CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 17 MARS 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire, dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions, a trait à des demandes de dommages-intérêts que cinq minoteries allemandes font valoir contre le Conseil et la Commission des Communautés européennes.

Ces minoteries possèdent des centres de production en différents endroits de la république fédérale d'Allemagne — à savoir le long du Rhin, à Francfort, à Hameln et à Berlin — et elles transforment du blé dur en semoule qui est utilisée dans la fabrication des pâtes alimentaires. Elles estiment que la structure de la réglementation communautaire relative au marché du blé dur est telle que les minoteries allemandes se trouvent défavorisées, notamment par rapport à leurs concurrents français.

Ce n'est pas la première fois que vous êtes saisis des questions qui doivent être traitées ici. Les mêmes requérantes ont, en effet, déjà introduit des recours analogues en 1972 (affaires 63 à 69-72). Il n'est donc pas nécessaire que nous entrions maintenant dans tous les détails de l'affaire qui a été dévoloppée devant vous au cours d'une longue procédure. Il nous suffira de mentionner brièvement les faits suivants:

Le Conseil a fixé les prix du blé dur pour la campagne 1974-1975 dont il s'agit ici, ainsi que les aides aux producteurs de blé dur dans divers règlements des 29 avril, 4 juin et 17 juin 1974. D'après ces textes, le prix indicatif s'élevait, à partir du 1er août 1974, à 182,83 UC/t, le prix de seuil à 180 UC/t, le prix d'intervention à 166,83 UC/t et le prix minimum garanti aux producteurs de blé dur, à 196,83 UC/t. L'aide accordée aux cultivateurs de blé dur, dont la suppression avait du reste été proposée par la Commission, a été fixée à 30 UC la tonne, c'est-à-dire à un montant égal à la différence entre le prix d'intervention et le prix minimum garanti.

Les requérantes soutiennent qu'elles en sont réduites à transformer principalement du blé dur provenant de pays tiers, alors que les minotiers français peuvent moudre du blé dur en majeure partie français auquel elles, les requérantes, n'ont qu'un accès limité. Les minotiers allemands subiraient un préjudice du fait que des conditions différentes s'appliqueraient à ces sources d'approvisionnement et que la réglementation fausserait par conséquent la concurrence.

Elles ont donc saisi la Cour de justice par des recours du 15 juillet 1974 qui sont parvenus au greffe de la Cour le 25 juillet 1974, c'est-à-dire dès avant le début de la campagne 1974-1975. Leurs conclusions ont visé tout d'abord à faire constater que la Communauté est tenue de réparer le préjudice qu'elles subiraient du fait des pertes qu'elles encourraient sur la production et les prix à l'occasion de la transformation de blé dur et de la vente de semoule de blé dur au cours de la campagne céréalière 1974-1975, pertes dues à l'effet des réglementations en matière de prix et d'aides applicables au blé dur dans la Communauté.

Les défenderesses vous ont demandé de statuer en premier lieu sur la recevabilité des recours, conformément à l'article 91 du règlement de procédure, et de rejeter ceux-ci comme irrecevables, motif pris de ce qu'il s'agirait de recours en constatation visant à obtenir réparation d'un dommage futur.

1 — Traduit de l'allemand.

A cela, les requérantes ont répliqué par un mémoire du 4 novembre 1974 dans lequel — la campagne ayant commencé entre-temps — elles ont formulé de nouvelles conclusions en demandant que les défenderesses soient condamnées à leur verser certaines sommes, calculées d'après les ventes de semoule qu'elles avaient effectuées en août et en septembre 1974 et compte tenu d'un prétendu avantage concurrentiel des minotiers français qu'elles ont évalué à 30 UC par tonne de semoule. Les requérantes ont maintenu, en outre, leur demande visant à constater que la Communauté est tenue à réparation du préjudice qu'en plus du montant mentionné, elles auraient déjà subi dans le passé et qu'elles seraient amenées à subir au cours de la campagne céréalière 1974-1975 par suite de pertes qu'elles encourraient sur la production et sur les prix.

La Cour ayant décidé, le 20 novembre 1974, de joindre au fond la demande d'exception d'irrecevabilité, la procédure a suivi son cours par la présentation des mémoires des défenderesses sur le fond.

Dans la réplique, les requérantes ont estimé pouvoir calculer jusqu'en février 1975 le dommage qu'elles subiraient et elles ont augmenté en conséquence les sommes que la Communauté devrait, à leur estime, être condamnée à leur verser. Pour l'essentiel, les demandes en constatation sont demeurées inchangées.

Au cours de la procédure, c'est-à-dire à partir du 7 octobre 1974, la réglementation communautaire des prix relative au blé dur a été modifiée en ce sens que le prix indicatif a été porté à 191,97 UC/t, le prix d'intervention à 175,17 UC/t, le prix minimum garanti à 205,17 UC/t et le prix de seuil à 189,10 UC/t.

Dès avant le début de la campagne 1974-1975 — la hausse avait, comme on le sait, commencé à l'automne 1973 — les prix du blé dur sur le marché mondial avaient dépassé le niveau des prix fixés par la Communauté et même celui des prix minima garantis. A partir de novembre 1974, ces prix ont de nouveau baissé et il a fallu réinstaurer des prélèvements sur les importations en provenance des pays tiers à partir du 18 janvier 1975.

Au cours de la procédure orale qui s'est déroulée après la fin de la campagne, les requérantes ont modifié une fois encore leurs conclusions, compte tenu principalement du résultat de l'instruction. Elles visent désormais à obtenir que la Communauté soit condamnée à leur verser certaines sommes dont elles évaluent le montant sur la base d'un prétendu désavantage dans la concurrence, chiffré à 10,43 UC par tonne de semoule, et en fonction des ventes de semoule qu'elles ont effectuées au cours de l'exercice 1974 — 1975. Elles réclament, en plus, le paiement d'intérêts au taux de 8 % l'an, à compter du 1er août 1975. Enfin, elles vous demandent de constater que la Communauté est tenue de réparer le dommage qui leur aurait été causé ou de leur verser, en plus des montants chiffrés, une somme appropriée au titre de dommages-intérêts pour le préjudice qu'elles auraient subi au cours de la campagne 1974 — 1975, du fait de pertes sur la production et la vente qu'elles auraient encourues à l'occasion de la transformation de blé dur et de la vente de semoule de blé dur par l'effet des réglementations en matière de prix du blé dur et d'aides à la production de cette céréale.

I — Sur la recevabilité des recours

Pour porter une appréciation juridique sur cette affaire, il nous faut tout d'abord étudier la recevabilité des recours qui a été mise en doute dès le début et l'a encore été au cours de la procédure orale. Différentes thèses ont été avancées à cet égard.

1. Les défenderesses ont fait valoir — pour commencer par là — qu'en réalité, le point important pour les requérantes

est de faire constater l'illégalité de la réglementation communautaire relative au marché du blé dur et de la modification qui y a été apportée. Le système contentieux prévu par le traité — articles 173 et 175 — ne leur permettrait pas d'atteindre directement cet objectif, parce qu'il s'agirait d'une réglementation normative. C'est pourquoi il faudrait empêcher que l'on parvienne à tourner ces dispositions en recourant au droit de la responsabilité non contractuelle des Communautés.

A cet égard, le Conseil, partie défenderesse, renvoie à la page 5 de la requête, où nous lisons ce qui suit:

«Un tel recours . . .ouvre la possibilité que les institutions modifient la réglementation encore avant ou du moins tout de suite après le début de la campagne céréalière 1974-1975, éliminant au moins partiellement, ce faisant, la discrimination».

On pourrait invoquer, en outre, le fait que les requérantes parlent de la nécessité de réduire la différence entre le prix de seuil et le prix d'intervention et soutiennent que la discrimination dont souffrent les minotiers allemands pourrait être éliminée grâce à l'adoption de mesures telles que l'octroi d'une restitution à la production en cas d'utilisation de blé dur en provenance de pays tiers, l'application de taxes à la production lors de la transformation de blé dur communautaire ou l'exportation de blé tendre en franchise de prélèvement contre l'importation de blé dur à prix réduit.

Bien que tout cela puisse plaider, dans une certaine mesure, en faveur de l'exactitude de la thèse des défenderesses, nous estimons qu'en réalité, leur objection n'est pas pertinente.

En ce qui concerne les formules citées par le Conseil, il ne faut pas oublier qu'il n'y est question que d'une «possibilité». En réalité, si l'objectif visé était la suppression ou la modification de la réglementation communautaire, cette expression serait manifestement dénuée de sens; il eût plutôt fallu parler d'une *obligation* des défenderesses d'arrêter des mesures en ce sens.

Au sujet des possibilités citées par les requérantes d'éliminer la prétendue discrimination, il faut dire que celles-ci ont voulu uniquement montrer par là qu'il existe, dans le cadre de l'organisation de marché, plusieurs moyens d'éviter qu'il soit porté préjudice aux minotiers allemands, ce qui est parfaitement judicieux pour fonder un grief adressé aux institutions communautaires, parties défenderesses à l'instance, dans le cadre d'une action en responsabilité non contractuelle.

Au reste — et cela est encore plus important — si l'on s'en tient à votre jurisprudence antérieure (affaire 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil, arrêt du 2 décembre 1971, Recueil 1971, p. 984), selon laquelle l'action en responsabilité non contractuelle se différencie du recours en annulation et du recours en carence par le but et l'effet juridique, et si l'on considère sous cet angle le contenu global des recours dans la présente espèce, on peut difficilement contester, au regard de tout ce qui s'y trouve indiqué, qu'il s'agit d'un véritable recours en indemnité.

En effet, les requérantes invoquent non seulement l'illégalité de la réglementation communautaire, mais aussi la faute que les institutions communautaires auraient commise à leur estime. De plus, elles s'étendent largement sur le préjudice qui leur aurait été causé. Elles relèvent qu'elles ont déjà subi de lourdes pertes au cours des années passées (pertes qui seraient dues à la réduction de leur part de marché et à la nécessité de s'aligner sur les prix français de la semoule qui sont inférieurs aux leurs) et qu'il faut s'attendre à ce que la situation continue à évoluer en ce sens, étant donné que la discrimination se serait encore accrue à leur endroit. La requête contient même un premier essai d'évaluation du dommage sur la base d'un prix de seuil majoré de

10 UC. En outre, les requérantes avaient annoncé qu'elles procéderaient à une évaluation concrète du dommage pour la fin de la campagne et de fait, le calcul du dommage a été adapté tout au long de la procédure en fonction des éléments les plus récents dont elles disposaient.

Il faudra donc reconnaître que l'objet du litige dans cette affaire est essentiellement la compensation financière des dommages subis par les requérantes au cours de la campagne 1974-1975. En revanche, le but véritable du recours pourrait difficilement être l'annulation ou la modification de la réglementation contestée pour la campagne 1974-1975. En effet, une constatation éventuelle de l'illégalité de la réglementation dans le cadre de la présente affaire — c'est uniquement de cela qu'il s'agit — ne signifierait pas forcément, d'autant qu'elle n'interviendrait qu'après la fin de la campagne, que les institutions compétentes devraient procéder *rétroactivement* à une modification de celle-ci avec effet pour tous les opérateurs du marché. Cependant, si les défenderesses devaient tirer par la suite des conséquences des éventuelles constatations critiques que la Cour sera éventuellement amenée à faire dans le présent procès en responsabilité extracontractuelle, une telle action se situerait en dehors de l'objet du présent litige et, du reste, son contenu ne saurait être déterminé avec exactitude en raison du pouvoir discrétionnaire dont les défenderesses disposent incontestablement ici.

Nous estimons donc que le premier grief invoqué contre la recevabilité du recours n'est pas fondé.

2. Une deuxième objection porte sur le fait que les requérantes n'ont formulé, dans leurs requêtes, qu'une demande en constatation relativement à l'obligation pour la Communauté de réparer le dommage qu'elles s'attendaient à subir au cours de la campagne 1974-1975. Les défenderesses soutiennent à cet égard que le droit communautaire n'ouvre pas d'action en constatation dans ce domaine et qu'on ne saurait non plus soutenir qu'il existe ici un principe général de droit commun aux États membres, puisque certains ordres juridiques ne connaissent pas l'action en constatation.

Pour porter une appréciation sur ce grief, il convient tout d'abord d'examiner les dispositions de droit communautaire applicables en la matière. L'article 215, paragraphe 2, dispose que «en matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions». A notre avis, il s'agit ici nettement d'une règle de fond qui fixe uniquement les conditions dans lesquelles le droit à indemnité prend naissance. En revanche, cette disposition ne dit rien sur la *manière de faire valoir ce droit en justice.* Il en est de même de l'article 178 du traité CEE, selon lequel la Cour de justice est *compétente* pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 215, alinéa 2.

Nous pourrons en conclure qu'en droit communautaire, la manière d'agir en responsabilité extracontractuelle est laissée à la pratique. Il s'indique ici, comme toujours lorsque le droit communautaire laisse apparaître des lacunes, de s'orienter d'après le droit national, sans qu'il faille pour autant s'attacher étroitement aux principes généraux du droit communs aux États membres, selon lesquels, aux termes de l'article 215, paragraphe 2, se définissent les conditions de la responsabilité non contractuelle.

Un certain nombre d'ordres juridiques des États membres admettent l'action en constatation — les défenderesses l'ont montré elles-mêmes au cours de la procédure. C'est le cas du droit allemand (art. 256 de la Zivilprozeßordnung) et, dans une large mesure aussi, du droit danois (Tvistemal, Horwitz-Comard, 1971, p. 131 et suiv.). Le droit néerlandais (art. 612 du Wetboek van burgerlijke rechts-

vordering) connaît, au moins subsidiairement, le jugement en constatation dans le cas d'action en dommages-intérêts et les droits italien et anglais admettent, eux aussi, des actions en constatation, au moins dans des cas particuliers (Carnelutti, Sistema del diritto processuale civile, 1936, 1er vol., p. 149; Halsbury's Laws of England, 3e édition, vol. 22, p. 746). Les actions en constatation ne sont — semble-t-il — inconnues que des droits français, belge et luxembourgeois.

Dans ces circonstances, nous ne voyons pas de raison valable de ne pas admettre l'action en constatation dans le droit de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, d'autant que le droit communautaire — comme le montrent les articles 169 et 175 — connaît en principe cet instrument. On peut même considérer que les actions de cette nature sont particulièrement judicieuses dans les recours en responsabilité extracontractuelle et donc dans les litiges avec des détenteurs de souveraineté; ici, en effet, il suffit souvent de clarifier la question de l'existence d'une responsabilité, tandis que la réparation du dommage peut être laissée aux parties. Rappelons à ce sujet l'arrêt interlocutoire que vous avez rendu, Messieurs, dans les affaires jointes 29, 31, 36, 39 à 47, 50 et 51-63 (SA des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence et 13 autres requérantes/Haute Autorité de la CECA, arrêt du 9 décembre 1965, Recueil 1965, p. 1124), par lequel vous avez constaté la responsabilité de la Haute Autorité du chef d'une faute de service et laissé tout d'abord aux parties le soin de parvenir à un accord sur l'étendue du dommage, de même que l'arrêt du 14 mai 1975, dans l'affaire 74-74 (Comptoir national technique agricole/Commission, Recueil 1975, p. 533).

A notre avis, il faut donc admettre qu'en droit communautaire, l'action en exécution («Leistungsklage») n'est pas le seul moyen de faire valoir un droit à indemnisation du chef de responsabilité extracontractuelle. Le recours en constatation auquel le principe de subsidiarité ne s'applique pas nécessairement n'est nullement exclu. La deuxième objection alléguée par les défenderesses contre la recevabilité des recours n'est donc pas pertinente, elle non plus.

3. Une autre objection a trait au fait que les recours qui visent à faire constater l'obligation de réparer un dommage que les requérantes s'attendaient à subir au cours de la campagne 1974-1975 ont été formés avant le début de la campagne, soit le 25 juillet 1975. Il nous faut donc examiner si ces recours, qui concernent un dommage futur, peuvent être considérés comme recevables.

Disons-le tout de suite, Messieurs, ni le texte du traité ni votre jurisprudence ne fournissent aucun élément déterminant à cet égard.

Pour ce qui est de l'article 215, alinéa 2, il y est certes question d'un dommage *causé*, ce qui semble indiquer que le dommage doit déjà avoir été subi, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'une règle de fond créant un droit à prestation et que, de ce fait, cette règle ne contient aucune indication sur la possibilité de former un recours en constatation d'une obligation future de réparation, dès avant l'apparition du droit qui y a trait.

S'appuyant sur votre jurisprudence, les défenderesses ont cité deux affaires concernant la fameuse péréquation des ferrailles, dans lesquelles l'action en responsabilité extracontractuelle a été rejetée, parce qu'elle avait été formée prématurément. Il s'agit des affaires jointes 55 à 59 et 61 à 63-63 (Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena et 7 autres requérantes/Haute Autorité la CECA, arrêt du 9 juin 1964, Recueil 1964, p. 449 et suiv.) et 9 et 25-64 (Acciaieria Ferriera di Roma et 6 autres requérantes/Haute Autorité de la CECA, arrêt du 2 juin 1965, Recueil 1965, p. 412 et suiv.). En examinant toutefois ces affaires de plus près, on ne peut se défendre de penser que les faits de ces causes ne sont pas compara-

bles à ceux de la présente espèce. On ne pouvait pas dire en effet avec certitude dans ces affaires s'il y avait dommage et il s'agissait là d'un point essentiel; de fait, dans le premier cas, les décisions de la Haute Autorité, contestées par les firmes requérantes, prévoyaient expressément la possibilité de réviser et de rectifier des décomptes provisoires et, dans l'autre cas, la liquidation du mécanisme de péréquation et les tentatives de recouvrement des sommes illégalement versées n'avaient pas encore eu lieu.

Nous estimons donc qu'il est juste de chercher à résoudre le problème soulevé en recourant une fois encore au droit comparé. De plus, il nous faudra tenir compte des particularités du système de protection juridique instauré par les auteurs du traité.

Dans la mesure où il est possible de tirer quelque chose des ordres juridiques des États membres, notre impression est que si le recours en réparation d'un préjudice futur n'est pas exclu, il est cependant soumis à des conditions strictes. L'attitude fondamentale est dans l'ensemble assez uniforme, même s'il y a divergence entre les formules choisies. La plus libérale de ces formules nous paraît être la jurisprudence du «Bundesgerichtshof», selon laquelle il est possible d'agir en constatation d'une obligation d'indemnisation au titre d'un dommage prévisible (Recueil des arrêts du Bundesgerichtshof en matière civile, vol. 28, p. 234). Tous les autres ordres juridiques sont beaucoup plus restrictifs, dans la mesure du moins de ce qu'il nous a été possible de constater. Ainsi le droit italien exige-t-il une probabilité concrète, une attente fondée et raisonnable de la survenance du dommage (Torrente, Pescatore, Ruperto: Codice civile, 6e édition, note 2 relative à l'article 1223). Quant au droit belge, il exige que la survenance du dommage paraisse certaine (Servais et Mechelynck, Codes belges, 3e édition, note relative à l'article 1382). En droit anglais, il faut, à cet égard, un dommage à attendre normalement et avec vraisemblance (Halsbury's Law of England, 3e édition, vol. 11, p. 217). Dans la jurisprudence néerlandaise, il est question d'indices rendant prévisibles la survenance et le montant du dommage ou encore de la possibilité d'évaluer le dommage (Hooge Raad, 17 mai 1940, NJ 1940). Semblablement, il faut en droit français qu'il existe de sérieuses perspectives de survenance du dommage ou que le montant du dommage soit évaluable (De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, 5e édition, p. 654; Mazeaud et Tunc, Traité de la responsabilité civile, 6e édition, vol. 1, p. 270).

En ce qui concerne, d'autre part, le droit communautaire, son organisation du système contentieux incite à adopter également une attitude fondamentale très stricte sur la question de la possibilité d'intenter un recours pour un dommage futur. Cette attitude se justifie déjà par la limitation apportée au droit de recours des particuliers contre des actes normatifs. Il ne faut pas oublier non plus que l'existence d'une action préventive en responsabilité contre les actes normatifs illégaux pourrait devenir une entrave au travail du législateur. En outre, les possibilités de recours au titre de l'article 215 risqueraient ici d'être utilisées pour tourner les règles applicables aux recours des articles 173 et 175.

C'est pourquoi on pourrait, selon nous, renoncer à la rigueur à exiger qu'il existe effectivement un dommage au moment de l'introduction de la procédure et n'admettre une situation équivalant à un dommage existant que dans les cas où la cause du dommage existe déjà au moment de l'introduction du recours et où il y a de fortes probabilités que les conséquences dommageables se produiront dans un proche avenir.

Si nous appliquons ce critère à la présente affaire, nous pouvons formuler l'appréciation suivante:

Il n'est pas douteux que la réglementation communautaire, dont les minotiers allemands s'attendaient à ce qu'elle en-

gendre des distorsions de concurrence à leur détriment, avait déjà été arrêtée au moment de l'introduction des recours et que, par conséquent, la cause prétendue du dommage existait déjà. Il est extrêmement douteux, en revanche, qu'il puisse être question d'une forte probabilité de la survenance du dommage si l'on considère les conclusions et les motifs des requêtes.

Les requérantes ont fait valoir que les minotiers allemands devaient s'approvisionner en blé dur provenant de pays tiers sur la base du prix de seuil, alors que les minotiers français pouvaient acheter du blé dur français sur la base du prix d'intervention. Elles ont vu dans cette différence la cause déterminante de la discrimination dénoncée. En conséquence, elles ont soutenu que les institutions communautaires auraient dû veiller à réduire cette différence et elles ont présenté un premier calcul du dommage qui prenait pour base le fait que le prix de seuil était trop élevé de 10 UC. D'autre part, à cette époque, comme déjà depuis l'automne 1973, les prix du marché mondial étaient supérieurs au niveau de la réglementation communautaire et ils faisaient sentir leur influence sur le marché commun. Dans cette situation, l'écart de prix mentionné ne pouvait donc avoir aucune incidence; tel pouvait seulement être le cas si les prix du marché mondial tombaient au-dessous du niveau du prix de seuil. Au moment où elles ont engagé la procédure, les requérantes ne pouvaient donc parler que d'une éventualité future. Et de fait, elles ont simplement affirmé dans leurs requêtes qu'il était *possible* que les prix du marché mondial tombent au-dessous du prix de seuil au cours de la campagne 1974-1975. En revanche, elles ne disent absolument pas et elles ne citent aucun indice conduisant à admettre que l'on devait s'attendre à cette évolution des prix dans un avenir proche et, en effet, cette évolution ne s'est produite qu'en janvier 1975.

Il n'est donc pas possible de reconnaître l'existence d'un intérêt juridique à l'introduction *immédiate* du recours dans les motifs des requêtes — la réglementation des aides n'y est mentionnée qu'incidemment et nullement comme cause autonome du dommage produisant effet quels que soient les prix —, et cela précisément parce que la preuve d'une forte probabilité de la survenance du dommage n'a pas été produite. Les recours doivent donc être considérés comme ayant été *formés prématurément* et, partant, comme irrecevables.

4. L'examen des questions de recevabilité n'est cependant pas encore terminé pour autant. Comme vous le savez, les requérantes ont modifié les motifs de leurs recours dans leur réplique à la demande présentée par les défenderesses conformément à l'article 91 du règlement de procédure, et, dans ce mémoire, elles ont aussi fait mention pour la première fois des montants du dommage. Elles ont fait valoir que la réglementation communautaire relative au blé dur leur a également causé préjudice durant la période où les prix du marché mondial étaient très élevés et où les prix de seuil et d'intervention étaient pratiquement sans importance. Dans ces circonstances, le régime d'aides aurait eu pour effet que les producteurs communautaires de blé dur se sont contentés du prix du marché mondial ou d'un prix légèrement inférieur à celui-ci; l'aide aurait donc été cédée en quelque sorte aux transformateurs de blé dur. Les défenderesses se sont donc vu reprocher de ne pas avoir supprimé ou réduit le montant de l'aide, c'est-à-dire la cause réelle de la discrimination au détriment des minotiers allemands. Les requérantes ont ainsi évalué à 30 UC par tonne de semoule le préjudice subi par les semouleries allemandes dans la concurrence; c'est sur cette base et en prenant en considération le blé dur transformé par les semouleries allemandes au cours des mois d'août et septembre 1974, qu'elles ont calculé l'indemnité qui serait due pour cette période.

A cela, les défenderesses ont objecté que la modification des motifs de la demande

ne constitue rien d'autre qu'une modification de l'objet des conclusions. Comme l'article 42 du règlement de procédure exclut en principe l'introduction de moyens nouveaux qui auraient déjà pu être présentés au moment de l'introduction du recours, une modification de l'objet des conclusions, dans la forme choisie par les requérantes, ne serait pas non plus possible.

Que faut-il penser de cette objection? Nous croyons, quant à nous, qu'il n'existe aucune raison de traiter actuellement du problème de la modification de l'objet des conclusions dans le cadre de notre droit de la procédure. Dans les recours en annulation qui sont liés à des délais ou dans les recours contre les États membres qui exigent une procédure préalable, ce problème se pose naturellement d'une autre manière que dans les recours en indemnité pour lesquels en principe aucun délai n'est applicable. Tout au plus voudrions-nous remarquer qu'une évolution se dessine dans la jurisprudence, en ce sens qu'il n'y aurait pas lieu d'appliquer strictement le principe de l'article 42 du règlement de procédure dans le cas du recours en indemnité et qu'il serait permis d'admettre des modifications de l'objet des conclusions dès lors que la chose paraît utile. Nous rappelons seulement à cet égard votre arrêt dans les affaires 19, 20, 25 et 30-69 (Denise Richez-Parise et autres/Commission des Communautés européennes, arrêt du 28 mai 1970, Recueil 1970, p. 338). On pourrait soutenir, il est vrai, qu'une modification de l'objet des conclusions ne saurait être admise que si le recours que l'on cherche à modifier est recevable.

D'autre part, mettre maintenant un terme au procès en constatant l'irrecevabilité du recours ne saurait satisfaire. La conséquence en serait, à coup sûr, que la Cour serait immédiatement saisie du même litige qui a déjà fait l'objet d'une discussion approfondie, puisque la campagne en question a pris fin entre-temps. Dans l'intérêt de l'économie du procès, nous estimons donc qu'il serait approprié de considérer que le second mémoire des requérantes constitue un nouveau recours. On peut d'autant plus s'y décider que ce n'est qu'ultérieurement que les défenderesses ont poursuivi la procédure sur le fond et qu'on ne saurait donc soutenir que leurs droits de défense sont amoindris. De plus, nous avons affaire ici non pas à des motifs entièrement nouveaux, mais plutôt à un déplacement d'accent dans les motifs, car les requêtes contiennent déjà, elles aussi, des indications au sujet de l'incidence des aides sur la structure des prix dans des régions à hauts rendements à l'hectare.

Si l'on admet qu'il est possible de suivre cette voie, il n'y a rien à objecter à la recevabilité des recours, à compter de la date de la réception du second mémoire des requérantes, sous les différents points de vue traités jusqu'ici — recours en constatation, action en réparation du dommage futur. De fait, la campagne avait commencé entre-temps, les requérantes avaient déjà subi un préjudice, selon leurs dires, et il leur était donc déjà possible d'intenter l'action en réparation.

5. En ce qui concerne la recevabilité, la seule question qu'il nous reste encore à examiner est celle de savoir si l'article 38 de notre règlement de procédure a été respecté, c'est-à-dire si des motifs détaillés ont été avancés; d'autre part, il faut examiner si les recours, avec leur nouvelle motivation, pouvaient également être dirigés contre la Commission.

Au sujet de l'article 38 du règlement de procédure, les défenderesses ont fait valoir que les conclusions de la requête n'étaient pas suffisamment motivées en ce qui concerne la survenance du dommage, que la relation causale entre la réglementation de l'aide et le dommage subi par les requérantes n'était pas exposée de manière concluante et qu'aucune tentative n'a été faite pour estimer au moins le dommage. Nous pensons à cet égard qu'il n'est pas possible de parler d'une

violation des règles de procédure, lesquelles ne prescrivent qu'un exposé sommaire des moyens invoqués. En tout cas, au cours de la procédure, les motifs ont été présentés d'une manière si détaillée que les défenderesses ont pu se défendre et qu'un arrêt sur le fond semble possible. Cela devrait suffire, tout comme dans l'arrêt rendu dans l'affaire 74-74 que nous avons déjà cité.

Quant à la recevabilité des recours, dans la mesure où ils sont dirigés contre la Commission, on devra cependant reconnaître la pertinence de l'objection formulée par celle-ci, à savoir que les nouveaux motifs du recours relatifs au régime d'aides ne permettraient pas de lui faire grief. Cela résulte, de l'arrêt rendu dans les affaires 63 à 69-72 (Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle et autres/Conseil et Commission des Communautés européennes, arrêt du 13 novembre 1973, Recueil 1973, p. 1247) selon lequel la responsabilité de la Commission du chef de réglementations qu'elle n'a pas elle-même promulguées n'est engagée que si elle a fait une proposition en ce sens. En outre, il est important — nous l'avons déjà dit — que la Commission ait effectivement proposé de n'accorder aucune aide à la production de blé dur au cours de la campagne 1974-1975.

6. Au terme de cette première partie de notre analyse, nous pouvons donc retenir en résumé que la recevabilité des recours ne soulève d'objections que dans la mesure où , selon le premier mémoire et sa motivation, il n'existait pas une forte probabilité de survenance du dommage et où, dans le second mémoire, il a été fait également grief à la Commission d'avoir maintenu le régime d'aides. Puisqu'on ne voit pas d'autres objections — la modification réitérée des montants du dommage ne saurait être critiquée — et puisqu'il paraît également défendable d'interpréter le second mémoire des requérantes comme un nouveau recours, aucun obstacle ne s'oppose à l'examen du fond de l'affaire.

II — Sur le bien-fondé des requêtes

La discussion juridique du bien-fondé des requêtes est contrariée par diverses circonstances. Les conditions du marché, tout d'abord, se sont fondamentalement modifiées au cours de la campagne 1974-1975. En début de campagne, les prix mondiaux du blé dur étaient supérieurs aux prix fixés par la réglementation communautaire, tandis qu'ils ont baissé au cours de la seconde moitié de la campagne, si bien qu'à partir du 18 janvier 1975 il a de nouveau fallu appliquer des prélèvements parce qu'ils étaient tombés en dessous des prix de seuil.

En outre, les moyens des requêtes ne sont pas restés les mêmes, ce qui tient en partie au changement intervenu dans la situation économique. Les requérantes se sont en effet fondées tout d'abord sur l'écart entre le prix de seuil et le prix d'intervention pour le blé dur. Ensuite, dans leur deuxième mémoire, elles ont fondé leur demande sur le fait qu'en dépit du niveau élevé des prix mondiaux dont l'incidence se faisait sentir à l'intérieur du marché commun, le régime d'aide à la culture du blé dur avait été maintenu, circonstance qui aurait influencé les prix de marché applicables en France. Enfin, lors des débats oraux, des critiques ont été formulées à propos de la relation existant entre les prix du blé tendre et les prix du blé dur, relation dont l'existence aurait entraîné une régression de l'utilisation du blé dur dans la fabrication de la semoule.

En fin de compte, nous nous trouvons maintenant, après plus d'une année et demie de procédure, face à une abondance de chiffres qui apparaît terrifiante à première vue et ne contribue certes pas à jeter plus de clarté sur la matière du litige.

1. Nous entamerons notre analyse en examinant les critiques, qui ont été formulées pour la première fois au cours des débats oraux, visant la relation de prix existant entre le blé dur et le blé tendre.

L'écart existant entre les prix de ces deux céréales aurait incité les producteurs de pâtes alimentaires à recourir de plus en plus à l'utilisation de semoule de blé tendre, circonstance qui aurait entraîné un recul des ventes des semouleries transformant le blé dur. En dépit des objections de caractère méthodologique que cela pourrait soulever, nous commençons notre discussion par l'analyse de cet argument, parce que celle-ci est relativement aisée.

Nous ne nous arrêterons pas ici au problème de recevabilité que pourrait soulever la présentation tardive de l'argument. De même, nous laisserons ouverte la question de savoir si le grief est suffisamment motivé, notamment en ce qui concerne le prétendu recul des ventes de semoule de blé dur face à la montée des ventes de semoule de blé tendre.

Lorsque l'écart de prix entre deux produits fait l'objet de critiques, cela signifie notamment, en toute logique, que le prix du premier produit est trop bas ou que celui de l'autre produit est trop élevé. En ce qui concerne le prix du blé tendre, les requérantes ne soutiennent pas qu'il ait été fixé à un niveau trop bas. L'argument serait d'ailleurs peu compréhensible et difficilement défendable, puisque l'article 39 du traité CEE fait notamment obligation à la politique agricole commune d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs, puisque la production de blé tendre est de toute manière excédentaire dans la Communauté et puisque la vente des excédents céréaliers de la Communauté sur les marchés mondiaux ne va pas sans difficultés.

Ce qui est dès lors essentiel, c'est de savoir si les prix du blé dur ont été fixés à un niveau trop élevé. Les éléments déterminants qui permettent de répondre à la question sont, à notre avis, la situation qui régnait sur le marché mondial au début de la campagne céréalière 1974-1975 et le déficit qui caractérise le marché communautaire du blé dur. Nous avons déjà indiqué que les prix du marché mondial se situaient déjà depuis un laps de temps assez long, dès avant le début de la campagne céréalière 1974-1975, à un niveau supérieur à celui des prix fixés par la réglementation communautaire. Cette circonstance et le fait que les prix mondiaux se répercutent sur le marché communautaire en raison du déficit que connaît celui-ci interdisent à coup sûr de soutenir que les autorités compétentes de la Communauté avaient, à l'époque dont il s'agit, fixé les prix du blé dur à un niveau excessivement élevé. En tout état de cause, on ne saurait dire que c'est le régime des prix arrêté par les autorités communautaires compétentes qui aurait amené les semouliers à renoncer progressivement à utiliser le blé dur dans la fabrication de leurs produits, puisque le prix mondial de cette céréale était déjà supérieur au niveau des prix communautaires dès la première moitié de la campagne céréalière 1974-1975. De surcroît, comme l'écart de prix entre le blé dur et le blé tendre était exceptionnellement élevé sur le marché mondial, en raison de la hausse importante qu'avaient connue les prix du blé dur depuis l'automne 1973 — les chiffres produits par la requérante en annexe 7 à la requête le montrent —, nous ne voyons pas pour quelle raison le régime des prix communautaires devrait être considéré comme entaché d'erreur, alors qu'il n'a fait que suivre cette évolution.

Aussi est-il sans doute permis d'affirmer que l'argument de la requérante qui se fonde sur l'écart entre les prix du blé tendre et ceux du blé dur n'apporte rien qui puisse fonder de manière déterminante la responsabilité non contractuelle de la Communauté.

2. Nous en venons ainsi au grief des requérantes qui vise le régime d'aide à la culture du blé dur. Celles-ci soutiennent qu'une aide supplémentaire aux producteurs de blé dur ne se justifiait pas, dès lors que les prix mondiaux étaient supérieurs à ceux fixés par la réglementation

communautaire. L'avantage financier ainsi consenti à cette catégorie de producteurs agricoles aurait été transféré, du moins pour partie, aux transformateurs de blé dur, c'est-à-dire aux semouliers. Lorsque les prix mondiaux sont inférieurs aux prix communautaires, le fait que l'aide est rapportée au prix d'intervention et non pas au prix indicatif aurait pour conséquence que le prix de marché se fixe approximativement au niveau du prix d'intervention, et cela particulièrement dans les régions où le rendement à l'hectare est élevé — comme en France —, là où le montant de l'aide consentie est supérieur aux besoins réels des exploitants agricoles. Mais aux yeux des requérantes, ce seraient surtout les semouliers français situés à proximité des zones de production qui auraient récolté les bénéfices découlant de cette évolution favorable des prix; les semouliers allemands n'auraient eu qu'un accès très limité à ces céréales. Telles seraient les raisons pour lesquelles le régime d'aide à la culture du blé dur aurait eu des effets discriminatoires.

a) Nous examinerons tout d'abord dans ce contexte les critiques de fond que les requérantes adressent au régime d'aides applicable à la culture de blé dur. S'il s'avère que le régime mérite effectivement des reproches, il nous faudra examiner s'il est possible d'établir qu'il a une incidence sur la position concurrentielle des requérantes. Sous cet angle, point n'est besoin de s'étendre sur le but visé par l'instauration du régime qui nous occupe. On sait en effet qu'il doit servir à promouvoir la culture du blé dur dans la Communauté qui est actuellement déficitaire dans ce secteur ainsi que la transformation des structures agricoles. Comme la culture du blé dur est plus coûteuse que celle du blé tendre et donne des rendements moins élevés et comme l'on n'a pas jugé opportun de recourir à un financement à la charge du consommateur par le biais des prix, il a été décidé de financer l'action communautaire dans le domaine considéré au moyen de fonds publics.

Au début de la campagne 1974-1975, les prix mondiaux du blé dur avaient augmenté considérablement et, comme ces prix devaient se répercuter sur le marché de la Communauté du fait que celui-ci était déficitaire, les prix communautaires du blé dur ont également été relevés dans une mesure importante. Quelques chiffres peuvent illustrer cette situation. Si le prix minimum du blé dur qui devait être obtenu grâce au régime d'aides sous revue s'élevait à 145 UC pour la campagne 1970-1971, à 147,90 UC pour la campagne 1971-1972, à 153,80 UC pour la campagne 1972-1973 et à 155,33 UC pour la campagne 1973-1974 — ces prix s'entendant chaque fois par tonne —, il a été fixé à 196,83 UC pour la campagne 1974-1975. En réalité, sous l'influence des prix mondiaux, les prix de marché pratiqués dans la Communauté se situaient encore largement au-dessus de ce niveau à l'époque considérée ainsi que le montrent les chiffres fournis par la Commission et par les requérantes. Nous pouvons dire dès lors que le marché permettait aux producteurs de réaliser sans difficulté un bénéfice adéquat; il n'est donc que trop évident que cette situation économique rendait absolument superflu l'octroi d'une aide financée au moyen de fonds publics.

Et ce ne sont pas les deux considérations que les défenderesses ont fait valoir à cet égard pour justifier le maintien du régime d'aide qui pourront ébranler notre conviction. Le Conseil et la Commission soutiennent tout d'abord que le régime d'aide a dû être maintenu pour ne pas faire naître l'impression qu'un changement fondamental était intervenu dans le domaine de la politique agricole et que l'idée avait été abandonnée d'encourager la culture du blé dur toujours déficitaire dans la Communauté, et souhaitable cependant d'un point de vue structurel. En second lieu, les défenderesses soulignent que les agriculteurs italiens font une consommation élevée de blé dur (près de 600 000 tonnes, soit un tiers de la récolte totale), qu'ils ne peuvent donc obtenir une amélioration de revenu par

l'intermédiaire du marché et que l'objectif visé ne pouvait dès lors être atteint que par l'octroi d'une aide.

A cela, nous répondrons tout d'abord qu'il eût également été possible d'éviter de susciter une impression fausse au sujet de la politique d'encouragement à la culture du blé dur en suspendant provisoirement l'application du régime d'aide en raison de la situation du marché, telle qu'elle se présentait en début de campagne, tout en en maintenant le principe. En ce qui concerne, d'autre part, l'auto consommation des producteurs italiens, nous nous demandons s'il fallait effectivement en tenir compte dans les circonstances qui ont été décrites. On peut s'imaginer que l'organisation de marché eût également pu être aménagée de manière à inciter les cultivateurs italiens à mettre le blé dur sur le marché et à se tourner vers des variétés de céréales moins coûteuses pour satisfaire leurs besoins propres. De plus — et l'argument revêt un caractère d'autant plus important qu'il ne touche pas au problème de l'autoconsommation des cultivateurs italiens — il n'eût guère été difficile de résoudre adéquatement le problème en différenciant le régime d'aide, ainsi que la Commission envisage effectivement de le faire désormais, pour tenir compte des écarts réellement importants existant dans les rendements à l'hectare (2,94 tonnes à l'hectare en France en 1973-1974 contre 1,76 tonne en Italie pour la même campagne). Ainsi eût-il été possible de suspendre l'octroi de l'aide au cours de la campagne 1974-1975, à tout le moins pour ce qui est des zones de culture françaises.

S'il faut donc admettre sans nul doute le caractère fondé des critiques formulées à l'adresse du régime d'aide pour ce qui est de la première moitié de la campagne 1974-1975, alors que les prix mondiaux étaient élevés, il serait difficile — disons-le tout de suite — de porter une appréciation différente sur la situation que les requérantes ont qualifiée de «normale», soit une situation dans laquelle les prix mondiaux du blé dur sont inférieurs à ceux du marché commun, qui est précisément celle de la seconde moitié de la campagne 1974-1975.

Certes, nous ne nous rallierons pas à la thèse des requérantes qui soutiennent qu'il suffit en général que l'aide soit fixée en prenant pour base le prix minimum, de manière à ce qu'elle soit rapportée au prix indicatif dont il est supposé qu'il peut habituellement être obtenu sur un marché déficitaire. Il importe, en effet, de considérer ici tout d'abord que le paramètre qui est appelé à jouer un rôle essentiel dans l'application du régime d'aide est le prix *minimum* et qu'en fait, c'est le prix d'intervention qui forme son pendant au point de vue fonctionnel. D'un autre côté, il faut admettre que c'est à juste titre que la situation des paysans italiens qui se caractérise par une autoconsommation élevée est prise en considération lorsque le niveau des prix est normal et que l'aide est nécessaire à son niveau actuel pour créer une incitation suffisante à la culture du blé dur.

Mais il ne faut cependant pas perdre de vue non plus sous ce rapport que les rendements à l'hectare varient considérablement (nous en avons déjà parlé à propos de la France et de l'Italie) et qu'il est dès lors possible de procéder à une différenciation des aides. Aussi croyons-nous qu'il n'est pas faux de dire qu'à supposer même que les prix eussent été normaux (ce qui est la situation dont il est question ici), les producteurs de blé dur français auraient pu s'en tirer sans aide, ou, en tout état de cause, avec une aide d'un montant substantiellement moins élevé; le maintien de l'aide, sans modification, prête donc également le flanc à la critique pour la seconde moitié de la campagne 1974-1975.

b) Il convient dès lors d'examiner encore s'il est possible de prouver qu'il existe un lien entre l'octroi de l'aide aux agriculteurs français et les prix appliqués sur le marché du blé dur français auxquels les requérantes n'auraient pas pu

accéder à égalité avec les semouliers français, circonstance sur laquelle il nous faudra d'ailleurs revenir par la suite. Pour pouvoir examiner cette question dont le caractère particulièrement délicat ne fait aucun doute, il est nécessaire d'obtenir une image aussi précise que possible du marché français et de comparer celle-ci à l'évolution du marché mondial au cours de la période de référence qui nous intéresse en l'espèce. Le grand nombre de renseignements fournis par les parties durant la procédure ne nous facilite certainement pas la tâche à cet égard.

Nous croyons qu'il est possible de prendre pour point de départ les prix de marché français tels qu'ils ont été calculés par la Commission à partir des renseignements qui lui ont été fournis par l'office d'intervention français, l'ONIC. Ces chiffres coïncident en effet nettement avec la déposition du fondé de pouvoir des «Grands Moulins de Strasbourg», l'un des grands concurrents français des requérantes.

Si nous confrontons ces prix avec les prix cif calculés par la Commission, soit avec les prix mondiaux du blé dur, nous obtenons l'image suivante.

En août et en septembre 1974, les prix de marché français étaient, pour partie, nettement inférieurs aux prix mondiaux. Ces prix étaient respectivement de l'ordre de 25 et 200 francs la tonne ou, pour septembre, de 50 et 140 francs la tonne. Si l'on tient toutefois compte des indications fournies par les requérantes au sujet des prix auxquels elles ont acheté sur le marché mondial, ces différences se réduisent en partie dans une mesure non négligeable. On constate ensuite une nette réduction de l'écart de prix au cours des mois suivants de l'année 1974, et cela même en tenant compte des prix mondiaux mentionnés par la Commission. Si tant est que les prix français étaient inférieurs aux prix mondiaux, on peut citer des chiffres de l'ordre de 40 et, respectivement, de 180 francs maximum la tonne. Toutefois, les prix de marché français étaient déjà supérieurs aux prix cif pendant cette période. La situation s'est entièrement modifiée au début de l'année 1975, c'est-à-dire à une époque où les prix mondiaux sont tombés en dessous du niveau des prix de seuil. Ainsi les prix de marché français se situaient-ils nettement au-dessus du prix de seuil en janvier et février 1975 et cette situation s'est encore maintenue en partie pendant le mois de mars 1975. Au cours des mois suivants de l'année 1975, les prix français ont de nouveau baissé. A cette époque, ils étaient inférieurs au prix de seuil et, en fait, ils étaient plus proches du prix d'intervention que dudit prix de seuil. Disons cependant tout de suite que cela tient au fait que de grandes quantités de blé dur, retenues sur le produit de la récolte de la campagne 1974-1975 (le témoin Pegler a parlé de 100 000 à 150 000 tonnes), ont été jetées sur le marché à cette époque, alors que la demande n'était pas suffisante.

Dans ces conditions, pouvons-nous considérer qu'il est prouvé que l'aide versée aux producteurs de blé dur a eu pour effet d'empêcher que les prix français se rapprochent davantage des prix mondiaux pendant quelques mois au cours de la campagne sous revue? Nous en doutons fortement. C'est ainsi qu'il faut constater que l'évolution des prix n'a pas du tout été uniforme par rapport aux prix mondiaux. Nous ne voyons pas comment cela pourrait s'expliquer, si l'on veut soutenir que le régime d'aide a eu une incidence décisive. Les doutes que l'on peut éprouver à cet égard se trouvent encore renforcés lorsque l'on songe au mode de versement des aides. Ce que la Commission nous a dit à ce sujet nous permet de croire que l'on avait veillé effectivement à ce que l'aide parvienne entre les mains du cultivateur; celle-ci était versée peu après la livraison au point de collecte et il ne fait aucun doute que le décompte était opéré indépendamment des prix de vente. D'autre part, on peut s'imaginer sans difficulté que le niveau des prix français s'explique dans une mesure substantielle par les relations traditionnelles

existant en France entre les semouliers, d'une part, et les cultivateurs ainsi que les centres de commercialisation agissant pour ces derniers, de l'autre. Cette conception est déjà exprimée très clairement dans l'arrêt que vous avez rendu précédemment entre les mêmes parties (affaires 63 à 69-72, Recueil 1973, p. 1229) et elle paraît assurément d'autant plus plausible que nous avons affaire, pour la première moitié de la campagne 1974/1975, à une situation absolument extraordinaire en matière de prix qui n'est pas justement l'exemple idéal de relations avec d'anciens clients. Il se peut en outre que l'interdiction d'exporter du blé dur, qui a été décrétée par décision du 4 août 1973 et est restée en vigueur jusqu'au début d'avril 1975, ait eu partiellement une incidence sur l'évolution des prix français. Enfin, l'évolution de la situation monétaire peut également avoir joué un certain rôle en la matière.

Cela étant, nous ne pouvons pas nous résoudre à nous rallier à la thèse des requérantes sur le lien de causalité existant entre l'aide au blé dur et les prix de marché français en nous écartant de l'attitude que vous avez adoptée dans l'arrêt 63 à 69-72.

Vous me permettrez cependant encore, Messieurs, de faire les deux observations suivantes. A supposer qu'il existât un lien de causalité, il nous faudrait à coup sûr nous demander aussi s'il y a une relation causale adéquate entre l'acte accompli par la Communauté et le désavantage subi par les semouleries allemandes et si cette relation suffit à établir la responsabilité non contractuelle. Ici aussi la porte est sans doute ouverte au doute, et cela non dans une moindre mesure du fait de certains ordres juridiques qui exigent qu'il y ait préjudice *direct;* c'est le cas du droit anglais et aussi du droit français. En outre, il importerait également de savoir si les organes compétents de la Communauté pouvaient prévoir les conséquences que pouvait avoir leur comportement sur les prix, conséquences qui doivent certainement être considérées comme inhabituelles sur un marché déficitaire. Il y a également de bonnes raisons d'en douter et nous pouvons donc considérer à tout le moins qu'il y a absence d'imputabilité, absence de faute.

Pour cet ensemble de motifs et tout à fait indépendamment de la question de savoir si les critiques que l'on peut adresser au régime d'aide permettant effectivement de dire qu'il y a violation *caractérisée* d'une règle supérieure de protection des particuliers au sens de votre jurisprudence, Messieurs, nous inclinons à considérer que les moyens invoqués en ce qui concerne le régime d'aide ne suffisent pas à fonder les prétentions des requérantes en cette matière. Nous reviendrons toutefois encore à titre subsidiaire sur ce point, car il n'est pas exclu qu'on puisse apprécier la question d'une manière différente.

3. Poursuivant notre analyse de l'affaire, nous examinerons maintenant tout d'abord si les autorités compétentes de la Communauté peuvent se voir reprocher de s'être abstenues, dans le cadre de la réglementation relative au blé dur, de ménager aux semouliers allemands, lesquels seraient tenus de transformer principalement le blé dur de prix élevé en provenance des pays tiers, des conditions d'achat indentiques à celles des semouliers français, lesquels s'approvisionnent principalement aux conditions plus favorables du marché français. Sous ce rapport, les requérantes songent à des mesures du type suivant: permettre aux semouliers allemands de réaliser des importations en provenance de pays tiers à des conditions plus favorables en fixant à l'intention de ceux-ci des prix de seuil moins élevés, la transformation devrait en ce cas s'effectuer sous contrôle douanier; octroyer une restitution à la production en cas d'utilisation de blé dur provenant de pays tiers ou autoriser l'exportation de blé tendre en franchise de prélèvement et permettre ainsi l'importation de blé dur à des conditions moins onéreuses. D'un autre côté, les requérantes ont également évoqué la possibilité d'introduire des

taxes à la production qui pourraient frapper les industries transformant le blé dur produit dans la Communauté.

Avant d'examiner ce point, il nous faut savoir au préalable comment se présentait l'accès des semouliers allemands au marché français et quelles étaient leurs possibilités d'acheter sur ce marché.

A ce sujet, il est tout d'abord apparu en cours de procédure que les exportations de blé dur de France vers la république fédérale d'Allemagne sont en augmentation depuis la campagne 1969-1970; les statistiques ne laissent aucun doute à ce sujet. Si elles se chiffraient à 4 000 tonnes pour cette dernière campagne, elles ont atteint près de 25 000 tonnes au cours de la campagne 1974-1975. D'après les dépositions des témoins que votre Cour a entendus, il ne fait toutefois aucun doute non plus que les acheteurs allemands n'ont que difficilement accès au blé dur français. En dépit d'efforts suivis, ils ne réussissent manifestement pas en règle générale à acquérir de grosses quantités. Ils ne sont pas servis immédiatement après le début de la récolte comme leurs concurrents français qui sont manifestement favorisés dans l'approvisionnement. Cette situation s'explique d'ailleurs, selon nous, par des raisons évidentes. Dans un marché déficitaire, il est naturel que l'intérêt vital des clients français pousse ceux-ci à intensifier leurs efforts en vue d'acquérir des céréales françaises. Ces efforts sont servis par la plus grande proximité des zones de culture et la possibilité d'un approvisionnement immédiatement en petites quantités transportables par camion. En revanche, les clients étrangers à la région ont l'inconvénient de devoir constituer tout d'abord de grandes quantités en vue de l'exportation, difficulté sur laquelle viennent encore se greffer d'autres problèmes en matière monétaire et de transport. Il n'est sans doute pas nécessaire que nous approfondissions ici ces questions.

En ce qui concerne les prix d'acquisition, les dépositions des témoins et les documents qui nous ont été présentés ont montré que les acheteurs allemands sont également désavantagés en un certain sens sur ce point. Il a été dit à propos de l'avantage de prix dont jouiraient les semouliers français que celui-ci peut aller jusqu'à 20 francs par tonne; on a soutenu par ailleurs que les prix payés par les acheteurs français n'étaient que très légèrement inférieurs à ceux comptés à leurs concurrents allemands. Les chiffres fournis par les requérantes au sujet des prix d'achat en France cadrent au demeurant avec cette image, pourvu que l'on y apporte les correctifs indispensables en vue de tenir compte des marges commerciales des importateurs, des frais de chargement et de transport. Cette différence de prix s'explique cependant, elle aussi, clairement. Il suffit de songer à cet égard à la nécessité d'utiliser d'autres filières commerciales, de réunir de grandes quantités en vue de l'exportation, d'appliquer d'autres conditions dans le commerce extérieur (prix cif rendu client au lieu du prix du centre de collecte). Enfin, il n'est pas entièrement à exclure que certains avantages découlent naturellement des liens personnels existant entre partenaires commerciaux d'une même région.

Quant à savoir si les autorités compétentes de la Communauté avaient à tenir compte de ces circonstances lorsqu'elles ont arrêté la réglementation commerciale applicable au blé dur, nous croyons qu'il est difficile d'y répondre par l'affirmative, en tant qu'il s'agit des différences existant dans les prix d'achat sur le marché français. Les grandeurs en cause ne sont pas suffisamment significatives pour ce faire et, de plus, les avantages dont il s'agit sont purement dus à l'implantation choisie et ne sauraient pas comme tels donner lieu à l'adoption de mesures compensatoires particulières.

A propos des difficultés d'accès au marché français auxquelles se seraient heurtés en principe les semouliers allemands (difficultés qui étaient réelles, à tout le moins au début de la campagne 1974-1975), il nous faut encore observer

ce qui suit au sujet des mesures compensatoires particulières auxquelles songent les requérantes.

S'agissant tout d'abord de la fixation de prix de seuil réduits, spécialement applicables aux importations de la république fédérale d'Allemagne, il suffit de dire que votre Cour en a déjà rejeté la possibilité, Messieurs, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1973 entre les mêmes parties en soulignant à cette occasion la nécessité d'un prix de seuil uniforme. En outre, il n'est pas hasardeux de dire qu'une telle mesure aurait été sans effet au cours de la première moitié de la campagne 1974-1975 (nous parlerons plus tard des particularités de la seconde moitié de cette campagne), puisque les prix mondiaux étaient largement supérieurs au prix de seuil.

En ce qui concerne, ensuite, l'introduction de taxes à la transformation du blé dur communautaire en vue d'enchérir le prix du produit de base, il est à noter que le calcul du montant de ces taxes aurait été hautement problématique en raison de la fluctuation des prix au cours de la campagne 1974-1975 dont nous avons déjà parlé. De plus, nous avons également des doutes au sujet du caractère adéquat de cette solution eu égard à la nécessité de maintenir des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs, au danger que cette solution ferait courir à la préférence communautaire, sur laquelle nous reviendrons par la suite, et au risque de voir régresser l'utilisation du blé dur dans la fabrication de semoule et de pâtes alimentaires en faveur d'une utilisation croissante de blé tendre dans ce secteur.

Disons tout de suite que nous serons tout aussi réservé à l'endroit de la troisième solution proposée par les requérantes, soit celle qui consisterait à rendre moins chères les importations de blé dur en provenance de pays tiers par l'octroi de restitutions à la production ou en autorisant des opérations commerciales combinées (exportation de blé tendre en franchise de prélèvement contre importation de blé dur à des conditions de faveur). Il ne faut pas perdre de vue, Messieurs, qu'il ne s'agit pas ici de mesures habituelles. Jusqu'à présent, les mesures de ce type n'ont été mises en œuvre que dans des situations exceptionnelles: transformation de maïs, produit qui éprouve dans le secteur de l'amidonnerie des difficultés résultant de la concurrence de produits de substitution; ouverture d'un certain commerce extérieur au marché de la viande bovine sur lequel les excédents ont pris des proportions exorbitantes. La situation des semouliers allemands n'a rien de comparable à cela, notamment si l'on considère que leur pénétration du marché français du blé dur va croissant et que celle-ci s'accompagne d'une prise d'influence concomitante sur la formation des prix; que les offres à prix cassés des semouliers français ont tendance à régresser et que les exportations françaises de semoule n'ont pas connu au cours des dernières années une évolution dramatique pour les semouliers allemands. La Commission a souligné en outre que les mesures citées ci-dessus constituent des réglementations extrêmement complexes dont la modification est envisagée du fait qu'elles ont déçu les attentes de leurs auteurs. Enfin, il faut encore noter que les facilités à l'importation dont l'octroi a été suggéré auraient une incidence non souhaitable sur le marché commun, allant dans le sens d'une cristallisation de ses structures: les semouliers allemands seraient sans aucun doute amenés à relâcher leurs efforts sur le marché français, ce qui influencerait l'évolution des prix communautaires pour le blé dur dans un sens qui ne serait pas en harmonie avec l'objectif pleinement justifié d'un encouragement à la culture du blé dur dans la Communauté.

Par conséquent, même s'il faut admettre que les deux dernières mesures nommées pourraient représenter un moyen adéquat pour combattre ou réduire certains désavantages que subissent les semouliers allemands dans la concurrence, notamment si ces mesures restent limitées à

certains quotas d'importation, nous ne pouvons nous résoudre à admettre que le fait pour les autorités communautaires compétentes de ne pas avoir adopté des mesures de cette nature constitue une irrégularité grave, entendue au sens du droit de la responsabilité extracontractuelle. Nous croyons dès lors que ces arguments des requérantes ne sauraient, non plus, fonder un droit à indemnisation.

4. Penchons-nous maintenant, Messieurs, sur la question qui se trouvait à l'avant-plan de la requête et qui est celle de savoir si l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil pour le blé dur était trop important et si, de ce fait, la production indigène a bénéficié d'une protection excessive.

La question ne revêt manifestement qu'une importance secondaire pour la campagne qui nous occupe ici. Au cours de la première moitié de celle-ci, où se situent apparemment les principales opérations d'achat effectuées par les semouliers allemands, les prix mondiaux étaient en effet supérieurs au niveau des prix communautaires et ils se sont répercutés — comme nous l'avons vu — sur le marché commun. A cette époque, n'étaient donc déterminants ni les prix de seuil pour les importations en provenance de pays tiers ni les prix d'intervention pour les achats de blé dur communautaire. L'écart de prix en question ne pouvait donc pas avoir à l'époque sous revue une incidence défavorable pour les semouleries allemandes. Il en va de même des premiers mois de l'année 1975 au cours desquels les prix de marché français étaient supérieurs tant au prix d'intervention qu'au prix de seuil. Une réduction de l'écart critiqué aurait donc été sans influence sur les possibilités d'approvisionnement des semouleries françaises.

Par conséquent, la question ne regarde que les mois restants de la campagne 1974-1975 au cours desquels les prix de marché français étaient effectivement plus proches des prix d'intervention que des prix de seuil. Cette circonstance paraît déjà devoir nous dispenser à elle seule de consacrer de longs développements au problème de l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil; mais il y a aussi d'autres raisons de s'en abstenir ainsi que nous le verrons maintenant.

Comme vous le savez, Messieurs, les requérantes soutiennent en bref — vous nous dispenserez de reproduire ici tous les détails de leur argumentation —, qu'un écart de 3,5 UC environ entre le prix d'intervention et le prix de seuil eût été suffisant. Elles s'appuient pour cela sur le règlement n° 1968/73 (JO n° L 201 du 21 juillet 1973) définissant les règles générales appliquées dans le secteur des céréales en cas de perturbation, sur des réglementations préférentielles antérieures concernant les échanges intracommunautaires de même que sur l'organisation du marché du blé tendre. Il faut leur opposer sous cet angle qu'une réduction générale aussi importante de l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil — réduction dont l'omission pouvait justifier le grief de violation caractérisée — ne pouvait être opérée en raison de la nécessité de respecter la préférence communautaire. A cet égard, nous renvoyons aux déclarations de la Commission, selon laquelle augmenter les prix du blé dur communautaire dans de telles proportions aurait eu pour conséquence que le blé dur produit dans la Communauté n'aurait plus pu concurrencer le blé dur provenant des pays tiers; il suffit de songer sous ce rapport aux conditions du marché italien et à la distance qui sépare les zones de culture d'Italie méridionale des centres de transformation situés dans le centre et dans le nord de ce pays. Nous rappellerons en outre la constatation que votre Cour a opérée, Messieurs, dans les affaires jointes 63 à 69-72 qu'un écart de 12,81 UC entre le prix d'intervention et le prix de seuil devait être considéré comme parfaitement approprié pour assurer la protection du blé dur produit dans la Communauté.

Par conséquent, ce à quoi on aurait pu songer à la rigueur, c'est à différencier le

prix d'intervention de manière à ce que l'écart entre celui-ci et le prix de seuil fût moins grand dans les zones de culture françaises — celles qui nous intéressent principalement — que dans les autres zones de culture de la Communauté. Il s'agit là d'une considération qui se trouve également dans les conclusions présentées dans les affaires jointes 63 à 69-72. Il faut admettre qu'on ne saurait l'écarter d'emblée, dès lors que l'on considère les écarts qui existaient ici auparavant lorsqu'il y avait encore divers prix d'intervention dérivés et qui jouent encore toujours un rôle important sur le marché du blé tendre. D'un autre côté, on ne saurait cependant oublier les conditions qu'a connues le marché au début de la campagne 1974-1975. Elles nous permettent à coup sûr de nous demander si, en de telles circonstances. il fallait effectivement songer à différencier les prix d'intervention et si le fait de l'avoir omis constitue réellement une irrégularité grave. Cela mis à part, on peut acquérir en outre, à la lecture de l'arrêt 63 à 69-72, l'impression que votre Cour a rejeté aussi bien l'idée d'une différenciation des prix d'intervention que celle d'une différenciation des prix de seuil.

Pour le surplus — et cela montre clairement l'insignifiance relative des considérations qui ont été développées jusqu'à présent —, il nous faut encore constater ce qui suit au sujet des conditions particulières qui ont régné pendant la campagne qui nous intéresse en l'espèce. Selon ce que nous avons entendu dans le cours de la procédure, le marché français se caractérisait au printemps 1975 par une offre importante de blé dur. Il s'agissait manifestement des quantités qui avaient été retenues sur la précédente récolte et dont nous avons déjà parlé. Nous pouvons nous appuyer ici sur les documents présentés par les requérantes relativement aux achats réalisés à cette époque par les semouleries allemandes. Les dépositions des témoins, et notamment des témoins Zadow, Werle et Schmitt, sont également claires à cet égard. Selon les dires de ceux-ci, il se trouvait au printemps 1975 (aux mois de mars et d'avril) de grandes quantités de blé dur français à des prix concurrentiels, c'est-à-dire à des prix proches du prix d'intervention. Aussi est-il permis de dire qu'un élément essentiel faisait défaut au moyen initialement invoqué par les requérantes — du moins à cette époque —, à savoir la difficulté qu'elles auraient éprouvée à accéder au marché français, élément qui seul pouvait justifier l'examen de la question de savoir s'il ne devait pas apparaître indiqué de réduire les avantages existant pour les semouliers français sur le marché français au moyen de mesures communautaires.

Il s'agit là d'un motif — et non des moindres — qui nous amène à dire que le moyen tiré du maintien de l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil pour le blé dur ne saurait, pas plus que les autres moyens que nous avons déjà examinés, faire considérer la réglementation communautaire critiquée comme entachée d'erreur manifeste.

5. Si notre analyse a montré jusqu'ici le manque de fondement de l'action en dommages-intérêts introduite par les requérantes, nous croyons devoir encore procéder à titre subsidiaire à l'analyse à laquelle nous avons déjà fait allusion précédemment, avant de passer ensuite à l'examen de la question de la responsabilité du chef d'atteinte portée au patrimoine, équivalant à une expropriation. Nous ferons cette analyse pour le cas où, contrairement à notre opinion, votre Cour admettrait qu'il existe un lien de causalité entre le régime d'aide et le niveau des prix français et reconnaîtrait de ce fait l'existence d'une faute de la part du Conseil. Nous la ferons, en outre, parce qu'il se peut que votre Cour adopte un point de vue autre que celui que nous jugeons pertinent au sujet du problème des mesures compensatoires éventuelles (restitutions à la production, etc). Il se pose alors la question de savoir dans quelle mesure les requérantes ont subi un dommage et comment il convient d'évaluer leur droit à réparation.

En ce qui concerne le premier point, nous pouvons considérer après l'instruction de l'affaire — et cela suffit pour l'instant — que les requérantes ont eu à souffrier de la concurrence de diverses semouleries françaises. Souvenons-nous à cet égard des dépositions qu'ont faites les témoins au sujet des ventes à prix cassés des concurrents français, qui ont entraîné un manque à gagner pour les semouliers allemands ou même des pertes de certaines parties de leur marché.

Il ne serait certainement pas possible en revanche de statuer aujourd'hui sur l'étendue du préjudice. Vu l'état actuel de l'affaire, tout ce que nous pouvons dire à cet égard est ceci:

On ne saurait à coup sûr se baser simplement sur le recul des ventes de semoule des requérantes, et cela notamment parce que les importations de semoule de provenance française n'ont augmenté que dans des proportions modestes. Il n'est pas à exclure en effet que le recul des moutures puisse également être attribué à d'autres causes sans rapport avec la présente procédure, comme par exemple l'augmentation des importations de pâtes alimentaires en provenance d'Italie, dont il est possible qu'elle doit être attribuée à l'action bien connue de l'AIMA en vue de faire baisser les prix du blé dur, ou encore le fait que le blé tendre est de plus en plus préféré au blé dur pour la fabrication de semoule.

Si l'on considère que les autorités compétentes de la Communauté auraient dû arrêter des mesures compensatoires dans l'intérêt des semouliers allemands (par exemple, des restitutions à la production), le préjudice à indemniser sous cet aspect devrait être déterminé en tenant compte des quantités de blé dur en provenance des pays tiers effectivement transformées, pourvu qu'il ne faille pas — dans l'intérêt de la préférence communautaire — envisager une certaine limitation des quantités importées entrant en ligne de compte.

Pour le reste — et nous disons cela pour le cas où le régime d'aides devrait être considéré comme illicite — la question décisive qu'il conviendrait de poser est celle de savoir comment la situation des requérantes aurait évolué si les possibilités d'achat des semouliers français, c'est-à-dire leur prix de revient, s'étaient modifiées en raison de la disparition de l'aide accordée aux cultivateurs de blé dur ou de la réduction du montant de celle-ci. Partant de là, il faudrait ensuite examiner quelles eussent été les conditions de vente sur le marché allemand et sur le marché français — en effet, les semouliers français transforment eux aussi dans une certaine mesure du blé dur en provenance de pays tiers —, c'est-à-dire qu'il faudrait rechercher dans quelle mesure la pression de la concurrence exercée par les semouleries françaises eût faibli et dans quelle mesure les semouliers allemands n'eussent pas dû faire face à un effondrement des prix et à des pertes de débouchés.

Il n'y a pas lieu d'en dire davantage actuellement sur ce point de notre analyse. Il est clair en tout cas que la seule condamnation qui pourrait être envisagée devrait porter sur le fond, tandis que le soin de déterminer le montant du dommage devrait être confié à un expert au cas où les parties n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur celui-ci.

6. Enfin, il nous faut encore dire un dernier mot au sujet de la question de la responsabilité du chef d'atteinte portée au patrimoine, équivalant à une expropriation, c'est-à-dire au sujet de la responsabilité pour comportement illicite des autorités compétentes de la Communauté, sans que l'existence d'une faute de leur part soit prouvée.

Nous pourrons être bref ici aussi, et cela notamment parce que nous croyons qu'il n'est pas prouvé que les autorités compétentes ont eu un comportement illicite.

Ce n'est pas la première fois dans la présente procédure que se pose le problème de la responsabilité du chef d'at-

teinte portée au patrimoine, équivalant à une expropriation; il en a déjà été discuté dans le cadre des affaires jointes 63 à 69-72. La Cour ne l'a pas apprécié dans son arrêt, mais mon prédécesseur, M. l'avocat général Roemer, l'a analysé dans une certaine mesure.

Appréciant les divers arguments. l'avocat général Roemer parvenait à la conclusion qu'il n'est guère possible de parler d'un principe général, selon lequel un comportement illicite ouvrirait la responsabilité dans des cas comme celui de l'espèce. Tout d'abord, et c'est là l'élément déterminant, une telle institution juridique ne serait connue que dans peu d'États membres et elle revêtirait en outre, là où elle existe, des formes extrêmement diverses. D'un autre côté, il faudrait reconnaître que l'économie et la structure du marché commun ainsi que les dispositions relatives à son développement progressif plaident plutôt contre l'existence d'une responsabilité pour comportement illicite. Même si son existence dans le droit communautaire pouvait être reconnue en principe, on ne saurait dire que ses conditions étaient remplies dans l'affaire soumise à l'époque à votre appréciation. Il faudrait en effet une atteinte portée à la substance même de l'entreprise. Or, on ne saurait dire que la simple modification des conditions d'approvisionnement constitue une telle atteinte, car personne n'aurait droit par principe au maintien d'une réglementation déterminée, arrêtée par les pouvoirs publics, en matière de conditions d'achat. En outre, il manquerait également à l'acte le caractère direct — nécessaire du moins en droit allemand —, car d'autres facteurs que ceux qui sont contenus dans la réglementation communautaire auraient contribué à affecter les requérantes.

Nous aimerions nous rallier à cette conception. Comme en définitive, la situation dans la présente affaire est la même que celle dans l'affaire sur laquelle votre Cour s'est déjà prononcée et comme aucun nouvel argument important n'est venu s'ajouter dans la présente procédure aux arguments déjà présentés précédemment, nous pouvons dire qu'il n'est pas non plus possible de juger fondée la demande en indemnisation par référence aux principes de la responsabilité du chef d'atteinte porté au patrimoine, équivalent à une expropriation.

III — Nous vous proposerons donc, Messieurs, de vous prononcer comme suit sur les requêtes présentées par les semouleries allemandes.

Les recours, fondés sur les moyens articulés à l'origine, ont été présentés prématurément et sont dès lors irrecevables. Ils sont irrecevables en outre, dans la mesure où ils sont dirigés contre la Commission et où ils sont basés sur l'illégalité prétendue des régimes d'aides applicables aux producteurs de blé dur. Pour le surplus, les recours doivent être rejetés comme non fondés et les dépens du procès mis à charge des requérantes.