CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON

présentées le 10 mars 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La firme Roquette demande devant vous la réparation des dommages qu'elle déclare avoir subis du fait de l'obligation où elle s'est trouvée de payer des montants compensatoires monétaires (ci-après « MCM ») trop élevés à l'occasion de l'exportation de certains produits. L'excès de ces MCM en ce qui concerne les produits en cause, à savoir ceux transformés de l'amidonnerie de maïs et de l'amidonnerie de blé, ainsi que la fécule de pomme de terre, résultait des méthodes de calcul mises en œuvre dans le règlement de la Commission n° 652/76, du 24 mars 1976 [1], dont l'invalidité a été constatée par votre arrêt préjudiciel du 15 octobre 1980, rendu sur renvoi du tribunal d'instance de Lille [2]. Ce règlement, rappelons-le, était relatif à la fixation de MCM octroyés à l'importation en France et perçus à l'exportation de France. Le juge national vous avait posé différentes questions touchant au mode de calcul des MCM pour les produits précités dans le cadre d'une instance opposant la même firme Roquette à l'administration française des douanes.

2. La demande dont vous êtes présentement saisis est fondée sur l'article 215, alinéa 2, du traité CEE. Elle tend donc à voir engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté.

3. La raison pour laquelle Roquette cherche à obtenir sur ce terrain la réparation de préjudices qui auraient été entraînés par l'excès de MCM mis à sa charge, alors que l'action en remboursement ou en répétition de l'indu, exercée dans le cadre national, est en principe la voie de droit appropriée pour récupérer les prélèvements de nature communautaire perçus en trop par des autorités nationales, est parfaitement connue de vous. En effet, tout en déclarant invalides les dispositions du règlement de la Commission mettant en œuvre la méthode de calcul incorrecte des MCM, votre Cour a, dans l'arrêt du 15 octobre 1980, estimé qu'il y avait lieu

« de reconnaître que l'invalidité constatée des dispositions réglementaires en question ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions, pour la période antérieure à la date du présent arrêt » [3].

4. Aussi, dans la mesure où il ne lui était pas permis de remettre en cause les perceptions excessives de montants compensatoires antérieures au 15 octobre 1980, la firme Roquette a réclamé devant vous la répara-

* Langue originale: le français.

1 — Modifiant les montants compensatoires monétaires à la suite de l'évolution des taux de change du franc français, JO L 79 du 25.3.1976, p. 4.

2 — Affaire 145/79, Roquette, Rec. p. 2917.

3 — Affaire 145/79, précitée, point 53.

tion des préjudices qu'elle aurait subis de ce fait.

5. Vous savez aussi que, pour cette firme, le chemin qui l'a menée jusqu'à l'exercice de la présente action en responsabilité a été long. Elle a, en effet, cherché dans un premier temps à échapper aux énonciations de votre arrêt relatives à la limitation des effets de l'invalidité en invitant le tribunal d'instance de Lille à ne pas en tenir compte, au motif qu'elles auraient été dépourvues de fondement légal, la Cour ayant pris position sur un point qui n'avait pas fait l'objet des questions posées par le juge de renvoi. Cette attitude a reçu un bon accueil de la part du tribunal d'instance de Lille [4], puis de la cour d'appel de Douai [5], avant que la Cour de cassation ne casse l'arrêt de cette dernière juridiction, en estimant qu'elle n'avait « pas tiré des énonciations de l'arrêt du 15 octobre 1980 de la Cour de justice les conséquences qui devaient en résulter » [6], et ne renvoie l'affaire devant la cour d'appel d'Amiens. L'arrêt de celle-ci, en date du 1er juin 1987 [7], a rejeté la demande en remboursement de Roquette en se fondant essentiellement sur l'autorité de la décision de votre Cour quant à la limitation des effets de l'invalidité des dispositions réglementaires. C'est après cet insuccès final que la firme Roquette a résolu d'exercer devant vous une action fondée sur l'article 215 du traité.

6. Il ne saurait être question de relancer aujourd'hui le débat auquel a donné lieu votre arrêt précité du 15 octobre 1980, quant à la position qu'il a prise au sujet de la limitation des effets dans le temps d'une invalidité réglementaire constatée dans le cadre d'une procédure préjudicielle. Cette position est un acquis dont il convient simplement de tirer les conséquences.

7. Roquette demande la réparation d'un préjudice qu'elle chiffre à dix millions d'écus. Il comprend, selon la requérante, d'une part, les sommes trop payées au titre des MCM en France et en République fédérale d'Allemagne, d'autre part, un manque à gagner résultant de l'application de MCM excessifs.

8. La Commission n'a expressément soulevé aucune exception, ni même formulé aucune réserve, quant à la recevabilité de la demande de Roquette ou quant à son éventuelle prescription au regard des dispositions de l'article 43 du statut de la Cour CEE. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune question n'aurait été pertinente à cet égard.

9. Ainsi, celle de savoir si la demande, déposée le 19 janvier 1987 au greffe de la Cour et relative au préjudice lié à des perceptions de MCM antérieures à la date du prononcé de l'arrêt constatant l'invalidité de leur mode de calcul, donc au 15 octobre 1980, satisfait à la règle, exprimée à la première phrase de l'article 43 précité, suivant laquelle les « actions contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu », aurait pu ne pas paraître dénuée de tout intérêt.

10. Selon votre jurisprudence,

4 — Jugement du 15 juillet 1981, annexe 4 au mémoire introductif d'instance.

5 — Arrêt du 19 janvier 1983, annexe 5 au mémoire introductif d'instance.

6 — Arrêt du 10 décembre 1985, annexe 6 au mémoire introductif d'instance.

7 — Annexe 7 au mémoire introductif d'instance.

« le délai de prescription de l'action en responsabilité de la Communauté ne saurait commencer à courir avant que ne soient réunies toutes les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation et, notamment, avant que le dommage à réparer soit concrétisé » [8].

Si on considère, dans le cas de la firme Roquette, que le dommage à réparer s'est concrétisé au moment où la voie de l'action en remboursement comme moyen de récupérer les montants payés en trop a été fermée, c'est-à-dire le 15 octobre 1980, date de l'arrêt limitant les effets de l'invalidité qu'il venait de constater, on peut estimer que, au moment du dépôt de la requête, plus de cinq ans s'étaient écoulés depuis la réalisation du dommage allégué. Ajoutons, d'ailleurs, que c'est la date de l'arrêt de votre Cour qui seule pouvait être déterminante pour la concrétisation de ce dommage, et non la date de l'arrêt de la Cour de cassation française censurant la décision d'une juridiction inférieure qui avait méconnu partiellement les dispositions de votre arrêt, ou la date de l'arrêt de la cour d'appel de renvoi rejetant la demande de remboursement. Nous continuons à penser, en effet, que l'autorité qui s'attache aux arrêts de la Cour de justice est essentielle, qu'elle produit ses effets par le prononcé de l'arrêt lui-même, sans nécessité d'une quelconque approbation par une juridiction nationale.

11. Toutefois, en l'absence d'une exception ou même d'une réserve formulée par la Commission au sujet du respect de l'article 43, il ne semble pas que vous puissiez soulever d'office la prescription de l'action engagée par Roquette. Certes, selon votre jurisprudence,

« les délais de recours sont d'ordre public et ne constituent pas un moyen à la discrétion des parties ou du juge » [9].

Mais rien ne permet d'affirmer que vous avez, de ce point de vue, assimilé le délai de prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle aux délais de recours. Jusqu'à présent, il semble que votre Cour n'a jamais pris expressément position sur la question de savoir si la prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle peut être soulevée d'office, et nous serions même tenté de dire qu'elle a évité de prendre position à ce sujet. A propos d'actions en responsabilité contre la CECA, également soumises à un délai de prescription de cinq ans « à compter de la survenance du fait qui y donne lieu », en application de l'article 40 du statut de la Cour CECA, et qui pouvaient paraître tardives à certains égards, bien qu'aucune contestation sur ce point n'ait été soulevée dans la procédure écrite, l'avocat général Lagrange avait exprimé l'opinion que la prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle n'était pas une question d'ordre public. Il s'était alors essentiellement appuyé sur l'exemple du droit français, en se référant à l'article 2223 du code civil, selon lequel les « juges ne peuvent pas suppléer d'office le moyen résultant de la prescription », et à la jurisprudence administrative relative à la « déchéance quadriennale ». Or, votre Cour n'a pas pris position sur le point discuté par son avocat général, puisque, après avoir examiné les demandes au fond, vous avez déclaré que:

8 — Affaire 51/81, De Franceschi, arrêt du 27 janvier 1982, Rec. p. 117, point 10.

9 — Affaire 4/67, Collignon, arrêt du 12 décembre 1967, Rec. p. 470, 478-479.

« les recours devant être rejetés comme non fondés..., il n'y a pas lieu de se prononcer sur le problème de savoir si les demandes soulevées par les requérantes sont en partie prescrites » [10].

12. Certes, les circonstances sont un peu particulières dans la présente affaire, puisque la requérante a pris l'initiative, dans son mémoire introductif d'instance, de justifier le dépôt de sa requête au regard des prescriptions de l'article 43 [11]. Il ne nous semble cependant pas que vous puissiez prendre en considération cette précaution de Roquette pour considérer que le moyen tiré de la prescription a été soulevé. Le fait, pour un requérant, d'alléguer que sa demande n'est pas prescrite, afin de répondre, par avance, à une objection de l'adversaire qui finalement ne sera pas formulée, ne saurait, selon nous, permettre de considérer que le moyen tiré de la prescription a été soulevé. On ne peut, d'ailleurs, manquer d'observer que, malgré le développement du mémoire introductif d'instance consacré au délai de prescription, la Commission, qui avait pris connaissance du contenu de ce mémoire, n'a formulé absolument aucune observation à ce sujet dans sa défense ou sa duplique. Enfin, on doit rappeler que, face aux questions très précises posées à l'audience, l'agent de la Commission n'a à aucun moment déclaré que la défenderesse considérait la demande comme prescrite, mais a fait part de ses interrogations quant au point de départ du délai, en évoquant la possibilité de le situer au moment où la voie de l'action en remboursement a été considérée comme fermée par les juridictions judiciaires françaises. Cet agent a indiqué, en se référant à votre jurisprudence sur le caractère d'ordre public des délais de recours, que votre Cour pourrait soulever d'office la prescription.

13. Quoi qu'il en soit, l'examen du droit actuellement applicable dans les États membres fait apparaître que deux d'entre eux seulement permettent au juge de soulever la prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle contre l'État. Encore faut-il préciser que seul le droit grec prévoit sans restriction que le moyen de prescription est soulevé d'office par le juge. En République fédérale d'Allemagne, la possibilité ou l'obligation pour le juge d'attirer l'attention du débiteur sur la possibilité d'invoquer la prescription, qui donne d'ailleurs lieu à controverse au regard du devoir de neutralité, paraît être conçue comme l'expression d'un devoir de sollicitude du juge dont la portée est variable en fonction de la situation des parties. Mais il semble bien que, dans tous les autres États membres, la prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle contre l'État ne peut être soulevée d'office par le juge. Aussi, compte tenu des dispositions de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, selon lesquelles, « en matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres », nous estimons que, à défaut de principe général commun en ce sens, vous ne pouvez soulever d'office le moyen tiré de la prescription.

14. Les termes de la demande formée par Roquette amènent néanmoins à s'interroger quant à sa recevabilité, dans la mesure où le préjudice allégué semble se confondre, pour partie au moins, avec les MCM perçus en trop, et où la voie de droit permettant normalement de récupérer les montants trop perçus est celle de l'action en rembourse-

10 — Affaires jointes 14, 16, 17, 20, 24, 26 et 27/60, 1/61, Meroni e.a., arrêt du 13 juillet 1961, Rec. p. 321, et conclusions de l'avocat général Lagrange, p. 343, 345-347.

11 — P. 26 du mémoire introductif d'instance.

ment devant le juge national, que votre arrêt du 15 octobre 1980 a précisément fermée aux opérateurs concernés, dont Roquette. Autrement dit, cette firme ne dissimule-t-elle pas, sous l'apparence d'une action en responsabilité, l'action en remboursement dont votre arrêt, en limitant les effets de l'invalidité réglementaire, lui a empêché l'exercice?

15. Il convient de préciser le sens de notre interrogation. Elle ne tend pas à suggérer qu'une exception de recours parallèle pourrait être éventuellement opposée à la demande de Roquette, au motif que le remboursement de sommes indûment perçues par les autorités nationales au titre des MCM relèverait exclusivement des juridictions nationales. En effet, nul n'ignore qu'une telle irrecevabilité, dont le principe a été clairement explicité dans votre arrêt du 27 janvier 1976, IBC [12], ne peut s'appliquer que s'il existe effectivement devant le juge national une action permettant d'obtenir satisfaction. Lorsque les voies de droit nationales ne permettent pas d'assurer à l'opérateur concerné une protection efficace de ses droits, l'exception de recours parallèle n'est plus concevable, parce que, précisément, il n'y a pas de recours parallèle effectif. Cette réserve importante, mise en valeur par la doctrine [13], a été exprimée avec une particulière netteté dans vos arrêts Unifrex du 12 avril 1984 [14] et Krohn du 26 février 1986 [15]. Dès lors, il nous paraît difficile d'admettre qu'une irrecevabilité de la demande de Roquette puisse être envisagée à travers une exception de recours parallèle, puisque votre arrêt du 15 octobre 1980 a précisément prévu que l'invalidité réglementaire qu'il constatait ne permettait pas de remettre en cause les perceptions antérieures de MCM. Il nous paraît peu concevable d'opposer à Roquette l'argument suivant lequel sa demande de remboursement « travestie » en action en responsabilité n'a pas été portée devant son juge naturel, le juge national. Nous ne voyons pas, en effet, quelle action de nature à lui assurer une protection efficace de ses droits pourrait, ou aurait pu, être exercée par Roquette dans le cadre national, compte tenu de votre décision de limiter les effets de l'invalidité.

16. Il n'en demeure pas moins indiscutable que, par son action en responsabilité, Roquette tend, pour partie, à obtenir le paiement de sommes égales aux MCM trop perçus alors que votre arrêt du 15 octobre 1980 avait prévu que les perceptions de MCM pour des périodes antérieures à son prononcé ne pourraient être remises en cause. C'est dire qu'elle est de nature à soulever une difficulté plus délicate quant à sa recevabilité, au regard, cette fois, de l'autorité de la chose jugée par votre Cour.

17. Toutefois, il n'apparaît pas aisé de déterminer dans quelle mesure cette autorité ferait obstacle à l'exercice, par Roquette, d'une action en responsabilité extracontractuelle. En effet, votre ordonnance du 5 mars 1986 dans l'affaire Wünsche [16] a fait application de l'autorité de la chose jugée aux rapports entre la Cour, d'une part, et le juge national, auteur des questions préjudicielles et destinataire des réponses données par vous, d'autre part, cela dans un contexte singulier. Vous vous en souvenez, le tribunal administratif de Francfort, destinataire d'un arrêt préjudiciel du 12 avril 1984 [17], vous

12 — Affaire 46/75, Rec. p. 65.

13 — Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, « Le contentieux », éd. Faculté de droit, d'économie et de science sociale de Liège, p. 250, et Isaac, G.: *Droit communautaire général*, éd. Masson, p. 268.

14 — Affaire 281/82, Rec. p. 1969, points 11 et 12.

15 — Affaire 175/84, Rec. p. 753, point 27.

16 — Affaire 69/85, Rec. p. 947.

17 — Affaire 345/82, Wünsche Handelsgesellschaft, Rec. p. 1995.

avait, dans le cadre du même litige, posé de nouvelles questions mettant en cause la validité même de cet arrêt. En réponse, vous avez d'abord indiqué que:

« un arrêt par lequel la Cour statue à titre préjudiciel sur l'interprétation ou la validité d'un acte pris par une institution de la Communauté tranche, avec l'autorité de la chose jugée, une ou plusieurs questions de droit communautaire et lie le juge national pour la solution du litige au principal » [18].

Vous avez ensuite affirmé que:

« l'autorité dont est revêtu un arrêt rendu en matière préjudicielle ne fait ... pas obstacle à ce que le juge national destinataire de cet arrêt puisse estimer nécessaire de saisir à nouveau la Cour avant de trancher le litige au principal ».

Précisant, alors, les conditions dans lesquelles une nouvelle saisine à titre préjudiciel pouvait intervenir, vous avez déclaré, en évoquant votre jurisprudence constante, que:

« un tel recours peut être justifié lorsque le juge national se heurte à des difficultés de compréhension ou d'application de l'arrêt, lorsqu'il pose à la Cour une nouvelle question de droit, ou encore lorsqu'il lui soumet de nouveaux éléments d'appréciation susceptibles de conduire la Cour à répondre différemment à une question déjà posée ».

Cependant, avez-vous finalement observé,

« cette faculté de réinterroger la Cour ne saurait permettre de contester la validité de l'arrêt déjà rendu sans remettre en cause la répartition des compétences opérée par l'article 177 du traité entre les juridictions nationales et la Cour » [19].

18. Ainsi, votre ordonnance explicite assez clairement l'autorité qu'impose la chose jugée par votre Cour dans le cadre préjudiciel au juge destinataire de votre arrêt: ce juge est lié, pour la solution du litige au principal, par la réponse donnée à la question qu'il a posée. Les circonstances de la présente affaire ne permettent pas une transposition pure et simple de l'autorité ainsi définie. En effet, il s'agit présentement d'une partie du litige au principal ayant donné lieu à votre arrêt préjudiciel du 15 octobre 1980, qui agit contre un défendeur différent de celui du litige en question, sur un fondement juridique formellement distinct, et devant votre Cour, en tant que juridiction compétente au principal cette fois-ci. Dans de telles conditions, doit-on ou peut-on considérer que l'autorité de la chose jugée par vous le 15 octobre 1980, au regard d'un litige au principal dans lequel Roquette agissait, devant le tribunal d'instance de Lille, en paiement de l'indu contre l'administration française des douanes, interdit à cette firme d'agir devant vous, en responsabilité extracontractuelle, contre la Commission des Communautés européennes? Nous pensons qu'une réponse affirmative de votre part supposerait la consécration d'une conception singulièrement extensive de la chose jugée au préjudiciel. Cela ne nous semble pas envisageable.

18 — Affaire 69/85, précitée, point 13.

19 — Ibidem, point 15.

19. Nous voudrions tenter de conforter cette opinion par une observation relative à la nature de l'action en responsabilité extracontractuelle devant votre Cour. Cette action, dont vous avez souligné à maintes reprises le caractère autonome, ne saurait se confondre avec une action en paiement ou en remboursement. Dans la matière de l'activité communautaire normative d'ordre économique, le succès de l'action en remboursement suppose simplement que soit établie l'invalidité du texte servant de base à une perception. Dès lors que l'invalidité est établie — et que ses effets ne sont pas exceptionnellement limités —, le droit au remboursement à l'intégralité de la perception indue est lui-même établi. Il en va différemment pour l'action en responsabilité extracontractuelle devant votre Cour, dont le succès est conditionné par des exigences beaucoup plus strictes, même lorsque le préjudice allégué résulte de l'invalidité du même texte. L'opérateur qui, sous le couvert de l'action en responsabilité, réclame dans ce cadre le remboursement de l'indu, devra remplir les conditions exigées au titre du régime juridique de la responsabilité, et non celles, moins restrictives, exigées au titre de l'action en remboursement ou en paiement. En particulier, il devra établir bien plus que la seule invalidité du texte fondant la perception. Selon votre jurisprudence, la responsabilité liée à un acte normatif impliquant des choix de politique économique ne peut être engagée

« qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers » [20]

et, s'agissant plus précisément d'un contexte normatif caractérisé par un large pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune, que si l'institution concernée a

« méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs » [21].

Le caractère manifeste d'une invalidité normative étant établi, une indemnisation de l'opérateur à hauteur des perceptions indues ne sera pas acquise ipso facto, puisque vous précisez, au titre de l'exigence de gravité, que

« dans les domaines relevant de la politique de la Communauté en matière économique, il peut être exigé du particulier qu'il supporte, dans des limites raisonnables, sans pouvoir se faire indemniser par les fonds publics, certains effets préjudiciables à ses intérêts économiques, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci est reconnu non valide » [20],

et que, pour pouvoir être indemnisé, le dommage allégué doit dépasser

« les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné » [22].

20 — Affaire 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, arrêt du 2 décembre 1971, Rec. p. 975, point 11.

21 — Affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL, arrêt du 25 mai 1978, Rec. p. 1209, point 6.

22 — Affaires jointes 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, Dumortier e.a., arrêt du 4 octobre 1979, Rec. p. 3091, point 11.

20. Aussi, il nous paraît que l'analyse qui voit, dans une action en responsabilité tendant, en partie, à l'indemnisation d'un préjudice dont le montant est égal à celui de sommes indûment payées au titre de MCM, une action en remboursement déguisée ne rend pas compte de la situation réelle de l'opérateur qui l'exerce. Celui-ci, quoi qu'il en pense, pourrions-nous dire, exerce vraiment une action différente. Sa situation illustre parfaitement l'autonomie de l'action en responsabilité, dégagée par votre jurisprudence. Ce faisant, cet opérateur ne remet pas en cause l'autorité de l'arrêt par lequel vous avez jugé que l'action en remboursement ne lui était pas permise.

21. Ces observations nous conduisent donc à penser que l'autorité de la chose jugée par vous le 15 octobre 1980 n'est pas remise en cause par l'action de Roquette et qu'aucune irrecevabilité n'est envisageable de ce chef.

22. Dans l'hypothèse, cependant, où la pertinence d'une fin de non-recevoir tirée de l'exception de recours parallèle ou de l'autorité de la chose jugée serait concevable, vous devriez prendre l'initiative d'opposer l'irrecevabilité, dans la mesure où la Commission n'a soulevé aucun moyen, ni même formulé de véritable réserve sur les questions en cause. Il résulte très clairement de votre arrêt Krohn, précité, que l'exception de recours parallèle est une fin de non-recevoir d'ordre public. Quant à celle tenant à l'autorité de la chose jugée, il semble que vous la considériez pareillement, encore que, dans vos ordonnances, la référence à cette autorité soit implicite [23] ou indirecte [24]. Mais vous n'aurez pas à opposer d'irrecevabilité si vous partagez l'analyse que nous avons développée.

23. Nous parvenons ainsi à l'examen de la requête au fond, limité au *principe* de la responsabilité. Les développements précédents relatifs à l'autorité de la chose jugée ont déjà fourni l'occasion d'évoquer les conditions de fond posées par votre jurisprudence pour que l'activité normative de la Communauté dans le domaine économique, singulièrement dans celui de la politique agricole commune, entraîne sa responsabilité non contractuelle.

24. Votre Cour exige d'abord, rappelons-le, que le dommage allégué résulte de la « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers » [20].

25. L'existence d'une violation du droit doit être considérée comme acquise, puisque votre arrêt précité du 15 octobre 1980 a constaté l'invalidité du règlement n° 652/76 de la Commission en tant qu'il fixait des MCM pour certains produits. Mais il est nécessaire de décrire précisément la teneur de cette violation, afin de voir si elle a atteint de façon manifeste une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Cela conduit à analyser plus en détail le raisonnement suivi par votre Cour.

23 — Affaires jointes 159 et 267/84, 12 et 264/85, Ainsworth e.a., ordonnance du 1er avril 1987, Rec. p. 1579, points 3 et 4.

24 — Affaire 69/85, précitée, voir note 16.

20 — Affaire 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, arrêt du 2 décembre 1971, Rec. p. 975, point 11.

26. Vous étiez amenés à apprécier la validité de dispositions d'un règlement de la Commission qui se trouvaient mises en cause, à travers les questions préjudicielles posées, en raison de la méthode de calcul des MCM qu'elles mettaient en œuvre. Pour pouvoir effectuer cette appréciation, vous avez dû définir la portée des règles techniques dont le respect s'imposait à la Commission. Vous l'avez fait en vous attachant à situer ces règles par rapport au système des MCM et à la philosophie sur laquelle il repose, dans le cadre de la politique agricole commune.

27. Ainsi, vous avez indiqué qu'il résultait des dispositions du règlement de base n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971 [25], que:

« tant pour les produits de base que pour les produits dépendants, l'instauration des montants compensatoires monétaires a pour objet de corriger les effets des variations de taux de change instables qui, dans un système d'organisation des marchés des produits agricoles basés sur des prix communs, seraient de nature à provoquer des perturbations dans les échanges de produits, et notamment à compromettre le régime d'intervention prévu pour ces produits ».

Vous avez ajouté que l'instauration des MCM visait essentiellement

« au maintien du système de prix uniques dans les organisations agricoles de marché, ce système de prix uniques constituant, compte tenu des objectifs du maintien du niveau de vie des producteurs agricoles et de stabilisation des marchés, propres à ces organisations, le fondement de la libre circulation des produits agricoles au sein de la Communauté ».

Vous avez précisé qu'en revanche cette instauration

« ne vise et ne saurait viser une protection supplémentaire des marchés au niveau des prix agricoles de tel ou tel État membre par rapport aux autres, objectif incompatible avec l'unicité recherchée » [26].

28. Il nous semble important de souligner particulièrement, ici, le lien étroit que vous mettez en valeur entre les MCM, d'une part, la libre circulation des produits agricoles, d'autre part, les uns ayant comme fonction essentielle la préservation de l'autre à travers le maintien du système de prix uniques.

29. Passant à l'analyse de la portée de la disposition du règlement n° 974/71 spécifiquement relative à la fixation des MCM applicables aux produits dérivés d'un produit de base, soit l'article 2, paragraphe

25 — Relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation de certains États membres, JO L 106 du 12.5.1971, p. 1.

26 — Affaire 145/79, précitée, point 11.

2, vous indiquez que la Commission peut seulement tenir compte

« de la répercussion des montants compensatoires appliqués au produit de base sur le prix du produit dépendant » [27].

Vous admettez, cependant, que le calcul de l'incidence du MCM établi pour un produit de base sur les prix des produits dépendants soulève, face à une très grande variété de produits, des « problèmes difficiles d'ordre technique et économique » [28], et qu'il y a lieu, dès lors, de reconnaître à la Commission un « large pouvoir d'appréciation » [28]. Dans ces conditions, l'inadéquation, à l'égard de telle ou telle entreprise ou tel ou tel groupe de producteurs, de la fixation du MCM applicable à un produit transformé ne suffit pas à la remettre en cause. Toutefois, vous observez que

« si le mode de calcul utilisé a pour conséquence de soumettre des produits transformés de façon systématique à des montants compensatoires dont la charge — ou, le cas échéant, le bénéfice — va constamment au-delà de ce qui est nécessaire pour tenir compte de l'incidence du montant compensatoire applicable au produit de base, les dispositions établissant ces montants ne peuvent plus être censées avoir pour objet de neutraliser les effets de fluctuations monétaires entre les États membres » [29].

Vous estimez que, dans ce cas,

« la Commission n'agit plus dans le cadre des pouvoirs qu'elle tient du règlement n° 974/71 » [29].

30. A partir de ces considérations, vous concluez dans l'arrêt Roquette, à l'invalidité du règlement précité n° 652/76 de la Commission, en ce qui concerne le système de calcul des MCM sur les produits transformés à partir d'un même produit de base tel que le maïs ou le blé, en vous référant, pour la motivation, à vos arrêts Providence agricole de la Champagne [30] et Maïseries de Beauce [31] du même jour. Si nous nous reportons à ces arrêts, nous constatons qu'ils définissent une limite claire au pouvoir d'appréciation de la Commission quant à l'incidence du MCM applicable au produit de base sur les prix des produits dérivés. Cette limite se trouve dans

« le plafonnement qui empêche que la somme des montants compensatoires monétaires sur les produits dérivés à partir d'une certaine quantité d'un produit de base dépasse le montant compensatoire monétaire sur la quantité du produit de base dont ils proviennent » [32].

C'est donc la référence à ce « plafonnement » qui vous conduit, dans l'arrêt Roquette, à conclure:

« que, en adoptant un système de calcul des montants compensatoires monétaires ... qui aboutit à établir, pour les différents produits

27 — Ibidem, point 12.
28 — Ibidem, point 13.
29 — Ibidem, point 14.
30 — Affaire 4/79, arrêt du 15 octobre 1980, Rec. p. 2823.
31 — Affaire 109/79, arrêt du 15 octobre 1980, Rec. p. 2883.
32 — Affaire 4/79, précitée, point 32, et 109/79, précitée, point 32.

issus de la transformation d'une quantité donnée de maïs ou de blé dans une filière de fabrication déterminée, des montants compensatoires dont la somme s'élève à un chiffre nettement supérieur à celui du montant compensatoire établi sur cette quantité donnée de maïs ou de blé, la Commission a violé le règlement n° 974/71 ainsi que l'article 43, paragraphe 3, du traité » [33].

31. Cette analyse du raisonnement ainsi suivi par votre Cour a pu vous paraître par trop minutieuse, mais il nous a semblé important de bien faire ressortir que, selon vos arrêts, les dispositions techniques relatives à la fixation des MCM sont étroitement reliées aux principes fondateurs de la politique agricole commune. En effet, dès lors que, pour votre Cour, telle disposition technique relative au calcul des MCM ne peut s'interpréter que par une référence stricte aux principes que nous venons d'évoquer, il devient prévisible qu'une violation de cette disposition ne sera pas indifférente au regard de ces principes.

32. L'invalidité constatée par vous, dans les conditions que nous venons d'exposer, appelle une première remarque. L'illégalité relevée nous paraît présenter une certaine netteté. La règle du « plafonnement » apparaît comme une limite évidente au pouvoir d'appréciation de l'« incidence » telle que la définit l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, et sa violation semble comporter la même évidence. Le caractère incorrect de l'appréciation à laquelle s'est livrée la Commission dans le calcul des MCM applicables aux produits dérivés serait décelable même par un non-spécialiste. Il est patent, manifeste. Notre opinion rejoint ici celle qu'exprimait devant vous M. l'avocat général Mayras, lorsque, concluant dans les affaires Providence agricole, Maïseries de Beauce et Roquette, il notait:

« Il découle de la simple arithmétique que, à partir du moment où la somme des montants appliqués à l'ensemble des produits résultant de la transformation d'un même produit de base excède celle des montants applicables à ce produit, il y a *erreur manifeste,* pour ne pas dire un calcul arbitraire, contraire à certaines exigences minimales » [34].

33. On ne peut manquer de rapprocher les qualificatifs choisis par l'avocat général de ceux au moyen desquels votre Cour précise,

« dans un contexte de normes communautaires, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune » [35],

les conditions de mise en jeu de la responsabilité de la Communauté. Vous indiquez, en effet, dans votre arrêt Dumortier, que cette responsabilité

« ne pourrait être engagée que de manière exceptionnelle dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs » [35].

33 — Affaire 145/79, précitée, point 32.

34 — Affaires 4/79, 109/79, 145/79, précitées; conclusions p. 2862-2863.

35 — Affaire 64/76, Dumortier, précitée, point 9.

Et vous relevez, dans l'affaire Amylum, à propos d'erreurs ayant entaché d'invalidité un règlement du Conseil, que:

« il ne s'agissait pas d'erreurs d'une telle gravité qu'on saurait dire que le comportement des institutions défenderesses ... confinerait, en tant que tel, à l'arbitraire et serait ainsi de nature à engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté » [36].

Ces deux arrêts précisent, en quelque sorte, ce qu'il faut entendre, pour l'activité communautaire en cause, par « violation caractérisée ».

34. Même en tenant compte, comme vous l'avez fait, de la marge d'appréciation qu'il convenait de reconnaître à la Commission, l'illégalité commise par elle n'en apparaît pas moins manifeste. Cette qualification nous semble imposée par votre raisonnement, ainsi que par les observations de votre avocat général, qui l'éclairent. Aussi, nous estimons que l'invalidité constatée a consisté en une illégalité caractérisée, en une appréciation manifestement incorrecte de la part de la Commission.

35. Peut-on considérer que cette illégalité confine même à l'arbitraire, comme semble l'exiger votre arrêt Amylum? Nous pensons que l'identification des règles communautaires effectivement violées, en l'espèce, permet de répondre affirmativement à une telle question.

36 — Affaires jointes 116 et 124/77, arrêt du 5 décembre 1979, Rec. p. 3497, point 19.

36. Votre arrêt Roquette se réfère expressément à la violation du règlement n° 974/71 et à celle de l'article 43, paragraphe 3, du traité.

37. Les dispositions du règlement n° 974/71 ont essentiellement un caractère technique. En particulier, les articles 1er et 2, mentionnés dans vos arrêts du 15 octobre 1980, prévoient la perception ou l'octroi de MCM, les types de produits auxquels ils s'appliquent et le mode d'évaluation des montants relatifs aux produits de base et aux produits dérivés. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, de « règles supérieures de droit » au sens où l'entend votre jurisprudence. Celle-ci a semblé retenir à ce titre le respect des droits acquis [37], le principe de respect de la confiance légitime [38], le principe de proportionnalité [39] et le principe de non-discrimination [40]. La méconnaissance des dispositions précitées du règlement n° 974/71 ne peut, si on s'en tient à leur seule apparence, être comparée avec celle d'un de ces principes.

38. Mais précisément, il ne semble pas possible, au regard de l'analyse que vous avez développée dans l'arrêt Roquette, de considérer l'invalidité à travers la seule apparence formelle des dispositions méconnues. Compte tenu du contexte dans lequel s'inscrivaient l'instauration des MCM et les modalités de leur fixation, l'illégalité qui a affecté leur mode de calcul a directement retenti sur les fondements du système. C'est dire que l'objectif de maintien des prix uniques a été directement affecté par l'inva-

37 — Affaires jointes 95 à 98/74, 15 et 100/75, Union nationale des coopératives agricoles de céréales e.a., arrêt du 10 décembre 1975, Rec. p. 1615.

38 — Affaire 97/76, Merkur, arrêt du 8 juin 1977, Rec. p. 1063.

39 — Affaires jointes 63 à 69/72, Werhahn Hansamühle, arrêt du 13 novembre 1973, Rec. p. 1229.

40 — Affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL, précitée.

lidité des dispositions réglementaires techniques, et qu'il en a été de même du principe dont il est un des fondements, celui de la libre circulation des produits agricoles dans la Communauté. Il nous paraît utile, à cet égard, de citer un passage de vos arrêts Providence agricole et Maïseries de Beauce, dans la partie « considérations générales ». Selon votre Cour,

« des montants compensatoires monétaires fixés à un niveau qui surcompenserait de manière évidente la marge entre les prix exprimés en monnaie nationale et ceux exprimés en unités de compte par application des taux de change représentatifs (taux verts des monnaies nationales) porteraient atteinte au caractère d'expédient provisoire des montants compensatoires monétaires et à l'exigence de stricte nécessité de leur instauration, qui conditionne leur légalité. Au lieu de constituer un moyen de maintenir, dans toute la mesure du possible, le système de prix uniques et, par là, la libre circulation des produits agricoles, ils deviendraient des obstacles à cette libre circulation, assimilables à des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et incompatibles avec l'objectif que l'article 43, paragraphe 3, sous b), du traité assigne aux organisations communes de marchés, à savoir assurer aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national » [41].

Bien que ce passage ne soit pas repris dans l'arrêt Roquette, on peut considérer qu'il est consacré à une analyse de caractère général qui demeure parfaitement valable dans le cadre de cet arrêt, en particulier lorsqu'il décrit, dans sa deuxième phrase, l'effet pervers de MCM incorrectement fixés. L'article 43, paragraphe 3, du traité est d'ailleurs expressément cité par l'arrêt Roquette comme ayant été, en l'espèce, violé [42].

39. Nous estimons donc que l'invalidité constatée par votre arrêt a consisté en la violation caractérisée non seulement de dispositions techniques concernant la fixation des MCM applicables aux produits dérivés, mais, à travers elles, également du principe de libre circulation des produits agricoles dans la Communauté.

40. Ce principe revêt, à l'évidence, un caractère fondamental en droit communautaire. Peut-on, pour autant, le ranger parmi les « règles supérieures de droit », qui, seules, peuvent voir leur violation entraîner une responsabilité de la Communauté? Une hésitation est encore permise, si on considère que les règles supérieures en question doivent, selon votre jurisprudence, protéger les particuliers. La fonction spécifique de protection des particuliers du principe de libre circulation des produits agricoles peut difficilement être regardée comme comparable à celle de principes tels que ceux tenant à l'exigence de respect des droits acquis, de respect de la confiance légitime, ou de proportionnalité.

41. Nous estimons, cependant, que cette hésitation ne prête pas à conséquence, dans la mesure où l'invalidité en cause a directement et manifestement affecté un principe que votre jurisprudence a déjà expressément rangé parmi les « règles supérieures de droit protégeant les particuliers », à savoir le principe de non-discrimination.

41 — Affaires 4/79 et 109/79, précitées, point 25.

42 — Voir point 32 de l'arrêt.

42. Dès lors que vos arrêts du 15 octobre 1980 ont, de façon plus ou moins marquée, souligné que des fixations incorrectes de MCM se traduisant par des montants excessifs aboutissaient à remettre en cause, en pratique, le système des prix uniques et à introduire de véritables taxes d'effet équivalent portant atteinte à la libre circulation des produits agricoles, la survenance de distorsions aux échanges entre les États membres et de différences de traitement entre opérateurs économiques n'est pas fortuite, mais inévitable, par le simple jeu des lois économiques les plus élémentaires.

43. La firme requérante a indiqué que vous aviez expressément relevé, dans l'attendu 52 de l'arrêt Roquette, les distorsions importantes entre les divers opérateurs économiques de la Communauté provoquées par les « errements de la Commission ».

44. Dans l'attendu en question, qui est précisément celui dans lequel la Cour explicite les raisons qui l'amènent à limiter dans le temps les effets de l'invalidité qu'elle constate, on trouve tout au plus une allusion aux *distorsions de la concurrence* que Roquette considère comme portant atteinte au principe de non-discrimination. La Cour relève que:

« l'invalidité dont il s'agit en l'espèce pourrait donner lieu à un recouvrement de montants indûment payés par des entreprises intéressées dans des pays à monnaie dépréciée, et par des administrations nationales concernées dans des pays à monnaie forte, ce qui, étant donné le manque d'uniformité des législations nationales applicables, serait susceptible d'occasionner des différences de traitement considérables et, partant, de causer de nouvelles distorsions de la concurrence ».

45. Il semble bien que, selon Roquette, en exprimant que les demandes de remboursement consécutives à l'invalidité seraient susceptibles de causer de *nouvelles* distorsions de la concurrence, l'arrêt implique que, par eux-mêmes, les montants compensatoires surévalués ont *déjà* causé de telles distorsions.

46. Cette allusion mise à part, votre arrêt Roquette ne comporte, il est vrai, aucun développement vraiment explicite sur les distorsions de la concurrence entre producteurs des « pays à monnaie dépréciée » et producteurs des « pays à monnaie forte », en raison des surévaluations illégales des montants compensatoires. Mais il est également vrai que de telles distorsions sont, comme nous l'avons indiqué, nécessairement à l'arrière-plan des illégalités « techniques » relevées par la Cour. On peut observer, d'ailleurs, que M. l'avocat général Mayras avait été, sur ce point, plus explicite que ne l'a été ensuite la Cour dans son arrêt. Ainsi relève-t-il que:

« le choix du coefficient retenu pour le calcul des montants compensatoires applicables aux produits transformés *n'est pas neutre du point de vue des échanges.* La méthode retenue dans les règlements incriminés a nécessairement entraîné des distorsions dans les échanges entre États membres, et donc une *discrimination entre les producteurs, contraire à l'article 40, paragraphe 3, du traité.* Un système qui 'surcompense' les effets de la dépréciation monétaire favorise les opérateurs des pays à monnaie forte au détriment de ceux des pays à monnaie faible » [43].

43 — Affaire 4/79, précitée; point II — 5, p. 2863.

Votre avocat général a consacré plusieurs pages de ses conclusions à mettre en lumière la discrimination entre producteurs des pays à monnaie dépréciée et ceux des pays à monnaie forte [44], avant de conclure que la méthode de calcul des MCM retenue par la Commission

« a eu pour effet d'*accroître artificiellement les exportations de gruaux et semoules de maïs au départ des pays à monnaie forte...*, alors que le système devait précisément servir à *prévenir* les distorsions artificielles dans les échanges résultant des fluctuations monétaires, et non pas à les provoquer ou à les aggraver » [45].

47. Aussi, bien que votre arrêt ne se soit pas expressément référé à la violation du principe de non-discrimination à laquelle aboutissaient les illégalités spécifiquement relevées, sa réalité nous semble difficilement contestable, et n'est d'ailleurs pas contestée par la Commission dans la présente procédure.

48. Compte tenu de la finalité assez étroite de l'instauration des MCM, par rapport à la préservation du système des prix uniques et de la libre circulation des produits agricoles dans la Communauté, la Commission ne pouvait qu'être consciente des effets inéluctables, en termes de discrimination, d'une surévaluation des montants. Aussi, on peut considérer que, en appliquant une méthode de calcul des MCM manifestement incorrecte pour les produits dérivés d'un même produit de base, la Commission a introduit des distorsions dans les échanges entre États membres et, de ce fait, des discriminations entre opérateurs.

49. Naturellement, elle n'a pas recherché ce résultat en tant que tel. M. l'avocat général Mayras vous rappelait dans ses conclusions que,

« pressée de questions par vos rapporteurs, la Commission reconnaît qu'elle a exercé (sa) compétence ... en vue d'accroître la protection que le prélèvement confère aux producteurs des pays à monnaie forte vis-à-vis des pays tiers, avec le résultat que cet accroissement s'est accompagné de distorsions dans les échanges intracommunautaires au détriment des pays à monnaie dépréciée » [46].

Il nous semble que votre arrêt Roquette a indirectement fait allusion à ce « détournement » du système des MCM, en indiquant que leur instauration

« ne vise et ne saurait viser une protection supplémentaire des marchés au niveau des prix agricoles de tel ou tel État membre par rapport aux autres, objectif incompatible avec l'unicité recherchée » [47].

50. Aussi, l'objectif poursuivi, même s'il ne relevait pas du caprice, était étranger au système des MCM. Dans ces conditions, nous estimons que, en s'affranchissant volontairement du respect des règles qui définissaient les conditions d'établissement

44 — P. 2863 à 2867.
45 — P. 2867.
46 — Ibidem, p. 2880.
47 — Affaire 145/79, précitée, point 11.

et de calcul des MCM et en introduisant, de ce fait, en connaissance de cause, puisqu'elles étaient inéluctables, des distorsions dans les échanges intracommunautaires et des discriminations entre opérateurs, la Commission a adopté un comportement confinant à l'arbitraire, au sens de votre arrêt Amylum [48].

51. Dans la mesure où la requérante s'est contentée d'invoquer, à l'appui de sa demande de dommages-intérêts devant votre Cour, le seul chef d'invalidité relatif au dépassement, par la somme des MCM applicables aux produits dérivés d'un produit de base, du MCM applicable à ce produit [49], nous n'avons pas à examiner les autres chefs d'invalidité spécifiques à l'amidon de maïs, à l'amidon de blé et à la fécule de pomme de terre.

52. La réponse à la question de savoir si les conditions d'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté pourraient être considérées comme réunies suppose encore l'examen de données relatives à l'impact de l'illégalité commise. Il faut rappeler, en effet, que, selon la jurisprudence de la Cour, la responsabilité de la Communauté en matière de mesures économiques suppose que l'institution concernée a méconnu les limites de ses pouvoirs non seulement de manière *manifeste*, mais aussi de manière *grave*. La gravité suppose que la méconnaissance de la « règle supérieure » concerne un « groupe restreint et nettement délimité d'opérateurs économiques » [23], et non des « catégories larges d'opérateurs » [50],

48 — Précité.

49 — Requête, p. 14.

23 — Affaires jointes 159 et 267/84, 12 et 264/85, Ainsworth e.a., ordonnance du 1er avril 1987, Rec. p. 1579, points 3 et 4.

50 — Affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL, précité, point 7.

les répercussions de la mesure en cause étant alors « fortement atténuées au niveau des entreprises individuelles », et que le dommage allégué « dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné » [23].

53. A propos du nombre des opérateurs concernés par une évaluation excessive des MCM, en application de la méthode de calcul dont vous avez constaté l'illégalité, la Commission n'a pas contesté les affirmations de la requérante selon lesquelles il serait très faible. S'agissant, il faut le rappeler, d'un calcul incorrect des montants perçus à l'occasion des exportations françaises, les parties s'accordent à considérer que cinq ou six firmes exportant des céréales depuis la France ont été normalement concernées, parmi lesquelles deux, la société Providence agricole de Champagne et la société des maïseries de Beauce, se sont vu accorder le remboursement du trop perçu. Vous savez, en effet, dans quelles conditions des juridictions administratives françaises ont estimé ne pas devoir tenir compte de la limitation des effets de l'invalidité. A titre de comparaison, on peut observer que, dans les affaires relatives à la suppression discriminatoire des restitutions obligatoires au profit du gritz et du quellmehl, votre Cour a considéré que sept entreprises françaises et sept entreprises allemandes, qui constituaient l'ensemble des producteurs de gritz de maïs dans la Communauté, représentaient un « groupe restreint et nettement délimité d'opérateurs » [51] et étaient, à ce titre, en situation de faire valoir la responsabilité extracontractuelle de la Communauté à leur égard.

51 — Affaire 64/76, précitée.

54. Aussi, sur la base de ces premiers éléments, on ne peut exclure que la firme Roquette fasse partie d'un groupe nettement restreint et délimité d'exportateurs d'amidon atteints par les distorsions de concurrence consécutives à la surévaluation de MCM à l'exportation au départ de la France.

55. Il reste à apprécier si la firme Roquette est en mesure de se prévaloir d'un préjudice dépassant, par son ampleur, les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur en cause. Cette appréciation doit s'attacher non au détail du préjudice allégué, mais, pourrions-nous dire, à sa structure. Vous avez renvoyé à une éventuelle phase ultérieure du débat la question du chiffrage précis des dommages-intérêts. Vous devez donc, à cet instant, vous en tenir à une considération globale des principaux chefs de préjudice sans entrer dans le détail des différents postes.

56. Il nous paraît évident que votre Cour doive se déterminer en fonction du préjudice *allégué*, dans la mesure où celui-ci apparaît au moins *concevable*, à défaut d'être, à ce stade, justifié. Toute autre attitude reviendrait à souscrire par avance aux seules affirmations des demandeurs dans les actions en responsabilité.

57. De ce point de vue, la description générale que donne Roquette de son préjudice paraît quelque peu problématique. Nous faisons allusion ici non à ce qui est constitué par les MCM trop perçus, au sens strict, mais à ce que Roquette a qualifié de « préjudice réel » dans son acte introductif d'instance. Cette expression ne laisse pas d'étonner, d'ailleurs, dans la mesure où elle pourrait donner à penser que les MCM trop perçus ne représentent pas un préjudice réel pour Roquette. Mais l'étonnement fait place à la perplexité, lorsqu'on s'efforce de saisir avec le maximum de précision souhaitable la nature de ce préjudice « réel ». Vous avez, comme nous-même, été frappés par l'extrême difficulté éprouvée par Roquette pour expliciter le préjudice réel, pour le conceptualiser. Il a été notamment question d'un manque à gagner résultant de ce que Roquette aurait été doublement pénalisée par rapport à ses concurrents, dans la mesure où la surévaluation des MCM aurait joué deux fois, d'abord par leur perception au détriment des exportateurs français, ensuite par leur versement au profit des opérateurs d'États membres à monnaie forte. Sans contester la matérialité de ce double effet, on pouvait ne pas percevoir très clairement en quoi il provoquait un manque à gagner.

58. Toutefois, quelques précisions, assez synthétiques, il est vrai, apportées aux questions posées à l'audience, ainsi qu'un passage, assez bref, de l'acte introductif d'instance permettent de mieux saisir ce que serait la matérialité du préjudice réel. Celui-ci consisterait en ce que Roquette, dont la trésorerie était allégée, au-delà de ce que permettait le droit communautaire, par les MCM, aurait dû aligner ses prix sur des concurrents d'États membres à monnaie forte auxquels leur trésorerie, abondée au-delà de ce que permettait le droit communautaire, par les MCM, aurait laissé le loisir de fixer des prix anormalement bas. Anormalement veut dire ici que la fixation, par ces opérateurs, de leurs prix aurait été influencée par l'aisance économique résultant de la surévaluation des MCM. Roquette estime que l'alignement sur des prix ainsi fixés a provoqué pour elle un manque à gagner.

59. Sans s'arrêter au seul fait que, à l'appui des rares développements précis qu'elle a consacrés à ce sujet, Roquette n'a produit strictement aucun document matérialisant, même de façon globale, le manque à gagner, alors que d'abondants listings sont annexés à sa requête pour justifier d'une partie des trop-perçus, on ne peut s'empêcher d'émettre quelques doutes quant à la plausibilité même d'un manque à gagner tel que celui décrit à l'instant. En effet, un manque à gagner n'est concevable que si on présume qu'une fixation des prix à un niveau plus élevé, en l'absence d'une aisance anormale de trésorerie des concurrents, provoque de façon quasi certaine des gains plus importants pour les opérateurs. Or, compte tenu des lois de l'économie, rien ne permet d'affirmer que la pratique, sur un marché ouvert à la concurrence, de prix plus élevés, procurera des gains plus importants. Un tel effet ne sera atteint que si l'opérateur concerné maintient son volume de vente, par rapport à celui qu'il assurait à des prix moins élevés. Si ce volume baisse, il n'y a pas de gains assurés. Or, rien ne permet d'affirmer que les volumes de ventes des opérateurs sont stables en cas d'augmentation des prix qu'ils pratiquent. Au contraire, l'augmentation des prix introduit une probabilité de diminution des ventes.

60. A ce sujet, il convient de rappeler qu'à l'audience le représentant de Roquette n'a pas contesté que cette firme avait beaucoup exporté pendant la période où la surévaluation des MCM faisait sentir ses effets, et qu'il l'a expliqué par les « sacrifices sur les prix pendant cette période », par l'alignement sur les prix des concurrents. Il a ainsi lui-même parfaitement illustré le lien entre niveau des prix et volume des ventes, en admettant qu'un niveau relativement bas des prix entraînait l'accroissement des ventes. Or, de la même façon, une élévation des prix n'aurait probablement pas été sans effet sur ce volume, et il n'y a donc aucune certitude qu'elle aurait procuré un gain.

61. Aussi, nous estimons que le principe même de l'existence, pour Roquette, d'un manque à gagner tel que celui qu'elle a décrit, est très incertain. Il nous paraît qu'il devrait être tenu compte de cette grande incertitude pour apprécier si les dommages allégués par Roquette dépassent les « risques inhérents » à son activité économique.

62. De plus, il convient d'observer que Roquette n'a opposé strictement aucune réponse aux arguments de la Commission suivant lesquels cette firme aurait tiré, à travers certaines de ses opérations, des profits de la surévaluation des MCM. La Commission a, en effet, indiqué que, à l'occasion d'exportations d'amidon depuis la France vers le Royaume-Uni et l'Irlande, il y a eu versement de MCM surévalués au profit des exportateurs. La Commission a précisé que les « écarts monétaires, fort importants » [52] constatés dans ces États membres « ont donné lieu à l'octroi de compensations monétaires à l'exportation vers ces pays » [52], et elle a donné, à titre d'exemple, les taux de ces écarts monétaires pour l'année 1976. Or, au-delà du règlement n° 652/76, dont vous avez constaté l'invalidité le 15 octobre 1980, c'est la réglementation d'ensemble des MCM qui, à l'époque considérée, mettait en œuvre des méthodes de calcul les surévaluant. Cette surévaluation aurait donc profité à Roquette, principal exportateur français d'amidon, à l'occasion d'exportations vers l'Irlande et le Royaume-Uni, alors que ces États membres connaissaient des écarts monétaires importants.

52 — Mémoire en duplique de la Commission, p. 6.

63. Il n'est pas indifférent, à cet égard, de noter qu'en 1976 il y a eu, selon les tableaux fournis par la Commission, exportation de 25 359 tonnes d'amidon de maïs de la France vers la République fédérale d'Allemagne, mais également de 20 796 tonnes de ce produit vers le Royaume-Uni et de 12 081 tonnes vers l'Irlande. Or, si une partie de ces exportations vers la République fédérale d'Allemagne a donné lieu, avec l'entrée en vigueur du règlement n° 652/76, à des perceptions excessives de MCM, il est clair que des MCM ont été excessivement octroyés, en application de la réglementation communautaire en vigueur, à l'occasion d'une partie au moins des exportations vers le Royaume-Uni et l'Irlande. Nous retirons donc des arguments de la Commission, non démentis par Roquette, et étayés par quelques constatations objectives, un doute accru quant à la gravité du préjudice qu'aurait subi la demanderesse.

64. Enfin, vous devez tenir compte, dans votre appréciation de cette gravité, de l'importance économique proprement dite de la surévaluation des MCM. L'agent de la Commission vous a indiqué à l'audience que la charge du calcul erroné, c'est-à-dire la différence entre ce qui était correct et ce qui était incorrect, correspond à un peu moins de 10 % du montant compensatoire qui était dû et que la charge maximale qui avait pu être constatée à l'époque était de 2,5 % du prix de la matière première, à savoir le maïs, l'écart monétaire étant alors à son maximum. Il a ajouté que lorsque cet écart était plus faible, comme pendant la plus grande partie de l'année 1976, la charge illégale supportée par Roquette représentait 1,3 % du prix de la matière première. Roquette n'a pas contesté ces évaluations.

65. Les comparaisons entre des données chiffrées se rapportant à des situations différentes peuvent comporter une part d'arbitraire. Sous cette réserve, nous croyons utile de vous rappeler que, dans les affaires de responsabilité relatives à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre, détenu par les organismes d'intervention, et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux, la Cour, qui avait estimé, dans des arrêts préjudiciels, que le règlement instituant cette obligation d'achat n'était pas valide, a relevé que:

« l'incidence du règlement sur l'élément des coûts de production de ces acheteurs constitué par les prix des fourrages a été faible, l'augmentation de ces prix n'ayant guère dépassé 2 % »,

c'est-à-dire une augmentation

« particulièrement modérée comparée aux augmentations dues, pendant la période d'application du règlement, aux fluctuations des prix mondiaux des aliments protéiques, atteignant un niveau trois ou quatre fois plus élevé que l'augmentation due à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre » [50].

Aussi avez-vous conclu que:

« l'incidence du règlement sur la rentabilité des exploitations n'a en fin de compte pas dépassé l'amplitude des risques économiques

50 — Affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL, précité, point 7.

inhérents aux activités dans les secteurs agricoles concernés » [50].

66. En revanche, dans l'affaire Ireks-Arkady [53], la Cour a estimé que le dommage allégué avait dépassé les limites de ces risques, alors que la suppression des restitutions pour le quellmehl avait avantagé l'amidon dans une proportion comprise entre 6,3 et 8,6 %.

67. Ainsi, il apparaît qu'une illégalité dont la traduction économique, en pourcentage du prix du produit agricole concerné, varie de 1,3 à 2,5 % se rapproche, a priori, plutôt des cas où vous avez estimé qu'il n'y avait pas eu un dommage dépassant les limites des risques économiques inhérents dans le secteur en cause que des cas où vous avez constaté l'existence d'un tel dommage.

68. Certes, l'appréciation de l'ampleur économique de l'illégalité commise dans la présente espèce exige qu'on rapporte le pourcentage ici en cause au nombre des opérateurs concernés. Il est vrai que, compte tenu de leur petit nombre, on ne pourrait affirmer qu'il n'y a pas eu dommage dépassant les limites des risques économiques inhérents. Mais nous estimons que l'appréciation à effectuer doit également tenir compte de la forte incertitude quant à la plausibilité même du manque à gagner invoqué par Roquette et de la probabilité de profits tirés par ailleurs par cette firme de la surévaluation des MCM. Avec la prise en considération de ces éléments, il devient, nous semble-t-il, très difficile de considérer que Roquette puisse se prévaloir d'un préjudice dépassant les limites des risques économiques inhérents à son activité, et cela bien que le groupe des opérateurs affectés par la surévaluation des MCM, c'est-à-dire les exportateurs français d'amidon, soit réduit à quelques unités. Sur la base des informations qui ont été, jusqu'à présent, apportées à votre Cour, il ne nous paraît pas possible, sauf à procéder par affirmation, d'estimer que le préjudice allégué aurait dépassé ces limites, et de conclure, en conséquence, à la responsabilité de la Communauté.

69. Aussi, nous résumerons notre pensée en vous disant que, si la violation, par la Commission, du principe de non-discrimination a revêtu un caractère manifeste et conscient, traduisant ainsi de la part de cette institution un comportement confinant à l'arbitraire, elle n'a pas, en revanche, revêtu, à l'égard des opérateurs concernés, un caractère de gravité suffisant à engager la responsabilité de la Communauté.

70. Nul ne pourra se dissimuler le fait qu'une telle conclusion ne permet pas d'effacer le désavantage économique résultant, pour certains opérateurs dont la firme Roquette, de votre arrêt du 15 octobre 1980. Il n'en demeure pas moins que les principes régissant la responsabilité non contractuelle de la Communauté dans le domaine de la politique agricole commune, que votre jurisprudence a clairement énoncés et qui sont parfaitement connus, ne permettent pas la réparation de tout préjudice. Pour être réparable, le dommage doit revêtir une gravité caractérisée, qui fait défaut ici et qui, il faut le remarquer, ferait également défaut dans le cadre d'un régime de responsabilité sans faute. Vous avez justement mis en évidence cet aspect dans votre arrêt du 6 décembre 1984, Biovilac [54].

50 — Affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL, précité, point 7.

53 — Affaire 238/78, arrêt du 4 octobre 1979, Rec. p. 2955.

54 — Affaire 59/83, Rec. p. 4057, points 28 et 29.

Par conséquent, si l'appréciation que nous avons effectuée peut paraître, au bout du compte, sévère pour les opérateurs concernés, elle n'est, selon nous, que la mise en œuvre des principes que vous avez nettement consacrés.

71. Toutefois, il nous semble que l'invalidité manifeste du règlement n° 652/76, formellement consacrée par votre arrêt du 15 octobre 1980, a donné à Roquette un motif raisonnable d'engager une action en responsabilité extracontractuelle contre la Communauté, même si on ne saurait considérer que cette responsabilité est engagée en l'espèce. Dès lors, votre Cour pourrait, à l'instar de la solution qu'elle a retenue dans son arrêt Asteris du 19 septembre 1985 [55], faire application de l'article 69, paragraphe 3, alinéa 1, du règlement de procédure, en compensant les dépens entre les parties.

72. C'est pourquoi nous concluons:

— au rejet de la requête,

— à la compensation des dépens.

55 — Affaires jointes 194 à 206/83, Rec. p. 2815.