CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 19 NOVEMBRE 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

Les sept affaires jointes sur lesquelles nous nous prononçons aujourd'hui constituent, après les affaires Werhahn et autres (63-69/72, Recueil 1973, p. 1229) ainsi que Kampffmeyer et autres (56-60/74, Recueil 1974, p. 711), la manifestation concrète d'une troisième offensive engagée par l'industrie allemande de transformation du blé contre l'organisation commune des marchés pour le blé tendre et le blé dur. Au premier rang des assaillants nous voyons cette fois la firme «Ludwigshafener Walzmühle Erling KG», tandis que ceux qui étaient en première ligne lors des attaques précédentes se sont modestement retirés à l'arrière-garde. Dans le groupe des requérantes, nous retrouvons, pour la première fois ès qualité, le grand fabricant de pâtes Schwaben-Nudel-Werke B. Birkel Söhne GmbH & Co. Comme les fois précédentes, les recours sont principalement basés sur l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE. En vue de la détermination de l'indemnisation demandée, il est également fait fond sur l'article 178 de ce traité. Le moyen tiré de l'illégalité de l'organisation commune des marchés pour le blé dur et le blé tendre porte cette fois sur d'autres aspects que ceux qui ont fait l'objet des procédures précédentes. L'offensive est dirigée aujourd'hui exclusivement contre le montant des prix de seuil communautaires pour le blé dur. Ces prix de seuil sont jugés trop élevés, en particulier par rapport aux prix de seuil pour le blé tendre. Lors de la fixation de ces prix de seuil pour le blé dur, jugés trop élevés, il aurait été agi à plusieurs égards en violation de règles «supérieures» de droit. Indemnisation est demandée du préjudice considérable qui aurait été causé aux requérantes du fait de cette violation de règles supérieures de droit.

Après un bref résumé des principaux faits de la cause, nous analyserons tout d'abord les six moyens par lesquels le Conseil, la Commission et le gouvernement italien ont contesté la recevabilité de la requête.

La Cour a déjà constaté dans le troisième arrêt Lütticke (affaire 4/69, dixième attendu, Recueil 1971, p. 325) qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 215 et des principes généraux auxquels il est fait référence dans cette disposition, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que la responsabilité non contractuelle de la Communauté puisse être engagé. Ces conditions concernent 1) l'existence du préjudice, 2) le lien de causalité entre le dommage prétendument subi et le comportement reproché aux institutions et 3) l'illégalité de ce comportement.

Depuis l'arrêt Schöppenstedt (affaire 5/71, onzième attendu, Recueil 1971, p. 975), il est établi que le préjudice résultant d'actes normatifs des institutions impliquant certains choix de politique économique peut également être imputé à la Communauté lorsqu'il y a violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit édictée en vue de la protection des particuliers.

1 — Traduit du néerlandais.

La procédure écrite et la procédure orale vous ont déjà permis, Messieurs, de vous rendre compte que la question de l'illégalité prétendue des actes normatifs attaqués — et l'obligation de préciser en conséquence la formule de l'arrêt Schöppenstedt que nous venons de citer — soulève le plus grand nombre de problèmes, lesquels sont aussi les plus complexes. Dans un souci d'économie de procédure, nous nous proposons dès lors d'examiner tout d'abord, après le problème de la recevabilité, les questions plus simples de l'existence du préjudice et du lien de causalité entre le désavantage prétendument subi et les comportements reprochés aux institutions. Nous opérerons toutefois cette analyse à la lumière de quelques caractéristiques fondamentales de la politique agricole commune.

Ce n'est qu'en tant que de besoin que nous examinerons encore séparément, pour terminer, l'illégalité prétendue de la détermination du montant des prix de seuil pour le blé dur.

2. Synthèse des faits principaux et observations que ceux-ci appellent

Pour une synthèse complète des faits tels qu'ils sont apparus au cours de la procédure écrite, nous renvoyons, dans un souci de concision, au rapport d'audience. Les faits les plus importants aux fins de notre analyse nous paraissent être les suivants.

L'organisation des marchés du blé comprend, au niveau du régime des prix, pour chaque variété de blé:

1. Un prix indicatif, applicable dans toute la Communauté, duquel est dérivé le niveau de protection du marché communautaire du blé; les prix indicatifs sont fixés pour Duisburg, zone la plus déficitaire de la Communauté; ils comprennent, en tant qu'élément du marché, la différence qui doit exister entre, d'une part, le prix d'intervention pour le blé dur et le prix de référence pour le blé tendre panifiable et, d'autre part, le niveau prévisible du prix de marché pour le blé dur et pour le blé tendre panifiable dans l'hypothèse d'une récolte normale et dans le cas de conditions naturelles de formation des prix dans la zone de production la plus excédentaire. A côté de cet élément de marché, les prix indicatifs comprennent les coûts du transport de la zone excédentaire de Ormes vers la zone de Duisburg;

2. Un prix d'intervention auquel les organismes d'intervention nationaux doivent acheter le blé qui leur est offert dans la mesure où celui-ci satisfait à certaines conditions d'ordre qualitatif et quantitatif; aux termes de l'article 3 du règlement 2727/75, il est fixé chaque année à cet effet un prix d'intervention pour le blé dur;

3. Un prix de référence pour le blé tendre panifiable;

4. Un prix de seuil déterminant le niveau du prix auquel doivent être portés par l'application de prélèvements variables les prix, moins élevés, du blé d'importation.

Comme nous l'avons déjà relevé plus tôt, le présent litige porte exclusivement sur la différence entre les prix de seuil pour le blé tendre et le blé dur. Tous les prix que nous venons de citer doivent évidemment être fixés en corrélation les uns avec les autres, étant donné qu'il s'ensuivrait autrement des effets non souhaitables sur le plan économique. Juridiquement, les deuxième et troisième alinéas du troisième paragraphe de l'article 40 du traité revêtent une certaine importance à cet égard. Le deuxième alinéa de ce paragraphe prévoit que l'organisation

commune doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit (simultanément) exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. Le troisième alinéa de ce paragraphe édicte qu'une politique commune (éventuelle) des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes. Les requérantes attachent une importance considérable à ces deux dispositions aux fins de l'illégalité dont elles soutiennent que la fixation des prix de seuil est entachée.

A côté du régime des prix, l'article 10 du règlement de base n° 2727/75 permet encore l'octroi d'aides à la production du blé dur. Comme l'aide à la production constitue l'autre forme de protection des producteurs, une augmentation de l'aide à la production peut évidemment entraîner une diminution des prix d'intervention et des prix de seuil. Aussi cette alternative joue-t-elle également un rôle dans la procédure. Les requérantes visent en effet à obtenir une réduction des prix de seuil pour le blé dur. L'aide à la production peut être différenciée selon les zones de production et être limitée à certaines de ces zones. Elle est en tout cas limitée à certaines qualités de froment. Une limitation de l'aide à la production à certaines zones et qualités a été opérée par le règlement 1143/76.

Telles sont les caractéristiques générales de l'organisation des marchés dont il s'agit en l'espèce. Comme nous l'avons relevé, ce qui est attaqué dans la présente procédure, c'est principalement l'écart entre les prix de seuil pour le blé tendre et pour le blé dur, lequel est jugé trop important, et en particulier le prix de seuil pour le blé dur qui est jugé trop élevé dans ce contexte.

Il ressort du dossier que pour la campagne de commercialisation 1978/79, les prix de seuil avaient été fixés à un niveau légèrement inférieur aux prix indicatifs, soit à 159,40 Écu pour le blé tendre et à 221,30 Écu pour le blé dur. Pour la campagne de vente 1979/80, ces prix de seuil furent fixés également à un niveau légèrement inférieur au prix indicatif soit à 197,45 et 273,40 Écu par tonne respectivement. Les écarts entre les prix de seuil pour le blé tendre et pour le blé dur sont donc devenus plus importants que ce n'était le cas jusqu'à la campagne 1973/74, encore que l'écart entre les prix appliqués respectivement au cours des campagnes 1974/75 et 1979/80 se soit réduit, ainsi qu'il ressort des calculs effectués par les requérantes, puisqu'il est en effet passé de 100 : 151,2 à 100 : 138,5. Pour les requérantes, cette relation est toutefois nettement supérieure à la relation de prix existant entre le blé tendre et le blé dur sur le marché mondial, laquelle importerait selon elles aux fins du présent litige. Les parties intervenantes françaises et le gouvernement italien l'ont contesté dans le cadre de la procédure écrite pour les qualités de froment vendues sur le marché mondial et qui pourraient se comparer avec les qualités de froment négociées sur le marché communautaire. Sur ce point, le Conseil et la Commission se sont limités, dans la procédure écrite, à constater principalement que le règlement de base ne fait pas obligation de prendre également en considération les relations de prix existant sur le marché mondial aux fins de la mise en œuvre de l'organisation de marché communautaire. Compte tenu de l'obligation de tenir compte des prix à prévoir sur la base des conditions naturelles de la formation des prix, obligation que nous avons soulignée et qui est inscrite à l'article 4 du règlement n° 2727/75, nous relèverons à propos de cette constatation, formellement correcte selon nous, qu'indirectement, les relations de prix existant sur le marché mondial pour des qualités comparables présentent donc, de fait, une certaine importance dans la mesure où elles sont effectivement la résultante

du jeu normal de l'offre et de la demande. L'argumentation développée par les parties intervenantes françaises et le gouvernement italien au cours de la procédure écrite nous paraît cependant plus pertinente sur ce point.

Outre les relations de prix existant sur le marché mondial, les requérantes font également intervenir les relations existant entre les prix de revient pour le blé dur et le blé tendre à l'intérieur de la Communauté. Nous voudrions relever, à propos des considérations qu'elles développent sur ce point, qu'elles exagèrent cependant quelque peu l'influence de la Cour sur les relations entre les prix de revient, lorsqu'elles invoquent l'arrêt Werhahn dont le dixième attendu précise qu'il existe une relation entre les prix de revient du blé dur et du blé tendre en ce sens que le prix de revient de la première variété de céréale dépasse en règle générale le prix de revient de la seconde de 20 % environ. Dans leur requête, elles ne reproduisent pas les résultats de leur propre étude de l'évolution future des coûts de production. Ce n'est qu'au cours des débats oraux qu'elles se sont largement étendues sur l'évolution des coûts de production respectifs du blé dur et du blé tendre dans la Communauté. Une des conclusions les plus intéressantes qu'elles aient développées à cet égard, consistait à dire que les relations réciproques de ces coûts de production entre les diverses zones de production présentent de très fortes divergences, avec cependant une tendance à un glissement en faveur du blé dur au fur et à mesure que cette céréale est produite davantage dans les zones méridionales de la Communauté. La valeur des résultats auxquels les requérantes sont parvenues a cependant été révoquée en doute par d'autres parties au procès. Dans leur requête déjà, et aussi dans la suite de la procédure, les requérantes ont d'ailleurs continué d'accorder une plus grande importance aux relations existant entre les prix sur le marché mondial sur ce point. En cas de libre formation des prix, les coûts de production refléteraient inévitablement ces relations de prix sur le marché mondial. Nous estimons que ce raisonnement est économiquement exact en principe et q'il se peut également qu'il soit pertinent. Il est exact en principe parce qu'en cas de libre formation des prix, les entreprises aux coûts de production élevés, sont vouées à disparaître. Il se peut aussi que cette façon de voir soit pertinente parce que, comme nous l'avons déjà fait observer plus tôt, les prix indicatifs doivent tenir compte entre autres des relations de prix à prévoir sur la base des conditions naturelles de la formation des prix.

S'agissant des autres faits de la cause, nous attachons encore de l'importance aux éléments suivants.

Pour commencer, il n'est pas contesté pour les campagnes dont il s'agit en l'espèce qu'il existait sur le marché communautaire une situation excédentaire pour le blé tendre et une situation déficitaire pour le blé dur. Au cours des débats oraux, la Commission a produit les chiffres relatifs aux importations de blé dur en provenance de pays tiers en Italie et en France, chiffres qui se sont révélés nettement supérieurs à ceux des importations de l'Allemagne. En 1979, la France a importé 242 929 tonnes de blé dur, l'Italie 523 835 tonnes et la république fédérale d'Allemagne 154 626 tonnes seulement, encore qu'il faille y ajouter également une partie des importations néerlandaises qui ont été de 143 789 tonnes. Bien que, considérés en soi, ces chiffres ne disent rien au sujet de l'importance en pourcentage du blé importé pour l'industrie de transformation, nous considérons que ces données permettent néanmoins de déterminer les faits constituant la toile de fond du litige. Elles rendent en effet plausible la thèse de la Commission, selon laquelle les prix pour le blé dur produit en France et en Italie tendent à s'adapter aux prix de seuil. En cas de pénurie s'étendant aux pays producteurs eux-mêmes, il est en effet

difficile d'attendre autre chose sur la base de la loi de l'offre et de la demande. La thèse des requérantes selon laquelle l'industrie établie dans les zones de production peut acheter le blé dur à meilleur prix, thèse qui n'est pas étayée de données précises, apparaît ici nettement moins crédible.

Depuis l'adhésion de la Grèce, le marché communautaire ne serait plus déficitaire pour le blé dur, selon ce qu'a exposé une des parties intervenantes françaises au cours des débats oraux. Cette allégation paraît toutefois dénuée d'intérêt aux fins du litige, étant donné que celui-ci se rapporte à des campagnes de vente antérieures.

Il ressort du dossier qu'il n'est pas contesté que la transformation de blé dur par les minoteries allemandes entre 1975 et 1979 a marqué un recul de l'ordre de 20 %. Les raisons en seraient, selon une thèse paraissant plausible des requérantes, que les écarts de prix importants entre blé dur et blé tendre incitaient les fabricants de pâtes alimentaires à remplacer de plus en plus cette première céréale par la seconde, malgré la valeur utilitaire moindre de cette dernière. La possibilité d'une telle substitution s'est présentée parce que la république fédérale d'Allemagne n'interdit pas aux fabricants de pâtes alimentaires de transformer le blé tendre, contrairement aux pays producteurs de cette céréale. Cette possibilité de substitution a entre autres pour conséquence, aux dires des requérantes, que les prix d'importation élevés du blé dur ne peuvent qu'être répercutés partiellement sur les fabricants de pâtes alimentaires. Comme cette assertion paraît également plausible, nous la retiendrons comme hypothèse de travail dans la suite de notre analyse.

Outre le prix de la matière première et l'existence ou non d'une possibilité de substituer le blé tendre au blé dur, les conditions dans lesquelles les minoteries se procurent leurs matières premières sont évidemment influencées aussi par les coûts de transport. Les minoteries ou les fabriques de pâtes alimentaires situées à l'intérieur ou à proximité des zones de production bénéficieraient donc d'un avantage, découlant de leur implantation, sur les industries qui sont situées en un point plus éloigné de leurs fournisseurs. L'existence d'un tel avantage de concurrence au niveau des coûts de transport a notamment été contesté, chiffres à l'appui, par les parties intervenantes françaises sous l'angle des rapports entre l'industrie allemande et l'industrie française. Comme ces chiffres, et notamment la pertinence des trajets de transport sur lesquels les évaluations sont basées, ont été contestés par les requérantes au cours des débats oraux, une certaine incertitude subsiste dans ce domaine. Toujours est-il qu'il existe un certain courant d'exportation de blé dur français vers l'Allemagne. Aussi paraît-il improbable qu'il faille, à la différence de ce qui est le cas pour la fixation des prix indicatifs, accorder une grande importance aux coûts de transport. Il est difficilement contestable que les minoteries italiennes et allemandes ne peuvent pas se faire concurrence en raison de la distance qui les sépare. Il paraît également exclu que les fabricants de pâtes italiens jouissent d'un avantage au niveau des coûts de transport sur le marché allemand. Aussi nous attacherons-nous plus spécifiquement aux différences entre les coûts de transport supportés par les entreprises transformatrices du blé, se trouvant en concurrence les unes avec les autres, lorsque nous examinerons les causes possibles du préjudice prétendu.

Pour les autres faits de la cause, nous renvoyons, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, au rapport d'audience, lequel contient également un bon résumé des arguments que les parties ont

avancés à l'appui de leurs points de vue respectifs. Nous examinerons ces arguments, en tant que de besoin, dans la partie de notre analyse qui y a trait.

3. Sur la recevabilité

Ainsi que nous l'avons annoncé, nous examinerons maintenant tout d'abord les six moyens qui ont été invoqués contre la recevabilité de la requête.

Le Conseil estime que les requêtes ne sont pas recevables en *premier* lieu parce qu'elles ont trait aux prix de seuil pour toutes les campagnes postérieures à la campagne 1973/74, y compris celle de 1979/80, ce qui serait en contradiction flagrante avec la jurisprudence de la Cour et constituerait une méconnaissance du principe de la sécurité juridique. Ce principe ferait obstacle à ce que des opérations économiques, déjà entièrement accomplies, soient remises en cause. Ce moyen ne nous paraît pas défendable. Il comporte en fait une conclusion a contrario basée sur l'arrêt Kampffmeyer et autres (affaires 56-60/74). Dans cet arrêt, la Cour a affirmé, au sixième attendu, «que l'article 215 du traité n'empêche pas de saisir la Cour pour faire constater la responsabilité de la Communauté pour dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision». Il ne saurait certainement pas se déduire de cet attendu que l'article 215 fait effectivement obstacle à une requête fondée sur un préjudice né et actuel. Le libellé de l'article 215, qui est clair à cet égard, montre tout au contraire que cette disposition vise précisément en tout premier lieu un préjudice *déjà* avenu. Pour la Cour, il n'était nécessaire d'invoquer les ordres juridiques des États membres dans la suite de l'attendu que nous venons de citer, qu'à titre accessoire, pour motiver l'extension du champ d'application de l'article 215 aux dommages futurs, mais prévisibles avec une certitude suffisante. Le premier moyen du Conseil que nous analysons ici a déjà été expressément rejeté, du reste, par la Cour dans les affaires 3 et 4/64, Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française (Recueil 1965, p. 668) et 19 et autres/69, Richez-Parise et autres (Recueil 1970, p. 325).

En *deuxième* lieu, aussi bien le Conseil que la Commission soutiennent que les requérantes auraient dû épuiser tout d'abord les voies de recours nationales. En ce qui concerne ce point, la Cour a toutefois déjà déclaré assez brièvement dans l'arrêt Wagner (affaire 12/79, Recueil 1979, p. 3657), au dixième attendu, en réponse à un moyen analogue de la Commission que «l'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité a été instituée comme une voie autonome ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique. Elle n'a pas pour objectif de permettre à la Cour d'examiner la validité des décisions prises par les organes nationaux chargés de la mise en œuvre de certaines mesures dans le cadre de la politique agricole commune ou d'apprécier les conséquences pécuniaires résultant de l'invalidité éventuelle de telles décisions.» Des attendus 12 et 13 du même arrêt, qui font suite à celui que nous venons de citer, il peut exclusivement être inféré, selon nous, que seules les juridictions nationales peuvent se prononcer sur la légalité de dispositions nationales prises en exécution de la politique agricole commune, le cas échéant en recourant à l'article 177 du traité de la CEE. On ne saurait, en revanche, en

déduire que le recours contre les dispositions d'exécution nationales doit précéder toute requête en indemnisation formée au titre de l'article 215 et basée sur le comportement illégal de la Communauté elle-même. Du reste, la Cour a déjà déclaré explicitement dans l'arrêt Merkur (affaire 43/72, Recueil 1973, p. 1055, attendu n° 6) «qu'il serait d'ailleurs contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure d'obliger la requérante à recourir aux voies de droit nationales et à attendre ainsi, pendant une période prolongée, qu'il soit statué définitivement sur sa demande». Il ne peut pas non plus se déduire, le cas échéant, du quatorzième attendu de l'arrêt Amylum (affaires 116 et 124/77, Recueil 1979, p. 3560) et du sixième attendu, libellé de façon largement analogue, ainsi que d'une série d'autres arrêts rendus en 1979 (Recueil 1979, p. 2955, 3017, 3045 et 3091) que la demande en indemnisation formée au titre de l'article 215 doit être précédée d'une action formée devant le juge national en contestation ou en remboursement de prélèvements imposés. La nature propre et le caractère autonome de l'action en indemnisation formée au titre des articles 178 et 215 du traité sont, au contraire, explicitement confirmés dans tous les attendus déjà cités. Sur la base de cette jurisprudence antérieure, nous considérons qu'il est superflu, en définitive, d'approfondir la question de savoir si les requérantes dans les présentes affaires disposaient effectivement de voies de recours sur le plan national, ce qu'elles nient elles-mêmes, mais ce que la Commission a tenté de faire admettre en réponse à des questions posées par la Cour.

En *troisième* lieu, le Conseil aussi bien que la Commission et le gouvernement italien font valoir que le recours n'est pas recevable parce qu'il vise en fait non pas l'indemnisation d'un préjudice, mais une révision de la politique du Conseil et de la Commission en matière de prix de seuil. Il y aurait donc ici abus de procédure. En ce qui concerne cette exception, il suffira que nous observions que la Cour a déjà rejeté à plusieurs reprises des exceptions d'irrecevabilité analogues, entre autres dans les affaires Schöppenstedt (affaire 5/71, Recueil 1971, p. 975) et Holz et Willemsen (affaire 153/73, Recueil 1974, p. 675) par référence au caractère autonome ainsi qu'au rôle et à l'objectif propres de l'action en indemnisation au titre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité. Il serait vain aussi de soutenir que l'objet des présents recours en indemnisation n'est pas précisé ou que l'exposé des moyens de la requête fait défaut. De même, l'on ne saurait non plus se prévaloir ici de la circonstance qu'une exception d'irrecevabilité soulevée contre une requête en allocation d'une indemnisation non autrement précisée a été admise par la Cour au neuvième attendu de l'arrêt Schöppenstedt. Référence peut tout d'abord être faite à cet égard aux attendus 6 et 7 de l'arrêt Granaria (affaire 90/78, Recueil 1979, p. 1090 et 1091). Les indemnisations demandées sont en outre effectivement et dûment précisées en l'espèce, tout comme les fondements de la demande. Les parties ont toutefois des opinions tellement divergentes sur la réalité du préjudice et d'un lien de causalité avec les décisions prétendument illégales en matière de fixation des prix que l'attendu de l'arrêt Schöppenstedt que nous avons déjà cité, outre des considérations d'économie de procédure, fournit en l'espèce une raison supplémentaire d'examiner ces question par priorité lors de l'examen du

fond. L'abus de l'article 215, deuxième alinéa, dont excipent le Conseil et la Commission dans le cadre de cette troisième exception, ne pourra en effet être combattu avec efficacité que s'il est tout d'abord démontré que quand bien même il serait question d'actes illicites, il n'a de toute manière pas été établi que cet acte est la cause d'un préjudice concret. Cela ne peut toutefois être fait en l'espèce, sur la base des motifs indiqués, que dans le cadre de l'examen du fond.

La *quatrième* exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil consiste à soutenir que les règlements attaqués ont été arrêtés par la Commission et que les demandes en indemnisation auraient donc dû être dirigées exclusivement contre cette dernière. Cette exception devra également être rejetée, puisque le contenu des décisions de la Commission était déterminé presque entièrement par les décisions précitées du Conseil en matière de prix.

Étant donné que les requérantes demandent clairement à être indemnisées du dommage qui leur a été causé par des décisions du Conseil et de la Commission et ne réclament aucunement le reboursement de prélèvements que les autorités nationales ont fixés, la *cinquième* exception du Conseil fondée sur l'opinion contraire, est vouée à l'échec elle aussi.

Enfin, le gouvernement italien, partie intervenante au litige, invoque encore un *sixième* moyen d'irrecevabilité, à savoir que la procédure ne soulèverait un problème nouveau qu'en apparence. En réalité, les questions qui se posent seraient les mêmes que celles qui se sont déjà posées dans les affaires Werhahn et autres (affaires 63-69/72, Recueil 1973, p. 1229) et Kampffmeyer et autres (affaires 56-60/74, Recueil 1976, p. 711), à savoir la légalité de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Le moyen d'illégalité concernant en l'espèce un aspect de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales autre que celui dont il s'agissait dans les affaires précédentes, la requête proprement dite ayant une autre teneur et seule une partie des requérantes étant identique aux requérantes dans les procédures précédentes, cette exception devra elle aussi être rejetée selon nous.

4. Sur la preuve du préjudice et du lien de causalité entre celui-ci et l'illégalité prétendue des décisions du Conseil et de la Commission dont il s'agit

4.1. *Quelques principes de base de la politique agricole commune qui importent en l'espèce*

Afin de placer dans une perspective correcte les critères d'existence du préjudice et du lien de causalité entre le préjudice prétendu et les comportements dont il est fait grief aux institutions, nous croyons utile de rappeler tout d'abord quelques caractéristiques élémentaires de la politique agricole commune. Nous indiquerons à cette occasion en quoi chacune de ces caractéristiques est pertinente aux fins des conditions qu'il convient d'analyser maintenant et que doit remplir toute action en indemnisation formée au titre de l'article 215, deuxième alinéa.

En *premier lieu*, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 38, paragraphe 2, du traité CEE, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont (également) applicables aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus. En outre, il résulte de l'article 40, paragraphe 2, que l'organisation commune des marchés agricoles, rendue possible, peut entraîner une intervention plus ou moins poussée sur les mécanismes du marché. L'intérêt de ces deux constatations aux fins du problème qui nous occupe en l'espèce tient, d'une façon générale, en ce que la politique agricole commune n'écarte jamais entiè-

rement le mécanisme du marché commun. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence sur le principe de proportionnalité, qu'il conviendra encore d'examiner, et de l'arrêt important dans les affaires jointes 81 et 81/77, Commissionnaires Réunis et Ramel (Recueil 1978, p. 927), la politique agricole commune ne *peut* même éliminer entièrement le fonctionnement du mécanisme de marché. Cela implique entre autres les conséquences suivantes. Dans la mesure où le mécanisme de marché lui-même entraîne des inconvénients pour des industries plus éloignées des centres de production du blé dur, par exemple du fait des avantages que les industries françaises et italiennes de transformation du blé dur tirent de leur implantation, aucune indemnisation de ce préjudice ne peut être demandée. En outre, aucune indemnisation ne peut non plus être demandée, en prenant motif de l'illégalité prétendue d'une organisation commune de marché, pour les distorsions des conditions de concurrence découlant de divergences entre les législations nationales, d'aides nationales ou de pratique d'entreprises ayant pour effet de fausser la concurrence, lorsque l'organisation commune de marché ne contient pas de règles autonomes à ce sujet. De telles distorsions doivent au contraire, ainsi qu'il découle de l'article 38, paragraphe 2, être combattues en principe sur la base des règles du traité instituant le marché commun.

Non moins importante aux fins de la présente affaire est l'incidence du jeu normal de l'offre et de la demande sur le niveau des prix, à laquelle il faut s'attendre dans l'hypothèse d'importations si importantes de blé dur en provenance de pays tiers dans les pays producteurs, hypothèse qui s'est également vérifiée au cours de la période considérée, ainsi qu'il ressort des chiffres qui ont été produits par la Commission. Le jeu du mécanisme de marché provoquera presque inévitablement une adaptation du niveau des prix du blé dur produit en France et en Italie à celui des prix d'importation. A un niveau légèrement inférieur à celui du prix de seuil, le producteur de blé dur peut en effet écouler alors en tout temps son produit en France et en Italie. Selon les informations qui nous ont été fournies par la Commission, une telle adaptation, dont il était à supposer qu'elle s'était produite, a effectivement eu lieu. Enfin un prix de seuil prétendument trop élevé pour le blé dur devra être payé non pas seulement par les acheteurs industriels des États membres de la partie septentrionale de la Communauté, mais également par ceux implantés en France et en Italie. Il est certain que dans la mesure où le niveau des prix du blé dur indigène s'adapte également, par le jeu du mécanisme du marché, à ce niveau des prix prétendument trop élevé, ce niveau des prix prétendument trop élevé ne provoquera pas de modifications dans la position concurrentielle respective de l'industrie de transformation allemande, française et italienne. Il est donc improbable que l'industrie de transformation allemande ait subi un préjudice de ce chef.

Une *deuxième* caractéristique élémentaire de la politique agricole commune tient dans la circonstance, plusieurs fois confirmée déjà par la Cour — entre autres dans ses arrêts Werhahn et autres (affaires 63-69/72, Recueil 1973, p. 1229) et Kampffmeyer et autres (affaires 56-60/74, Recueil 1976, p. 711) — qu'il n'existe pas une hiérarchie fixe entre les divers objectifs indiqués à l'article 39 du traité CEE. Autrement dit, les institutions de la Communauté peuvent donner temporairement la priorité à certaines finalités définies à l'article 39 sur d'autres finalités énoncées dans ce même article. Cette possibilité pour les institutions

d'établir des priorités temporaires a déjà été admise dans l'affaire 5/67 (Beus & Co., Recueil 1968, p. 120). En particulier, la production de blé dur qui est déficitaire dans la Communauté pourra donc être encouragée grâce à des prix relativement élevés ou par des aides. Nous ajouterons qu'un glissement ainsi encouragé de la production de blé tendre, excédentaire, vers la production de blé dur, laquelle est déficitaire, paraît également répondre à l'objectif d'un développement rationnel de la production agricole et d'un emploi optimum des facteurs de production, indiqué à l'article 39 a) ainsi qu'à la nécessité de garantir la sécurité des approvisionnements, définie à l'article 39 d). Le caractère temporaire de la priorité ainsi consentie à un degré élevé d'autarcie a toutefois pour conséquence que d'autres objectifs devront devenir prioritaires une fois qu'une autarcie suffisante aura été atteinte. La nécessité de prévoir des priorités temporaires a aussi été explicitement reconnue par la Cour dans le 24ème attendu de l'affaire 5/73 (Balkan-Import-Export, Recueil 1973, p. 1091). Sur la base de la mission consistant à promouvoir un développement harmonieux de l'activité économique dans l'ensemble de la Communauté, qui est prévue à l'article 2 du traité de la CEE, disposition qui vise également la politique agricole commune, l'organisation du marché dans le secteur des céréales pourra et devra même s'inspirer également de considérations de politique régionale. En ce qui concerne la stabilisation des marchés visée à l'article 39 c), la Cour a déjà relevé, dans le treizième attendu de l'arrêt Werhahn et autres ainsi que dans le treizième attendu de l'arrêt Kampffmeyer et autres, que la stabilisation des marchés n'implique pas que des situations acquises dans des conditions de marché antérieures doivent être maintenues en tout état de cause. Outre la protection des producteurs et des acheteurs contre les fluctuations des prix sur le marché mondial et contre les conséquences d'écarts importants dans le rendement des récoltes sur la formation des prix, l'objectif de stabilisation des marchés a comme corollaire, à notre avis, que les excédents aussi bien que les déficits de production de caractère structurel peuvent être éliminés. Cet objectif n'implique certainement pas que l'avantage naturel dans la concurrence que possèdent des producteurs ou des industries de transformation dans certaines zones de la Communauté, doive leur être retiré. Outre l'arrêt Werhahn, on voudra bien se reporter sous cet angle à l'arrêt du 17 décembre 1977 dans l'affaire Synacomex (affaire 34/70, Recueil 1970, p. 1233).

En *troisième* lieu, il paraît utile de rappeler que le Conseil dispose d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer sa politique non seulement en ce qui concerne la hiérarchie des finalités de l'article 39, mais également dans le choix des formes et des instruments permettant d'atteindre lesdits objectifs. L'article 40, paragraphe 2, indique à cet égard trois formes d'organisation des marchés entre lesquelles le Conseil peut choisir, suivant les produits. L'article 40, paragraphe 3, premier alinéa, énonce ensuite que l'organisation commune, sous une des formes prévues au paragraphe 2, peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39. Il cite notamment à cette occasion, à titre d'exemple, les réglementations de prix, les subventions à la production, les subventions à la commercialisation, les systèmes de stockage et de report et les mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation. Cette énumération n'est d'ailleurs pas limitative, comme le montre la pratique suivie en matière de politique commune agricole. C'est ainsi que des subventions aux revenus et des normes de qualité sont

possibles et que les réglementations des prix peuvent en outre, comme on le sait, revêtir un grand nombre de formes différentes. Outre les objectifs de l'article 39, les principes généraux du droit ainsi que la nature et la situation du marché des produits en cause, le choix entre les instruments à appliquer dans un cas concret sera déterminé en premier lieu par des considérations de politique économique et sociale. Chacun est libre de marquer à cette occasion une préférence en faveur de la mise en œuvre d'instruments déterminés en fonction de ses intérêts, de ses conceptions en matière de politique économique et sociale, y compris la politique régionale, ou sur la base de préoccupations d'ordre budgétaire ou de considérations de politique législative ou autres. Nous l'avons fait, nous aussi, à plusieurs reprises, dans le cadre de nos fonctions précédentes qui étaient de caractère académique. Ce qui importe toutefois dans une procédure de caractère juridictionnel, c'est tout d'abord la constatation que même après avoir opéré entre les finalités de l'article 39 un choix politique en faveur de certaines priorités, cette hiérarchie des priorités ainsi élue laisse habituellement encore une grande marge de manœuvre sous l'angle politique — tel est également le cas sur le marché des céréales — pour définir les instruments à mettre en œuvre à cet effet. La Cour devra respecter cette marge d'appréciation du Conseil, sur la base des dispositions du traité. Ensuite, il y a lieu de constater que selon la jurisprudence de la Cour — entre autres le treizième attendu de l'arrêt Kampffmeyer et autres, déjà plusieurs fois cité (affaires 56-60/74, Recueil 1976, p. 711) — cette liberté d'appréciation dans le cadre d'actions engageant la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté (où il s'agit d'une activité normative impliquant des choix de politique économique) ne saurait être considérée comme outrepassée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle «supérieure» de droit protégeant les particuliers. Ce que peuvent englober ces règles «supérieures» de droit est déjà précisé pour partie par cette jurisprudence. La jurisprudence ultérieure pourra fournir d'autres précisions en la matière. Il ne pourra certainement pas être fait fond en l'espèce sur le principe de proportionnalité entre les moyens mis en œuvre et les objectifs poursuivis à l'aide de ceux-ci, lequel se déduit du premier alinéa de l'article 40, paragraphe 3, et des principes de droit communs aux États membres, ainsi qu'il ressort de la formule précitée de la Cour, dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à un intérêt particulier des requérantes du fait d'une disproportion, éventuellement constatée, des moyens mis en œuvre. Nous avons déjà relevé antérieurement dans ce contexte que dans une situation de pénurie, fixer les prix à un niveau trop élevé et imposer ceux-ci indistinctement à tous les acheteurs n'entraîne pas nécessairement une modification de la position respective de ceux-ci dans la concurrence. Dans l'hypothèse d'une violation de dispositions du règlement de base dont il s'agit, il faudra examiner tout d'abord si les dispositions en question figurent au nombre des règles «supérieures» de droit, dont il est question dans la jurisprudence déjà citée de la Cour. En outre, il faudra également rechercher en l'espèce si les dispositions en question visent à protéger les intérêts particuliers qui sont mis en avant dans une procédure. En ce qui concerne les décisions politiques relatives au niveau de la préférence communautaire pour le blé dur indigène, il semble que cela ne soit pas purement et simplement le cas, et cela pour les motifs déjà indiqués sous l'angle du principe de proportionnalité. Étant donné le peu d'élasticité des prix des produits agricoles et des aliments

pour animaux au niveau de la demande, ce qui est un phénomène bien connu, il est dès avant improbable que dans une situation de pénurie comme celle qui existe pour le blé dur, un prix de seuil applicable au même niveau à tous les acheteurs entraînera en tant que tel une modification de la position concurrentielle respective de ceux-ci et, partant, portera préjudice à certains d'entre eux.

En revanche, il résulte du deuxième alinéa du troisième paragraphe de l'article 40 ainsi que de la jurisprudence de la Cour que l'interdiction de discrimination, formulée dans cette disposition, constitue effectivement une règle «supérieure» de droit protégeant tant les producteurs que les consommateurs. La Cour l'a expressément reconnu dans l'arrêt dans l'affaire 64/76 (Dumortier, Recueil 1979, p. 3091). Pour un aperçu excellent de la vaste jurisprudence existant jusqu'en 1978 sur l'inderdiction de discrimination, nous renvoyons à l'ouvrage de G. Druesne, «La politique agricole commune devant la Cour de justice des Communautés européennes 1958-1978» (Paris, Éditions Techniques et Économiques), p. 81-112. Les motifs que nous avons indiqués antérieurement imposent déjà à eux seuls de rejeter d'emblée l'idée qu'une fixation des prix de seuil à un niveau trop élevé, mais néanmoins uniforme, puisse entraîner en tant que telle une discrimination interdite au détriment des consommateurs allemands, comme les requérantes le soutiennent. A cela s'ajoute la circonstance que les requérantes invoquent à l'appui de leur thèse l'existence d'un avantage naturel des minoteries françaises et italiennes dans la concurrence, lesquelles pourraient acheter leurs matières premières à un prix plus avantageux. Indépendamment du caractère contestable de cette dernière allégation sur le plan des faits, il convient de souligner à cet égard que la Cour a déjà affirmé dans le 17ème attendu de l'arrêt Werhahn et autres, déjà cité, qu'une telle circonstance «ne constituerait pas, par elle-même, une discrimination interdite, mais la conséquence, non contraire aux règles du traité, d'une implantation plus avantageuse des entreprises françaises». En outre, Druesne déduit, à juste titre selon nous, des arrêts dans les affaires 9 et 11/71 (Compagnie d'approvisionnement, Recueil 1972, p. 391), 43/72 (Merkur, Recueil 1973, p. 1055) et 7/76 (IRCA, Recueil 1976, p. 1213) la règle générale que les différences dans la position concurrentielle d'entreprises résultant de mesures nationales qui ne sont pas interdites autrement par le droit communautaire, ne sauraient constituer une discrimination interdite au sens de l'article 40. Comme ce point semble revêtir une importance particulière pour les affaires dont il s'agit en l'espèce, en raison des interdictions de transformation du blé tendre existant effectivement dans certains États membres, mais non en république fédérale d'Allemagne, nous ajouterons cependant encore à cette règle générale les observations suivantes. Dans le système du traité, les différences existant entre la position concurrentielle respective d'opérateurs économiques implantés dans divers États membres et qui découlent de telles divergences entre les politiques appliquées sur le plan national, ne sont nullement constitutives d'une discrimination. La notion de discrimination suppose en effet que l'autorité compétente applique un traitement différencié à des situations comparables, sans qu'il existe des raisons objectives de le faire (voir ci-dessus entre autre l'arrêt du 19 octobre 1977 dans les affaires 117/76 et 16/77, Ruckdeschel, Recueil 1977, p. 1753), ou qu'elle applique un traitement identique à des cas non comparables (voir à ce sujet l'arrêt «réfrigérateurs italiens», affaire 13/63, Recueil 1863, p. 351). Lorsqu'en revanche, les dispositions législatives, réglementaires ou administratives divergentes des États membres en cause ont des conséquences inégales pour des concurrents implantés dans divers

États membres, il n'y a pas discrimination, mais tout au plus distorsion au sens de l'article 101 du traité. Une intervention s'imposera cependant en pareil cas sur la base de cette disposition. Lorsque les conditions de l'article 101 ne sont pas remplies, on peut également songer à faire application de l'article 100. Au cas où une des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales serait en conflit avec les dispositions en matière de libre circulation des marchandises, en particulier avec les articles 30 à 34, il serait aussi possible d'intervenir sur la base de ces dernières dispositions. Encore qu'une discrimination puisse également exister, le cas échéant, dans cette dernière hypothèse, il ne s'agit pas d'une discrimination au sens du deuxième alinéa de l'article 40, paragraphe 3, du traité. L'interdiction visée par cette disposition a trait exclusivement, en effet, à une discrimination dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Le libellé de la disposition est clair à cet égard.

Enfin, les requérantes invoquent, en ce qui concerne les règles supérieures de droit, la disposition du dernier alinéa de l'article 40, paragraphe 3. Il suffira de constater ici au sujet de cet argument que les critères communautaires et les modes de calcul uniformes qui y sont cités, ne paraissent constituer avec certitude une règle supérieure de droit protégeant les particuliers que dans la mesure où le non respect de cette disposition constituerait

— *soit* une discrimination au sens de l'alinéa précédent,

— *soit* une violation du principe de proportionnalité, auquel la Cour paraît également avoir attribué, entre autres dans l'arrêt Werhahn, le caractère d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers,

— *soit* une violation de tout autre principe de droit généralement reconnu, mais étranger à l'article 40, tel que l'abus de pouvoir ou la constatation manifestement inexacte de faits pertinents aux fins de la décision à prendre.

En outre, dans l'hypothèse d'une violation prétendue d'une de ces règles supérieures de droit, il faudra, dans le cadre d'une action relative à un acte normatif, démontrer encore que la violation est «suffisamment caractérisée».

4.2. *Le dommage*

A la lumière des caractéristiques générales de la politique agricole commune que nous venons d'évoquer, nous allons maintenant examiner tout d'abord les affaires dont il s'agit sous l'angle du critère du dommage dont il est question à l'article 215.

Les requérantes dans les affaires 197, 198, 199, 200, 243 et 245/80 estiment que le dommage qu'elles ont subi consiste en la différence entre un prix de seuil juste et le prix de seuil pour le blé dur, fixé à un niveau trop élevé, dont il faudrait en ce cas déduire les montants que les requérantes ont pu répercuter sur leurs clients en majorant les prix qu'elles ont appliqués à la vente de leur farine.

La requérante dans l'affaire 247/80 considère que le préjudice qu'elle a subi se monte à la différence entre, d'une part, le juste prix pour la farine de blé dur, tel qu'il peut se calculer à partir d'un prix de seuil juste pour le blé dur, le rendement du blé dur et les coûts de transformation de celui-ci en farine et, d'autre part, les prix auxquels cette farine a été vendue en réalité par les minoteries allemandes.

Le prix de seuil, prétendument trop élevé, pour le blé dur joue donc un rôle

déterminant dans toutes les requêtes pour l'évaluation du préjudice. Point n'est besoin dans ce contexte d'examiner la demande en versement d'intérêts, déduite de la demande principale en indemnisation, qui est présentée à titre subsidiaire et est fonction de ladite demande principale.

Pour qu'un recours formé au titre de l'article 215, alinéa 2, puisse aboutir sous l'angle de l'existence d'un préjudice réel, il faut, selon l'arrêt dans l'affaire Richard Pool (affaire 49/79, Recueil 1980, p. 569), distinguer deux aspects différents. En premier lieu, il faut que la réalité du dommage ait été établie, ne fût-ce qu'en première apparence. L'on voudra bien se référer à ce sujet au dixième attendu de l'arrêt précité.

En second lieu, il faut, ainsi qu'il ressort du onzième attendu du même arrêt, que l'existence du préjudice prétendu ait été suffisamment établie.

Suivant la Commission, l'existence du préjudice n'a pas été établie en l'espèce, étant donné que l'industrie de transformation allemande n'aurait nullement travaillé avec perte et qu'elle n'aurait pas compensé de ses propres fonds l'écart prétendu entre ses prix de revient et ceux de ses concurrents français et italiens. Bien qu'à notre avis, une baisse des bénéfices démontrée, et non pas seulement une perte prouvée, pourrait également constituer l'indice d'un préjudice effectivement subi, nous estimons nous aussi, pour d'autres motifs que la Commission, que la réalité du préjudice individuel, prétendument subi, n'a pas été établie, ne fût-ce qu'en première apparence. En effet, comme nous l'avons déjà amplement exposé dans les observations générales que nous avons faites sur les caractéristiques de la politique agricole commune, à supposer même que les prix de seuil du blé dur aient été fixés à un niveau trop élevé pour l'ensemble de la Communauté, il ne s'ensuit pas pour autant que cette fixation des prix à un niveau trop élevé ait défavorisé les requérantes allemandes. Il faudra plutôt admettre que dans une situation de pénurie, les rapports de concurrence entre les acheteurs de blé dur dans les divers États membres n'ont pas été modifiés par cette fixation uniforme des prix de seuil à un niveau trop élevé. Aussi ne saurait-on supposer a priori que ces prix de seuil, prétendument trop élevés, aient causé préjudice à une quelconque des entreprises intéressées. Du reste, face aux données de fait produites par la Commission et les parties intervenantes françaises et aux arguments développés par celles-ci, les requérantes n'ont pas réussi à démontrer, aussi peu que ce fût, que cette thèse ne porte pas dans le cas de l'espèce. Nous montrerons au contraire ci-après, dans le cadre de notre analyse relative au lien de causalité entre le préjudice et l'acte prétendument illégal, qu'elles ont admis implicitement le contraire.

En ce qui concerne le deuxième aspect de la condition relative à la réalité du préjudice subi, il nous faut conclure que les requérantes n'ont pas non plus suffisamment établi la réalité du préjudice subi. Leur calcul de ce préjudice revêt au contraire très largement un caractère abstrait. Elles auraient dû tenter à tout le moins de préciser dans quelle mesure les prix de seuil fixés à un montant prétendument trop élevé ont entraîné une détérioration de leur compétitivité sur le marché par rapport à celle de leurs concurrents français et italien. Toute tentative dans ce sens fait toutefois défaut dans la démonstration des requérantes. Leur calcul abstrait est basé en effet sur l'idée hautement improbable, ainsi que nous l'avons déjà indiqué compte-tenu des relations existant sur le marché, qu'elles ont effectivement subi un désavantage du fait de ces prix de seuil fixés à un niveau trop élevé, mais

que leurs concurrents français et italiens n'en auraient en revanche éprouvé aucun. Nous reviendrons encore également sur ce point dans l'analyse que nous allons entamer maintenant sous l'angle du critère de causalité.

4.3. *Le lien de causalité*

En ce qui concerne la condition relative à la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre l'acte prétendu illégal et le préjudice invoqué, nous renvoyons, pour commencer, à ce que nous avons déjà exposé au sujet des caractéristiques générales de la politique agricole commune. Outre l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, d'autres causes possibles d'un préjudice éventuel peuvent résider tout d'abord dans les avantages que les industries françaises et italiennes tirent de leur localisation, ainsi que de rendements éventuellement meilleurs ou de marges bénéficiaires qui seraient, le cas échéant, plus réduites. En outre, il nous faut citer ici en particulier, comme cause possible d'un préjudice, les divergences existant entre les législations nationales sous l'angle des critères de qualité imposés à l'industrie des pâtes alimentaires, élément qui a joué un rôle tellement important dans la procédure. Comme nous l'avons déjà observé plus tôt, il se déduit de la jurisprudence de la Cour que les différences de compétitivité sur le marché, qui découlent de ces deux causes, ne sauraient être une source de conflit avec l'interdiction de discrimination de l'article 40 ou avec toute autre règle supérieure de droit pouvant être invoquée. Les deux causes que nous venons de citer peuvent également avoir une incidence sur la compétitivité des entreprises qui est tout à fait indépendante des prix de seuil, fixés prétendument à un niveau trop élevé.

Dans la suite de notre exposé, nous nous limiterons à ces deux autres causes possibles du prétendu préjudice dont nous avons constaté qu'il n'a pas été établi, fût-ce en première apparence. Pour ce qui est de la première des autres causes possibles, à savoir les conditions naturelles de concurrence, les requérantes indiquent en plusieurs endroits de leur propre démonstration que celles-ci sont également considérées comme étant à l'origine du préjudice subi. Cela a encore été confirmé explicitement durant les débats oraux en réponse à une question que nous avons nous-mêmes posée sur ce point. Le «Standortvorteil» [1] de l'industrie italienne aurait empêché en particulier les requérantes de répercuter sur leur clientèle les prix de seuil, fixés à un niveau trop élevé. Nous pouvons nous limiter à cette constatation à ce stade de notre exposé et point n'est besoin que nous revenions sur la conclusion, formulée plus tôt, qu'en raison de l'existence de la situation déficitaire qui apparaît également exister en France et en Italie, ainsi que le montrent les chiffres présentés par la Commission, il est plutôt probable que le mécanisme du marché exclut tout désavantage dans la concurrence au détriment de l'industrie située dans la partie septentrionale de la Communauté sous l'angle des prix des matières premières, quand bien même les prix de seuil seraient fixés trop haut. Les requérantes l'ont d'ailleurs concédé expressément à l'audience en réponse à une question que nous avions posée à ce sujet. Immédiatement après, elles ont toutefois affirmé que tel n'est le cas et, nous citons maintenant littéralement l'enregistrement de leur déclaration, que «si la situation juridique et la situation concurrentielle qui en découle, étaient les mêmes dans tous les pays de la Communauté. La différence décisive résulte cependant de l'existence partielle d'une obligation de pureté. Le préjudice primaire est dû au fait que le blé tendre évince le blé dur, et ceci est dû à la trop grande ouverture de la marge de l'écart de prix. Il n'y a pas seulement l'Allemagne, il y a la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne et, d'autre part, l'Italie et la France. La différence résulte

1 — Ndt.: en allemand dans le texte. Il s'agit de l'avantage résultant de l'implantation.

du fait que les effets économiques de l'écart par trop important de prix qui n'est pas justifié du point de vue économique, du déséquilibre des prix, sont atténués dans les pays qui ont une obligation de pureté». Il ressort encore de la suite de leur réponse qu'elles voient dans ces différences législatives une discrimination prohibée. Implicitement, cette conclusion devait, du reste, déjà être déduite également de la réponse qu'elles ont donnée aux questions que la Cour leur avait posées par écrit avant l'audience. Pour la portée factuelle des différences législatives qui ont, dès ce stade, été citées comme causes de préjudice, il est sans importance de savoir si la république fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie sont ou non en droit, sur la base d'autres dispositions du traité, d'instaurer ou de maintenir une «Reinheitsgebot» [1].

Aux fins de la procédure, il est sans importance en effet de savoir si l'interdiction de transformer du blé tendre, qui existe en France et en Italie, est ou non contraire aux articles 30 à 34 du traité de la CEE, comme les requérantes l'ont soutenu incidemment dans le cours de la procédure.

En réponse à une question plus précise du juge rapporteur, les requérantes ont encore confirmé qu'à leurs yeux, l'interdiction de transformer du blé tendre, qui existe en Italie, empêche l'industrie allemande de répercuter sur sa clientèle le prix de seuil du blé dur, fixé à un niveau trop élevé, alors que les fabricants italiens peuvent effectivement utiliser aussi du blé tendre pour la fabrication des pâtes alimentaires qu'il destinent à l'exportation vers l'Allemagne.

La seule conclusion qui puisse être tirée de ces réponses, c'est que la cause principale du prétendu préjudice, lequel, il faut le noter, n'a pas été établi fût-ce en première apparence, réside, aux yeux des requérantes, non pas dans le niveau trop élevé des prix de seuil, mais dans les divergences existant entre les législations nationales en matière de critères de qualité. Elles ont en effet reconnu expressément, en ce qui concerne les prix de seuil dont il est soutenu qu'ils ont été fixés trop haut, que ceux-ci n'ont pas entraîné par eux-mêmes des désavantages dans la concurrence au détriment de l'industrie allemande. Pour ce qui est de la prétendue inégalité des conditions de concurrence, qui auraient leur origine dans les différences entre législations dont nous venons de parler, elles soutiennent à tort que ces différences sont constitutives d'une discrimination. Dans la première partie de ce volet de notre analyse, nous avons déjà fait observer qu'il ressort du texte de l'article 40, paragraphe 3, de même que de la jurisprudence de la Cour qui est claire sur ce point, que les divergences existant entre les législations nationales, du genre de celles dont il s'agit ici, ne sauraient être considérées comme constitutives d'une discrimination interdite par l'article 40, paragraphe 3. Puisque c'est en définitive dans cet aspect que résiderait la cause principale du prétendu désavantage, la demande en indemnisation de toutes les requérantes devra être rejetée.

5. L'illégalité prétendue des prix de seuil pour le blé dur

Nous venons de conclure notre analyse qui précède en disant que le prétendu préjudice n'a été ni établi, fût-ce en première apparence, ni suffisamment précisé et que les requérantes elles-mêmes, en réponse aux questions écrites qui leur ont été posées par la Cour ainsi qu'à l'audience, ont précisé qu'elles voyaient la cause principale de leur prétendu préjudice non pas dans la fixation des prix de seuil en elle-même, mais dans les divergences existant entre les législations fixant les critères de qualité auxquels doivent satisfaire les pâtes alimentaires. Aussi est-il en fait superflu,

1 — Ndt.: en allemand dans le texte. Il s'agit de l'obligation de pureté du considéré.

selon nous, d'examiner les affaires à la lumière du troisième critère auquel doit satisfaire une action en responsabilité extra-contractuelle pour aboutir, à savoir l'illégalité de la fixation du prix de seuil pour le blé dur.

Pour être complet et pour le cas aussi où la Cour ne partagerait pas les conclusions auxquelles nous sommes parvenu, nous exposerons néanmoins brièvement — en tant que de besoin — les conclusions auxquelles nous avons abouti sous l'angle de ce troisième critère. A cet effet, nous pouvons également enchaîner sur les observations que nous avons faites plus tôt au sujet de quelques caractéristiques élémentaires de la politique agricole commune.

L'argument des requérantes, selon lequel la fixation de prix de seuil pour le blé dur ne pouvait tenir compte que de façon imparfaite des relations normales de prix sur le marché mondial manque tout d'abord d'une base factuelle claire, étant donné que les données sur les prix mondiaux qui ont été produites au cours de la procédure écrite, entre autres par les parties intervenantes françaises et par le gouvernement italien, n'ont pas été contestées de manière convaincante. Outre cela, il n'a pas été établi qu'à supposer même que la fixation des prix de seuil puisse être considérée comme ayant été opérée en contradiction soit avec le 8e considérant du règlement de base n° 2727/75 invoqué à l'appui de cet argument, soit avec l'article 4 de ce règlement, dans la mesure où il serait possible d'y voir le reflet de la même préoccupation, ces règles peuvent en outre être considérées comme des règles supérieures de droit protégeant les particuliers, dont les requérantes pourraient déduire des droits en l'espèce.

La préférence exprimée dans le cadre de la présente procédure au nom des requérantes en faveur de l'aide à la production, considérée comme instrument politique, méconnaît le pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil dans le choix des mesures à mettre en œuvre.

Nous avons déjà indiqué précédemment que nous jugeons inexact que les prix de seuil pour le blé dur, prétendument fixés trop haut, constituent une discrimination, au sens de l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité de la CEE, au détriment des transformateurs industriels de la partie septentrionale de la Communauté, et cela tant sur la base de l'argumentation des requérantes elles-mêmes que sur celle de la jurisprudence antérieure de la Cour et de l'économie générale du traité.

Indépendamment de la question de savoir si c'est effectivement avec raison que les requérantes déduisent du troisième alinéa de l'article 40, paragraphe 3, qu'il est nécessaire que des critères économiques rationnels soient appliqués en cas de fixation des prix, il n'a pas été établi qu'une telle nécessité devrait être considérée comme une règle supérieure de droit protégeant les particuliers dont les requérantes pourraient se prévaloir, dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 215, deuxième alinéa.

Soutenir qu'au moment où il a opéré cette fixation des prix, le Conseil a agi contrairement aux objectifs de l'article 39 et, en particulier, à l'objectif de stabilisation des marchés, est une thèse à rejeter pour des considérations juridiques analogues à celles qu'a développées la Cour dans les arrêts qu'elles a rendus dans le cadre des deux procédures engagées précédemment par une partie des requérantes. Référence peut être faite à cet égard aux attendus 12 et 13 de l'arrêt Werhahn (affaires 62-69/72, Recueil 1973, p. 1229) et à l'attendu 13 de l'arrêt Kampffmeyer et autres (affaires 56-60/74, Recueil 1976, p. 711).

Le fait qu'en déterminant le montant des prix de seuil, le Conseil ait également tenu compte de considérations d'ordre budgétaire, ne saurait certainement pas être qualifié d'abus de pouvoir. Ce dont il s'agissait à cette occasion, ce n'était d'ailleurs pas d'obtenir des recettes plus

élevées pour la Communauté, ce qui ressort de l'exposé des motifs donné par le Conseil et la Commission, mais d'évaluer sur une base comparative tant les coûts que l'efficacité des divers instruments à mettre en œuvre de manière alternative que constituent le prix de seuil et l'aide à la production.

La thèse selon laquelle la fixation des prix de seuil serait contraire au principe de proportionnalité en ce qu'elle méconnaîtrait les relations existant entre les prix pratiqués sur le marché mondial pour le blé dur et, respectivement, pour le blé tendre, est dénuée tout d'abord de toute base factuelle établie, fût-ce en première apparence, ainsi que nous l'avons relevé précédemment. Certes, durant les débats oraux, les requérantes ont fourni des données intéressantes en ce qui concerne les coûts de production du blé dur et du blé tendre à l'intérieur de la Communauté qui sont plus pertinentes aux fins de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales. Les rapports de coûts, révélant des écarts très importants, que ces données ont fait apparaître pour les diverses zones de production, soulignent toutefois plutôt le fait qu'il faut, sur ce point, reconnaître au Conseil une certaine liberté pour définir sa politique. L'argumentation méconnaît en outre le fait qu'un recours au principe de proportionnalité devrait à tout le moins prendre également appui sur un exposé cohérent, démontrant que le niveau des prix de seuil ne saurait pas non plus se justifier par le principe de la préférence communautaire, plusieurs fois admis par la Cour, ou par un recours à l'article 39, lettres a) et b) du traité. Les requérantes n'ont pas fait une telle démonstration.

Puisques les recours doivent déjà être rejetés, selon nous, du simple fait qu'ils ne remplissent pas les autres conditions auxquelles doit satisfaire une action en indemnisation, nous estimons pouvoir nous en tenir à ces quelques précisions sur l'illégalité prétendue des prix de seuil, tels qu'ils ont été fixés.

6. Motifs permettant d'écarter un document confidentiel de la Commission

En annexe à ses observations écrites, la partie intervenante belge avait déposé un document interne de la Commission dont le caractère confidentiel et la non-pertinence aux fins de la décision définitive de la Commission et du Conseil ont été suffisamment établis au cours des débats oraux. La Commission a également démontré que ce document n'était pas pourvu de la page de garde qui en faisait partie et en indiquait le caractère confidentiel et provisoire, tandis que, d'autre part, la partie intervenante n'a pas pu réfuter l'assertion de la Commission, selon laquelle ce document n'a pas pu être communiqué à un ou plusieurs membres du comité consultatif des céréales. De même, il n'a été ni soutenu ni prouvé que la teneur de cette pièce a été divulguée verbalement au cours de la réunion dudit comité consultatif. La décision de la Cour, communiquée à l'audience, d'écarter cette pièce du dossier et de considérer comme non écrites les citations faites à partir de ce document dans les observations écrites qui lui ont été présentées peut être motivée, dans ces circonstances, par le caractère incomplet et, partant, susceptible d'induire en erreur du document en question, par le caractère confidentiel et interne de celui-ci et par l'assertion de la Commission, qui n'a pas été réfutée par la partie intervenante belge, selon laquelle les membres du comité consultatif n'ont pas pu avoir connaissance du document en question d'une façon régulière. Une telle motivation tient suffisamment compte du fait d'expérience que les

documents internes de la Commission portant la cote «confidentiel» sont parfois néanmoins mis entre les mains de tiers dont on ne saurait attendre qu'ils n'y donneront pas de publicité par ailleurs et qu'ils n'en feront pas non plus usage «extra muros».

Aussi, serait-il excessif, selon nous de soutenir que les particuliers ne peuvent jamais faire usage de documents internes de la Commission portant la cote «confidentiel». La Commission porte elle-même la responsabilité de l'étendue de la diffusion de ces documents à usage interne. Compte-tenu des multiples fuites et même de la publication de documents internes de la Commission ou du moins de la teneur de ceux-ci, il me paraît également excessif et contraire à l'expérience de soutenir qu'un tel usage empêcherait d'arrêter des schémas temporaires ou rendrait toute discussion interne impossible. Le caractère intolérable de l'usage qui est fait de tels documents devra dès lors être établi, selon nous, par l'institution concernée et la Cour devra statuer sur celui-ci cas par cas.

7. Conclusion

Les développements qui précèdent nous amènent à conclure comme suit:

1) les demandes en indemnisation dont il s'agit en l'espèce, doivent être rejetées, en ce que l'existence du préjudice n'a pas été établie ne fût-ce qu'en première apparence, en ce que le désavantage prétendument subi n'a pas été suffisamment précisé et en ce que l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice prétendu et la fixation des prix de seuil dont il est fait grief à l'institution, n'a pas été prouvé ni même établi, ne fût-ce qu'en première apparence;

2) les requérantes doivent être condamnées aux dépens de l'instance, à l'exception des dépens exposés par les parties intervenantes;

3) la décision relative au document de la Commission n° 81, 1209 DK peut être motivée de la manière que nous avons indiquée.