Dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77,

BAYERISCHE HNL VERMEHRUNGSBETRIEBE GMBH & CO. KG, Gut Heinrichsruh,

BERND ADLEFF, commerçant, Grasslfing,

F. X. ZOLLNER KG, Regensburg,

CHRISTOF SCHWAB, ingénieur agronome, Gut Schwaben,

représentés par M[es] F. Modest, A. Heemann, J. Gündisch, G. Rauschning, K. Landry, W. Röll, B. Festge, H. Heemann, P. Wegemer, Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue Aldringen,

et JOHANN SEIDL, Regenstauf, représenté par M[es] von Boetticher, Bernet & Partner, Munich, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M[e] Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

parties requérantes,

contre

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, représentée par ses institutions,

1. CONSEIL, représenté par son conseiller juridique, M. Bernhard Schloh, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. J. N. Van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, Place de Metz, Luxembourg,

   et

2. COMMISSION, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet des demandes en dommages-intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, pour les préjudices que les requérants prétendent avoir subis du fait de l'incidence du règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif 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 (JO n° L 67, p. 18).

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart et A. Touffait, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoit un système de prix basé notamment sur un prix indicatif du lait, ainsi que sur des prix d'intervention fixés principalement pour le beurre et le lait écrémé en poudre.

Nonobstant ce système de prix, la Communauté connaît une surproduction de lait qui se traduit en particulier par la formation de considérables stocks d'intervention de lait écrémé en poudre.

2. Parmi les mesures que les institutions de la Communauté ont prises pour réduire ces stocks, figure le règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif 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 (JO n° L 67, p. 18).

Ce règlement a institué une obligation d'achat de lait écrémé en poudre, détenu par les organismes d'intervention, et destiné à être utilisé pour l'alimentation des animaux, à l'exclusion des jeunes veaux (article 1).

Pour garantir l'accomplissement de cette obligation, l'octroi de l'aide pour certains aliments végétaux (graines de colza, de navette, de soja, etc.) est subordonné à la constitution d'une caution ou à la production d'un document, établi d'après un modèle communautaire par l'autorité compétente de l'État membre qui assure le contrôle de la dénaturation, ci-après dénommé «attestation d'achat et de dénaturation» (articles 2 et 6).

Toute mise en libre pratique, dans la Communauté, d'aliments végétaux importés (tels que graines oléagineuses, farines de ces graines, certaines préparations fourragères, etc.) est soumise à la présentation d'un «certificat protéine» (article 3, paragraphe 1).

Ce certificat est délivré par les États membres à tout intéressé qui en fait la demande. Sa délivrance est subordonnée à la constitution d'une caution ou à la présentation d'un «attestation d'achat et de dénaturation» (article 3, paragraphe 2).

Pour les contrats conclus avant le jour de l'entrée en vigueur du règlement, les acheteurs successifs des produits visés aux articles 2 et 3 ou des produits protéiques issus de leur transformation supportent l'incidence de la charge résultant du régime défini au règlement (article 5).

Le règlement, qui est entré en vigueur le 15 mars 1976, a été appliqué jusqu'au 31 octobre 1976 (article 11).

3. L'activité des requérants consiste en la production et en la vente de poussins, en l'élevage de poules pondeuses et en la production d'œufs. Les requérants prétendent avoir subi des préjudices du fait de l'augmentation du prix des aliments pour animaux résultant du règlement n° 563/76.

4. Ce même problème est au centre des demandes préjudicielles qui sont à l'origine de l'affaire 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG/Grows-Farm GmbH & Co. KG, de l'affaire 116/76, Granaria/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten et Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën et des affaires jointes 119 et 120/76, Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord et Ölmühle Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

5. Les recours ont été introduits respectivement les 19 août et 30 septembre 1976 et les 10 et 31 janvier et 6 avril 1977.

Par ordonnances des 10 novembre 1976 et 31 janvier et 15 février 1977, la Cour a décidé de joindre les affaires 83 et 94/76, et 4 et 15/77 aux fins de la procédure écrite et orale.

6. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'entendre, à l'audience du 3 mai 1977, les observations des parties dans ces affaires sur la question concernant la responsabilité de la Communauté quant au règlement n° 563/76 à l'exclusion du lien de causalité entre le règlement et le préjudice subi et à l'exclusion de la nature et de la portée de celui-ci.

7. Dans trois arrêts identiques du 5 juillet 1977 (Recueil 1977, p. 1211, 1247 et 1269) dans les affaires préjudicielles mentionnées sous 4, la Cour a déclaré non valide le règlement n° 563/76.

8. A la suite de ces arrêts, la Cour, poursuivant la procédure dans les présentes affaires, a adressé aux parties des lettres rédigées dans les termes suivants: «Les parties sont priées de fournir tout élément utile en vue d'établir s'il existe un lien direct et nécessaire entre les dispositions dudit règlement et le préjudice que les requérants font valoir. En particulier, elles sont priées d'indiquer à ce sujet si les requérants avaient la possibilité de parer à ces conséquences, dans leurs rapports avec leurs fournisseurs, en s'opposant à ce que ceux-ci répercutent sur les prix des aliments l'incidence du régime établi par le règlement».

Par mémoires déposés respectivement le 13 septembre, le 5 et le 23 août 1977, les requérants dans les affaires jointes 83 et 94/76, et 4 et 15/77 ainsi que le Conseil et la Commission se sont prononcés sur les conséquences de la non-validité du règlement n° 563/76 et ont répondu aux questions posées par la Cour.

Par mémoires, déposés respectivement les 4, 22 et 23 novembre 1977, chacune de ces parties a ensuite pris position sur les réponses données par les autres parties.

9. Dans sa réplique, déposée le 13 octobre 1977, le requérant dans l'affaire

40/77 a estimé superflu de s'expliquer sur la non-validité du règlement n° 563/76. La réplique était donc limitée aux conséquences de cette non-validité et contenait, en même temps, les réponses du requérant aux questions posées par la Cour. La Commission a déposé sa duplique dans l'affaire 40/77 le 23 novembre 1977, également limitée aux conséquences de la non-validité du règlement n° 563/76.

Par ordonnance du 9 janvier 1978, la Cour a décidé de joindre l'affaire 40/77 aux affaires jointes 83 et 94/76, et 4 et 15/77 aux fins de la procédure orale.

10. La Cour a ensuite, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, décidé d'entendre les observations des parties dans les cinq affaires présentes, à l'audience du 1er février 1978, sur les conséquences de la non-validité du règlement n° 563/76, mais à l'exclusion du calcul chiffré du préjudice.

II — Conclusions des parties

Les *requérants* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

1. Condamner la défenderesse à leur payer au titre de réparation
   a) 175 506,32 DM (affaire 83/76)
   b) 33 527,02 DM (affaire 94/76)
   c) 18 694,14 DM (affaire 4/77)
   d) 21 098,81 DM (affaire 15/77)
   e) 28 274,28 DM (affaire 40/77)
2. Condamner la défenderesse aux dépens.

La *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. Rejeter les recours comme non fondés
2. Condamner les requérants aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties concernant la validité du règlement n° 563/76

A ce sujet, les parties ont présenté des moyens et arguments identiques à ceux présentés par les parties à la procédure dans les affaires préjudicielles 119 et 120/76.

IV — Moyens et arguments présentés par les parties à la suite des arrêts de la Cour du 5 juillet 1977 déclarant le règlement n° 563/76 non valide

1. Violation caractérisée d'une règle de droit et lien de causalité entre la violation de cette règle et le préjudice allégué

a) Les *requérants* font observer que la notion de violation caractérisée d'une règle de droit, telle qu'elle a été appliquée par la Cour, peut être comprise à deux points de vue — celui de la norme et celui de son incidence sur les intéressés.

La brièveté des considérants des arrêts de la Cour du 5 juillet 1977 montrerait que celle-ci a considéré que l'obligation d'achat constituait une violation à ce point flagrante du principe de proportionnalité et de l'interdiction de discrimination qu'il devenait superflu de discuter plus longuement de cette violation dans l'arrêt, ou de limiter sa portée à certains aspects particuliers de la réglementation.

Il n'existerait pas de précédent dans lequel la Cour aurait conclu à l'illégalité d'une mesure de politique économique des institutions communautaires tout en refusant ensuite le droit à indemnisation au motif que l'illégalité constatée n'était pas suffisamment caractérisée.

Les requérants ne peuvent pas accepter que la notion de violation caractérisée du droit se base sur celle de sacrifice spécial subi dans l'intérêt général (Sonderopfer, ci-après «sacrifice spécial»), reconnue en droit allemand.

La responsabilité du Conseil du fait de ses actes normatifs ne serait pas comparable avec la responsabilité du fait d'actes législatifs des organes parlementaires des États membres. Les règlements du Conseil ne sauraient être assimilés aux lois des États membres, mais seulement à des règlements pour lesquels les limites légales de l'habitation auraient été déterminées de manière restrictive. Or, même si on adoptait la théorie du «sacrifice spécial», on constaterait qu'en l'espèce des «sacrifices spéciaux» ont été imposés aux requérants: l'obligation d'achat constituait, selon les arrêts rendus par la Cour, «une répartition discriminatoire des charges entre les différents secteurs agricoles». Cela signifierait que la Cour aurait reconnu qu'une charge particulièrement lourde pesait sur le secteur de la volaille au profit de l'industrie laitière.

Les requérants ajoutent, quant à la théorie du «sacrifice spécial», que ce qui est déterminant, ce n'est pas le nombre des personnes concernées, mais bien la possibilité éventuelle de les distinguer, en tant que groupe, du reste de la collectivité. Tel serait le cas en l'espèce. La Cour aurait expliqué que les conséquences financières de la vente des excédents de lait écrémé en poudre avaient affecté essentiellement les producteurs de viande de porc et les éleveurs de volaille. Ces groupes pourraient être nettement démarqués. Les requérants soulignent à ce propos que, parmi tous les stades du circuit économique concernés par l'obligation d'achat, les seuls à avoir subi un préjudice sont les éleveurs d'animaux destinés à l'abattoir, qui n'ont pu répercuter ces hausses de prix sur leurs acheteurs.

Les requérants ont élaboré, sur la base d'informations données par leurs fournisseurs, des tableaux d'après lesquels la charge résultant du règlement n° 563/76 se situerait entre 0,36 et 2,34 DM/100 kg. Les requérants ont également soit déposé les factures relatives aux livraisons d'aliments soit, dans les cas où ils ont trouvé que ces factures surchargeraient le dossier de la Cour, repris ces factures sous la forme de tableaux et ont fait certifier l'exactitude des quantités y indiquées par chacun des fournisseurs concernés.

Les requérants n'estiment pas qu'on puisse mettre à leur charge l'obligation d'indiquer comment se calcule dans le détail ce renchérissement ni ses modalités. Il s'agirait là en effet de facteurs de calcul qui échappent à leur compétence.

Les requérants estiment qu'ils ont subi un préjudice grave: dans l'affaire 83/76, le dommage aurait été supérieur de plus de 50 % aux bénéfices annuels de la requérante. Dans l'affaire 94/76, le dommage correspondrait sensiblement au bénéfice annuel déclaré. Dans l'affaire 4/77 et dans l'affaire 15/77, le dommage représenterait 20 % environ du bénéfice annuel.

Les requérants relèvent, quant au rapport de causalité, qu'on ne saurait, en droit, ériger des barrières supplémentaires pour faire échec au droit à indemnisation, une fois qu'un règlement a été reconnu non valide. On pourrait simplement exiger que, dans le cadre de l'application des règles générales de causalité valables en matière de responsabilité des personnes publiques, les conséquences aberrantes, c'est-à-dire inadéquates ou tout à fait imprévisibles d'un préjudice, ne soient pas incluses dans la responsabilité encourue par la Communauté.

b) La *Commission* fait valoir à titre de remarques préliminaires de principe qu'il n'y a pas eu de violation caractérisée d'une règle de droit. La circon-

stance que des règles supérieures de droit ont été violées ne suffirait pas comme telle à répondre à ce critère. Eu égard à la faiblesse des indices qui permettraient de fonder la reconnaissance de l'existence d'un principe de droit commun aux États membres établissant la responsabilité du législateur en matière d'actes normatifs, la Commission estime que la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée dans de tels cas qu'en raison de dommages spécifiques et graves, c'est-à-dire que la notion caractérisée devrait être précisée au moins aussi quant à la catégorie des personnes concernées et à la nature du dommage.

Dans les affaires qui se sont présentées jusqu'à présent devant la Cour et dans lesquelles la Communauté a été condamnée en principe, il se serait agi soit d'une loi particulière (affaires jointes 5, 7 et 13 à 24/66, Kampffmeyer et autres/Commission, arrêt du 14. 7. 1967, Recueil 1967, p. 318; affaire 30/66, Kurt A. Becher/Commission, arrêt du 30. 11. 1967, Recueil 1967, p. 370), soit d'un acte concernant un cercle très limité de personnes (affaire 74/74, CNTA/Commission, arrêt du 14. 5. 1975, Recueil 1975, p. 533).

En l'espèce, un nombre quasiment incalculable d'opérateurs seraient concernés. En ce qui concerne particulièrement le groupe des cinq requérants, la Commission souligne que tous les éleveurs de volaille et producteurs d'œufs sont uniformément touchés. Il n'y aurait donc pas eu ni dommage spécifique, ni «sacrifice spécial», mais la charge aurait été répartie uniformément sur l'ensemble d'un secteur économique.

Il n'y aurait pas eu non plus de dommage grave. A cet égard, il faudrait déterminer l'importance du préjudice subi. Il faudrait également examiner la politique d'ensemble menée par les institutions communautaires dans les secteurs de la volaille et des œufs.

La Commission souligne que les arrêts de la Cour du 5 juillet 1977 se bornent à constater d'une manière tout à fait générale que les charges ont été réparties entre les divers secteurs agricoles. Tout autre serait la question de savoir si le dommage allégué par les requérants, qui n'aurait pu apparaître qu'au troisième ou au quatrième maillon de la chaîne causale, peut être imputé avec certitude au règlement invalidé. En outre, dans les actions du présent type, il faudrait qu'il y ait un lien de causalité direct, lien qui ferait défaut en l'espèce.

Pour corroborer son opinion concernant la gravité du dommage et le lien de causalité, la Commission détermine la charge supplémentaire éventuelle découlant du règlement n° 563/76 à l'aide d'exemples types:

	Charge supplémentaire en cas de perte de caution pour 100 kg d'aliments	Charge supplémentaire en cas d'utilisation de lait écrémé en poudre pour 100 kg d'aliments	
		Situation fin mars 1976	Situation juillet 1976
Aliments pour poules pondeuses	1,09 DM	0,77 DM	0,63 DM
Par œuf	0,17 Pf	0,12 Pf	0,10 Pf
Aliments pour poulettes	1,29 DM	0,91 DM	0,74 DM
Par poulette	10,98 Pf	7,74 Pf	6,3 Pf
Aliments d'engraissement	1,95 DM	1,37 DM	1,12 DM
Par kg de poulet	3,5 Pf	2,5 Pf	2 Pf

La Commission conclut que le renchérissement éventuel quant aux produits finals est inférieur à 1 % du prix de vente. Dans cet état de choses, on ne pourrait pas affirmer que les requérants ont subi un dommage grave.

En réalité, l'incidence de la charge supplémentaire serait en fin de compte si minime qu'on ne pourrait plus déceler le moindre dommage au niveau des prix de vente. Cette constatation serait encore renforcée par le fait que pour les produits en question le renchérissement causé par l'augmentation du prix de brisures de soja serait quatre fois plus élevé que celui que provoquerait l'incidence des coûts résultant de l'incorporation effective de lait écrémé en poudre.

Il serait d'ailleurs difficile a posteriori de déterminer l'incidence respective du soja et du lait écrémé sur la hausse du prix des aliments pour volailles. La Commission a l'impression qu'au printemps 1976, l'industrie des aliments pour animaux a profité de la mise en œuvre de la réglementation comportant l'obligation d'achat pour imposer une augmentation générale des prix tout en se bornant à indiquer sur les factures: «le prix des aliments comprend la charge résultant de l'utilisation obligatoire de lait écrémé en poudre».

La Commission ajoute qu'il est notoire que dans de nombreux cas les fournisseurs d'aliments pour animaux ont répercuté sur leurs acheteurs le montant total de la caution alors qu'eux-mêmes ne supportaient que la charge plus faible résultant de l'incorporation du lait écrémé en poudre. La perte de la caution ayant probablement pu dans la plupart des cas être évitée, les coûts supplémentaires qui en résultent devraient être supportés en principe par le responsable de la perte, c'est-à-dire, en général, par l'importateur.

Les affirmations quant aux bénéfices des requérants, en particulier dans les affaires 83/76 et 94/76, suscitent de l'étonnement de la part de la Commission. En effet, étant donné que l'augmentation du coût des aliments pour animaux résultant de l'augmentation du prix du soja serait de loin supérieure à celle résultant de l'obligation d'achat et étant donné que les fluctuations du soja constituent un phénomène habituel, la Commission ne voit pas comment les requérants auraient pu, dans ces circonstances, maintenir leurs exploitations en activité.

c) Le *Conseil* note que ce que l'on doit entendre par violation caractérisée n'a pas jusqu'à présent été précisé dans la jurisprudence de la Cour. Il devrait s'agir d'une violation particulièrement flagrante, d'une infraction très caractérisée, d'une méconnaissance manifeste et grave du contenu fondamental d'un principe.

Le Conseil est d'avis que les considérations qui ont conduit à instituer l'obligation d'achat n'ont pas été a priori entachées d'erreur en termes d'analyse macro-économique et étaient, dans leur principe, parfaitement défendables. En conséquence, il ne saurait être question de violation caractérisée.

En ce qui concerne le préjudice, le Conseil estime de même qu'il devrait s'agir en l'espèce d'un préjudice grave. Au regard de son montant, le préjudice devrait opérer une différenciation entre la ou les personnes lésées et le reste de la collectivité; mais la ou les personnes lésées devraient également se différencier du reste de la collectivité au regard de leur nombre. La notion d'octroi de dommages et intérêts à la ou aux personnes lésées en raison d'un acte irrégulier du législateur devrait être liée à la notion de «sacrifice spécial». Le Conseil estime que, dans le cas d'espèce, ces conditions ne sont pas remplies.

Le Conseil s'associe à l'argumentation de la Commission quant à la question de savoir s'il y a préjudice grave, compte tenu du montant de celui-ci.

De l'avis du Conseil, les requérants n'ont pas non plus été affectés d'une manière particulière par l'obligation d'achat. Au contraire, tous les utilisateurs d'aliments pour animaux de la Communauté auraient vu leurs coûts augmenter. Pour corroborer son opinion à ce propos, le Conseil renvoie aux droits administratifs allemand et français.

Le Conseil ajoute que l'adoption du règlement n° 563/76 a servi d'alibi pour pratiquer d'autres augmentations de prix en prétextant l'obligation d'achat. Il conviendrait d'exclure ces augmentations des calculs. Dans la mesure où les suppléments de coûts résultent de la perte de la caution et non pas de l'obligation d'achat, ces montants devraient également être exclus.

Le Conseil considère d'ailleurs qu'en l'occurrence le lien de causalité n'est pas suffisamment étroit pour fonder les demandes en dommages et intérêts du fait que ces dommages ne sont apparus qu'au troisième ou au quatrième maillon de la chaîne causale.

2. La possibilité pour les requérants de répercuter sur leurs acheteurs les charges découlant du règlement n° 563/76

a) Les *requérants dans les affaires 83 et 94/76* ont déposé plusieurs contrats et factures concernant leurs ventes, d'où il ressortirait qu'avant et après l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, ils ont en principe obtenu pour leurs poulettes les mêmes prix de vente.

Ils ont en outre déposé un rapport d'expertise du professeur Friedrich Hülsemeyer et de M. Siegfried Graser de novembre 1976, intitulé: Incidence de la réglementation communautaire relative au lait écrémé en poudre sur le marché des poulettes et des œufs en république fédérale d'Allemagne. Il découlerait de ce rapport qu'il n'y a pas, dans le secteur de la reproduction de poulettes, de structure oligopolistique du marché. En effet, le rapport en question souligne le fait que la large homogénéité de la production et le libre accès des vendeurs concurrents étrangers au marché intérieur enlèvent pratiquement aux producteurs toute possibilité d'imposer des prix à leurs clients.

Le rapport montrerait en même temps que, pour une période de trois trimestres, les variations du prix des aliments composés pour volaille n'ont pas eu non plus d'influence significative sur les œufs de races pondeuses parvenus à éclosion. Si l'offre de poussins de races pondeuses n'a pas réagi en conséquence à la modification du prix des aliments pour animaux, on pourrait en conclure, en fonction des lois de l'offre et de la demande, que les prix de ces produits ne pouvaient pas non plus être modifiés. Telle serait la raison pour laquelle le rapport aboutit à la conclusion suivante: «les hausses de coût ne peuvent être répercutées sur le stade de production suivant, ni pour les poussins d'un jour, ni pour les poulettes; elles doivent plutôt être amorties dans la marge des entreprises d'élevage».

Les requérants dans les affaires 83 et 94/76 font encore valoir que le système des prélèvements applicable à l'importation de volaille et de produits de volaille permet simplement d'éviter que les importations en provenance de pays tiers n'exercent une pression sur les prix. Ce système n'aurait donc aucune influence sur les importations des autres pays membres et, en particulier, des Pays-Bas, qui seraient très concurrentiels dans le secteur de la volaille. Au demeurant, l'accroissement des coûts, provoqué par l'obligation d'achat n'aurait pas été pris en considération dans la fixation du prélèvement, étant donné que celui-ci ne serait modifié qu'en fonction des variations de la différence entre le prix des céréales fourragères sur le marché communautaire et le prix de ces mêmes céréales sur le marché communautaire et le prix de ces mêmes céréales fourragères sur le marché mondial, à

l'exclusion des variations intervenant pour d'autres facteurs.

b) Les *requérants dans les affaires 4 et 15/77* qui sont producteurs d'œufs font observer que, contrairement aux prix des poulettes et des poussins d'un jour, les prix des œufs connaissent de fortes variations saisonnières. Le règlement n° 563/76 a été en vigueur principalement durant les six mois d'été. Une comparaison entre les prix pendant les six mois d'été et les prix pendant les six mois d'hiver ne permettrait pas d'en déduire si l'augmentation du coût des aliments pour animaux à la suite de l'obligation d'achat a eu une influence sur le prix des œufs. Pour répondre à cette question, on ne pourrait que se baser sur des principes abstraits d'économie et de gestion des entreprises. Les requérants renvoient à ce propos au rapport d'expertise précité et à un rapport complémentaire du 5 septembre 1977 qui a pour objet l'incidence de la réglementation communautaire relative au lait écrémé en poudre sur le marché des œufs en république fédérale d'Allemagne, en l'espèce: les facteurs qui ont déterminé l'évolution du prix des œufs en 1976. Il découlerait de ces rapports qu'en 1976, les prix des œufs ont, durant toute l'année, été supérieurs à ceux de 1975. Ces rapports démontreraient en outre que cette hausse des prix est due à une diminution de l'offre sur le marché, à son tour provoquée par une diminution du nombre des œufs de races pondeuses mis à couver et à une diminution des œufs de races pondeuses parvenus à éclosion. Les experts résument leurs considérations comme suit:

«Les résultats des analyses de l'évolution de l'offre et des prix sur le marché des œufs en république fédérale d'Allemagne au cours des deux années écoulées, à savoir

— l'explication de la hausse sensible du prix des œufs en 1976 par rapport à l'année précédente, provoquée par des restrictions de la production pour des motifs conjoncturels dès 1975,

— la définition du comportement des entrepreneurs sur le marché des œufs, qui ont adapté de manière autonome les quantités de produits, et enfin

— la réaction tout à fait inélastique de l'offre intérieure d'œufs à l'augmentation temporaire du prix des aliments pour animaux provoquée par la règlementation communautaire relative au lait écrémé en poudre,

permettent par conséquent de conclure avec certitude que sur le marché allemand des œufs de consommation, l'augmentation des coûts des aliments pour animaux provoquée par le régime de caution a entièrement été supportée par les producteurs.»

c) Le *requérant dans l'affaire 40/77*, qui exploite une entreprise d'élevage et d'engraissement de poulets, affirme qu'en tant que membre du groupement de producteurs qui a conclu avec l'abattoir Franz Zimmerer des contrats cadres de longue durée obligeant ses adhérents à conclure avec cette entreprise les contrats de vente individuels relatifs à l'ensemble des produits de leurs élevages, il est tenu de respecter les résultats des négociations sur les prix menées par la direction de cette association avec l'abattoir Franz Zimmerer. Cette situation existant déjà en 1976, le requérant ne serait pas en mesure juridiquement de vendre les produits de son élevage à d'autres acheteurs que l'abattoir Franz Zimmerer.

Outre ce fait, le requérant qui, du point de vue économique, serait particulièrement vulnérable, se serait réellement trouvé dans l'impossibilité, en 1976, de vendre ses produits à d'autres abattoirs. Du fait que le siège de son exploitation est installé dans une région dotée de mauvais moyens de transport, il n'aurait pas été en mesure, du point de vue finan-

cier, de procéder au transport de ses poulets à abattre vers des abattoirs plus éloignés, d'autant plus que les prix de vente qu'il pouvait escompter en 1976, auprès des abattoirs entrant en ligne de compte dans un secteur acceptable d'un rayon de 100 km, ne seraient pas plus élevés que ceux pratiqués par l'abattoir Franz Zimmerer et qu'un transport aurait donc, dans tous les cas, occasionné au requérant des frais supplémentaires préjudiciables.

Des discussions auraient d'ailleurs été menées en vain avec l'abattoir Franz Zimmerer, entre autres, par la direction du groupement de producteurs dont le requérant est membre, afin de mettre à la charge des acheteurs des produits du requérant les augmentations de prix des aliments pour animaux dues à l'application du règlement n° 563/76.

Le requérant dans l'affaire 40/77 a également déposé des factures concernant ses ventes, d'où il ressort qu'avant et après l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, il aurait obtenu les mêmes prix pour ses produits.

d) La *Commission* estime que les requérants dans les *affaires 83 et 94/76* ont pu ou du moins auraient pu répercuter sur leurs acheteurs l'augmentation du coût des aliments. Le rapport Hülsemeyer-Graser ne tiendrait pas compte de la forte position sur le marché des entreprises de sélection et de multiplication.

En ce qui concerne le choix de factures présentées par les requérants, relatives à la vente de leurs produits, la Commission remarque qu'il semble être assez arbitraire: ainsi, aux fins de comparaison avec le produit des ventes réalisé pendant la période de mars à septembre 1976, le requérant dans l'affaire 83/76 a présenté des factures du 28 janvier 1975, du 15 mai 1974, du 6 février 1974 et du 28 janvier 1974; le requérant dans l'affaire 94/76 n'a présenté que deux factures relatives à une période où le règlement n° 563/76 n'était pas appliqué.

Dans le *domaine de la production des œufs*, la situation du marché serait fondamentalement différente. Dans ce secteur, il existerait effectivement une concurrence extraordinairement vive entre les producteurs d'œufs qui auraient une faible position sur le marché par rapport à leurs acheteurs. La possibilité d'une répercussion sur les prix en dépit de cette situation dépendrait par conséquent des conditions du marché. Ces conditions permettraient une répercussion de la charge résultant du règlement n° 563/76, notamment grâce à des restitutions à l'exportation et grâce aux mécanismes d'importation prévus par l'organisation commune des marchés.

En effet, les exportations d'œufs en coquille auraient augmenté en 1976 de 21 % par rapport à 1975 et auraient ainsi soulagé d'autant le marché communautaire. Les montants supplémentaires fixés en 1976 (voir article 8 du règlement n° 2771/75, JO n° L 282 du 1. 11. 1975, p. 49) pour les œufs et les produits à base d'œufs en plus des prélèvements se seraient en outre situés, en 1976, à un niveau élevé et auraient eu ainsi un effet prohibitif sur les importations des pays tiers. Les prix moyens obtenus par les producteurs pour des œufs non calibrés livrés à un centre d'emballage auraient augmenté de 29 %; quant aux prix de vente des centres d'emballage aux négociants, ils auraient augmenté de 24 %. Tous les autres canaux de distribution profiteraient de cette amélioration des prix.

La Commission relève quant à l'*affaire 40/77* que même si, au cours de la période en cause, le requérant ne devait pas avoir obtenu en moyenne des prix plus élevés qu'auparavant, cela ne serait en fin de compte que peu révélateur en ce qui concerne la présente question. On ignorerait en effet quels sont les autres facteurs qui ont influencé la formation des prix dans le cadre des relations contractuelles entre le requérant et ses acheteurs. En examinant les

divers décomptes déposés par le requérant, la Commission est frappée par le mouvement de hausses et de baisses successives des prix de vente qui ne refléteraient manifestement pas la situation générale des coûts (voir, par exemple, les factures du 7. 5. 1976: 1,99 DM/kg; du 3. 7. 1976: 1,93 DM/kg; du 14. 9. 1976: 1,97 DM/kg). A cet égard aussi, l'évolution générale des prix dans ce secteur devrait être significative. Malgré une augmentation de l'offre en 1976 par rapport à 1975, les prix à tous les stades de la commercialisation auraient été supérieurs à ceux des années précédentes. Pour les producteurs, il y aurait eu un boni de 8,5 %: les recettes moyennes pour les engraisseurs seraient passées de 1,75 à 1,90 DM par kg de poids vif. Les prix de vente des abattoirs auraient augmenté de 9,3 % par rapport à 1975. Ces recettes suggéreraient du moins que l'augmentation du coût des aliments pour animaux s'est répercutée sur les prix de vente.

La politique des prix menée par la Communauté dans le secteur des volailles aurait fortement contribué à cette évolution des recettes et aurait, par conséquent, facilité une répercussion des coûts. Par des restitutions à l'exportation et par l'application des mécanismes d'importation prévus par l'organisation commune des marchés, la Commission serait à même d'influencer l'offre effective et d'influer ainsi indirectement sur la formation des prix. Pendant toute la durée de la campagne visant à promouvoir l'utilisation de lait écrémé en poudre, la Commission aurait utilisé ces instruments d'une manière intensive.

En effet, alors que les exportations de poulets auraient stagné en 1974 et 1975, elles auraient augmenté en 1976 de 34 %. Outre le prélèvement, un montant supplémentaire aurait été perçu pendant toute l'année 1976 sur les importations en provenance de pays tiers, ce qui aurait eu comme conséquence qu'en 1976, 5 000 tonnes de poulets environ ont été importés dans la Communauté. Cette importation serait minime en comparaison avec la production de la Communauté, qui serait de 2,2 millions de tonnes.

e) En arrêtant le règlement n° 563/76, le *Conseil* aurait considéré que le prix d'achat du lait écrémé en poudre serait pris en compte dans le calcul du prix des aliments pour animaux en tant qu'élément de coût et qu'il serait finalement répercuté sur les consommateurs. Si tous les opérateurs sans distinction ont dû obligatoirement subir l'enchérissement d'un élément de coût pour une partie de leurs aliments pour animaux, il serait logique de s'attendre à ce que ces coûts plus élevés se répercutent sur le consommateur final.

3. Prévention du dommage

a) Les *requérants* déclarent qu'ils n'étaient pas en mesure de s'opposer à l'augmentation uniforme des prix par leurs fournisseurs d'aliments et cela pour les motifs suivants: la quantité d'aliments utilisés par les aviculteurs ne leur permet pas de se constituer d'importantes réserves; un stockage pendant plus de deux semaines comporterait au surplus de notables inconvénients, en raison de la désagrégation des aliments composés et de leur perte de qualité; lorsque des poules pondeuses, par exemple, sont privées de nourriture ne fût-ce qu'un seul jour, la production d'œufs diminue d'environ 20 %; le préjudice que les requérants auraient subi de ce fait aurait été bien plus important que celui découlant pour eux de l'acceptation de l'augmentation de prix exigée; le fait de passer d'un fournisseur d'aliments à un autre pourrait également provoquer une perte de rendement; les fournisseurs d'aliments pour animaux qui avaient augmenté leurs prix représentaient environ 80 à 90 % de la production d'aliments composés fabriqués industriellement en Bavière; ce fait, de même que les besoins considérables des requérants en aliments pour animaux,

ne rendaient pas possible le passage d'un de ces grands fabricants d'aliments pour animaux à d'autres petits fabricants; les requérants ne pouvaient pas aller s'approvisionner dans des régions plus lointaines à cause des frais de transport; le requérant dans l'affaire 94/76 a protesté sans suite contre les augmentations du prix des aliments pour animaux.

Les requérants ne voient aucune possibilité de réclamer à leurs fournisseurs d'aliments pour animaux le remboursement des coûts supplémentaires mis à leur charge.

Selon une déclaration du 6 octobre 1977, la Commission n'entendrait restituer les cautions échues que sous certaines réserves. Or, les opérateurs qui fournissent les requérants en aliments n'auraient pas abandonné la caution constituée. En ne bénéficiant donc pas des modalités de restitution précitées, ils seraient dans l'impossibilité de restituer à leur tour des sommes aux requérants.

b) La *Commission* se demande si les acheteurs n'auraient pas pu s'opposer avec plus de succès aux augmentations en se groupant ou en faisant intervenir leurs associations. Compte tenu de la position sur le marché relativement forte de la requérante dans l'affaire 83/76, l'appréciation sur ce point pourrait être légèrement différente. A cela, la Commission ajoute que la question de la répercussion des coûts entre des entreprises appartenant à un même groupe se pose d'une manière différente.

L'affaire 114/76 aurait montré d'ailleurs, selon la Commission et le *Conseil,* qu'il existait des cas dans lesquels le cocontractant pouvait s'opposer à ce que les coûts soient mis à sa charge. La Commission fait observer en outre que, dans les cas où, par suite de la non-validité désormais déclarée du règlement n° 563/76, la caution serait remboursée aux intéressés, les contractants situés en aval pourraient à présent exiger de leurs fournisseurs le remboursement des coûts que ceux-ci ont répercutés sur eux.

4. La faute

a) Les *requérants* relèvent que, dans sa jurisprudence, la Cour n'aurait pas jusqu'à présent subordonné la preuve d'une faute des institutions de la Communauté à des conditions particulièrement strictes. Selon cette jurisprudence, l'existence d'une violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers permettrait également de conclure à une telle faute.

Cependant, d'autres indices qui confirment la faute du Conseil s'ajouteraient en l'espèce: la réglementation en question aurait déjà suscité des oppositions sérieuses lors des délibérations préparatoires. La faute de la Commission résiderait dans le fait d'avoir soumis le règlement litigieux au Conseil et de l'avoir énergiquement soutenu.

b) La *Commission* note que chaque fois que la Cour a dû statuer sur des demandes fondées sur l'article 215 du traité, elle s'est tenue au principe de la faute. La Commission conclut que, compte tenu de ce qu'elle a exposé quant à la question de savoir s'il y a violation caractérisée d'une règle de droit, il est douteux qu'une faute suffisamment grave ait été commise. Si l'on renonçait au principe de la faute, le critère de la violation caractérisée d'une règle de droit acquerrait une importance toute particulière.

c) Le *Conseil* estime qu'en l'état actuel du droit, on doit partir du principe selon lequel une action en réparation de dommage n'est fondée que s'il y a eu faute. Il renvoie à cet égard aux attendus 20 et 21 de l'arrêt de la Cour, du 31 mars 1977, dans les affaires jointes 54 à 60/76, Cie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac e.a./Conseil et Commission (Recueil 1977, p. 659).

De l'avis du Conseil, son acte ne repose pas sur une faute. Il renvoie à cet égard à ce qu'il a dit quant à la question de savoir s'il y a violation caractérisée.

Quant à l'hypothèse selon laquelle la Cour estimerait que la violation par le Conseil du principe de la proportionnalité constitue une faute, celui-ci fait observer qu'étant donné qu'en l'espèce l'existence d'une violation suffisamment caractérisée est nécessaire, seule une faute grave devrait être prise en considération. Le fait qu'en matière de politique économique, les décisions simples et manichéennes seraient rares corroborerait cette opinion. Il n'y aurait pas eu en l'espèce une telle faute grave.

V — Procédure orale

1. A l'audience du 3 mai 1977, les requérants dans les affaires 83 et 94/76, et 4 et 15/77 représentés par M[e] J. Gündisch, le Conseil, représenté par son conseiller juridique, M. B. Schloh, en qualité d'agent, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

La Cour avait invité la Commission et le Conseil à fournir, à l'audience, les données et les éclaircissements opportuns en ce qui concerne les frais de séchage du lait écrémé et les frais de dénaturation inhérents à l'emploi obligatoire du lait écrémé en poudre pour l'alimentation des animaux, par comparaison à la valeur de ce lait en tant que fourrage.

Les *requérants* ont déclaré à ce sujet que les trois éléments: séchage, stockage et dénaturation représentaient au total environ 27 UC ou 95 DM par 100 kg. La valeur de 100 kg de lait écrémé en poudre en tant que fourrage serait d'environ 50 à 65 DM.

La *Commission* a, quant à elle, répondu que le coût de fabrication du lait écrémé en poudre s'élevait en moyenne à 15 UC par kg. Les frais de dénaturation entraînés par le système en question varieraient de 1 à 3 UC par 100 kg selon le mode de dénaturation. La valeur fourragère du lait écrémé en poudre varierait selon que ce produit est utilisé pour l'alimentation des veaux ou pour celle des porcs et des volailles. Dans le premier cas, le prix de cession fixé par la Communauté pour ce mode d'utilisation déterminerait le prix sur le marché; il aurait atteint, pour la période en question, 52 UC par 100 kg de lait écrémé en poudre. Dans le second cas, le prix de marché du produit serait fixé en fonction de sa valeur fourragère par rapport aux produits de substitution, et en particulier en fonction du prix des tourteaux de soja. Durant la période d'application du règlement litigieux, le prix des tourteaux de soja se serait situé à environ 18 UC par 100 kg. Le prix actuel du soja serait égal à 25 UC par 100 kg.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 juin 1977.

2. A l'audience du 1[er] février 1978, suite aux arrêts de la Cour du 5 juillet 1977 déclarant le règlement n° 563/76 non valide, les requérants dans les affaires jointes 83 et 94/76, et 4 et 15/77, représentés par M[e] Gündisch, la requérante dans l'affaire 40/77, représentée par M[e] J. Körnig, le Conseil, représenté par son conseiller juridique, M. B. Schloh, en qualité d'agent, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. P. Gilsdorf, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

Les *requérants* dans les affaires 83 et 94/76, et 4 et 15/77 ont relevé que les aliments qu'ils ont achetés avaient une teneur en soja ou autres éléments végétaux protéiques excédant de 50 à 80 % celle des aliments ayant servi de base à la Commission (14 % de soja dans les aliments pour poules pondeuses, 25 %, dans ceux destinés aux poulettes) pour

déterminer — à l'aide d'exemples types — la charge supplémentaire découlant du règlement n° 563/76. Avec la teneur en soja retenue par la Commission, on ne pourrait satisfaire aux exigences relatives à la teneur en protéines imposée par la législation allemande. Les requérants soulignent en outre à ce propos que la teneur en protéines du maïs ne serait que de 7,5 %. Du fait que les aliments ne contiendraient que 40-48 % de maïs, les protéines contenues dans cette céréale ne constitueraient qu'un pourcentage minime desdits aliments. Les autres supports protéiques, tels que la luzerne, seraient également touchés par les charges découlant du règlement n° 563/76.

Les requérants ne partagent pas l'avis de la Commission pour qui les restitutions à l'exportation d'œufs, octroyées au cours de la période durant laquelle le règlement n° 563/76 était en vigueur, ont permis d'alléger les difficultés connues par l'aviculture et dues à l'obligation d'achat. Au contraire, ces difficultés ne s'en seraient trouvées qu'accrues. En effet, la différence entre la restitution et l'élément dénommé «élément céréales» — représentant la différence entre le prix communautaire et le prix mondial pour la quantité de céréales nécessaire à la production, dans la Communauté, du produit en cause — se situait, en 1975, entre 5 et 12 UC et entre 2 et 4,5 UC seulement, pendant la période d'obligation d'achat.

La *Commission* a souligné que le soja n'est pas le seul élément contenant des protéines. Le maïs, par exemple, en contiendrait environ 10 %. Vu la part importante de céréales contenue dans les aliments, le pourcentage en protéines est élevé; la conclusion de la Commission ne se trouverait donc pas réfutée. Il y aurait d'ailleurs des supports protéiques d'origine animale dans les aliments.

Si les restitutions à l'exportation pour les œufs ont été relativement élevées en 1975, c'est que la situation des prix dans ce secteur aurait été, durant cette période, difficile.

Quant aux poulets d'engraissement, la Commission souligne que les restitutions ont passé, en juillet 1976, de 5 à 8 UC.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 1er mars 1978.

En droit

1 Attendu que les requérants demandent que la Communauté économique européenne, représentée par le Conseil et la Commission, soit condamnée à les indemniser du préjudice qu'ils prétendent avoir subi du fait du règlement n° 563/76 du Conseil du 15 mars 1976 relatif 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 (JO n° L 67, p. 18);

2 que les affaires ayant été jointes aux fins de la procédure soit écrite, soit orale, il y a lieu de maintenir la jonction aux fins de l'arrêt;

3 attendu que la Cour par trois arrêts du 5 juillet 1977 dans les affaires préjudicielles 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria BV, et 119-120/76, Ölmühle et Kurt A. Becher (Recueil, p. 1211 et suiv.), a déclaré que le règlement n° 563/76 n'était pas valide;

qu'à l'appui de cette conclusion, elle a retenu que l'achat de lait écrémé en poudre prescrit par le règlement avait été imposé à un prix si disproportionné qu'il équivalait à une répartition discriminatoire des charges entre les différents secteurs agricoles, sans être justifié comme étant une mesure nécessaire pour atteindre l'objectif visé, à savoir l'écoulement des stocks de lait écrémé en poudre;

4 attendu, cependant, que la constatation qu'un acte normatif tel que le règlement en cause, n'est pas valide, ne suffit pas en elle-même pour engager, en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, la responsabilité non contractuelle de la Communauté pour le préjudice que les particuliers auraient subi;

qu'ainsi que la Cour a affirmé, par une jurisprudence constante, la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers;

5 qu'en l'espèce il ne fait pas de doute que l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, violée par le règlement n° 563/76, a effectivement pour fonction de protéger les intérêts des particuliers et qu'on ne saurait méconnaître son importance dans le système du traité;

que pour déterminer les caractéristiques qu'une telle violation doit comporter en outre pour que la responsabilité de la Communauté soit engagée conformément au critère retenu par la jurisprudence de la Cour, il faut tenir compte des principes qui, dans les systèmes juridiques des États membres, régissent la responsabilité des pouvoirs publics pour les préjudices causés aux particuliers par les actes normatifs;

que, si ces principes varient considérablement d'un État membre à l'autre, on peut cependant constater que les actes normatifs dans lesquels se traduisent des options de politique économique n'engagent qu'exceptionnellement et dans des circonstances singulières la responsabilité des pouvoirs publics;

que cette conception restrictive s'explique par la considération que le pouvoir législatif, même là où existe un contrôle juridictionnel sur la validité

de ses actes, ne doit pas être entravé dans ses dispositions par la perspective d'actions en dommages-intérêts chaque fois qu'il est dans le cas de prendre, dans l'intérêt général, des mesures normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts de particuliers;

6 attendu qu'il résulte de ces considérations 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;

que, dans un contexte normatif comme celui de l'espèce, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne pourrait, dès lors, être engagée que si l'institution concernée avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs;

7 que tel n'est pas le cas d'une mesure de politique économique comme la présente, compte tenu des éléments qui la caractérisaient;

qu'à cet égard il convient de relever, en premier lieu, qu'elle touchait des catégories très larges d'opérateurs économiques, à savoir l'ensemble des acheteurs de fourrages protéiques composés, de sorte que ses répercussions ont été fortement atténuées au niveau des entreprises individuelles;

qu'en outre 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 deux pour cent;

que cette augmentation des prix a été 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 institué par le règlement;

que l'incidence du règlement sur la rentabilité des exploitations n'a en fin de compte pas dépassé l'amplitude des risques économiques inhérents aux activités dans les secteurs agricoles concernés;

8 que dans ces conditions la non-validité du règlement en cause ne suffit pas à engager la responsabilité de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité;

qu'il y a donc lieu de rejeter les recours comme non fondés;

Sur les dépens

9 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la requérante ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Les recours sont rejetés.

2) Les requérants sont condamnés aux dépens.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 mai 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher