vente le désavantage dont il réclame la réparation.

6. Il résulte des principes communs aux droits des États membres, auxquels renvoie l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, que, dans le cadre d'un recours en indemnité, une demande d'intérêts est, en général, admissible.

Dans les affaires jointes 261 et 262/78,

INTERQUELL STÄRKE-CHEMIE GMBH & CO KG, Grossaitingen (république fédérale d'Allemagne),

et

DIAMALT AG, München (république fédérale d'Allemagne), représentées par M[es] E. Eckelt, A. Kallenbach et K.-D. Rathke, Augsburg, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M[e] A. Bonn, 22, côte d'Eich,

parties requérantes,

contre

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, représentée par ses organes:

1. CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. D. Vignes, directeur au service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. B. Schloh et de M. A. Brautigam, respectivement conseiller juridique et administrateur audit service, en qualité de co-agents, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. J. N. van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, place de Metz,

2. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. J. Bourgeois, en qualité d'agent, assisté de M. J. Sack, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de son conseiller juridique, M. M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet une procédure au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait et T. Koopmans, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1. Dans son arrêt du 19 octobre 1977 dans les affaires jointes 117/76 et 16/77, Ruckdeschel & Co et Hansa-Lagerhaus Ströh & Co/Hauptzollamt Hamburg St-Annen, et Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe (Recueil 1977, p. 1753) (ci-après dénommé arrêt du 19 octobre 1977), la Cour a décidé que:

1) les dispositions de l'article 11 du règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, dans le libellé en vigueur à partir du 1er août 1974 à la suite de la modification introduite par l'article 5 du règlement n° 1125/74 du Conseil du 29 avril 1974 et reprise par des règlements subséquents, sont incompatibles avec le principe d'égalité dans la mesure où elles comportent une différence de traitement entre le quellmehl et l'amidon gonflé en ce qui concerne les restitutions à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication de ces deux produits;

2) il appartient aux institutions compétentes en matière de politique agricole commune de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette incompatibilité.

2. Par les règlements n° 1125/78, du 22 mai 1978, modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 142 du 30. 5. 1978, p. 21), et n° 1127/78, du 22 mai 1978, modifiant le règlement n° 2742/75, relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO n° L 142 du 30. 5. 1978, p. 24), le Conseil a introduit à nouveau, jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 1978-1979, un régime de restitutions à la production pour le maïs et le blé tendre

utilisés pour la fabrication de quellmehl destiné à la panification. Les principaux éléments de ces règlements sont:

— l'égalité de traitement entre la transformation de maïs et de blé tendre soit en quellmehl soit en amidon;

— sur demande des intéressés, les restitutions sont octroyées rétroactivement à compter du 19 octobre 1977, date de l'arrêt de la Cour précité.

Les modalités d'application de ces dispositions ont été fixées par le règlement n° 1570/78 de la Commission, du 4 juillet 1978, portant modalités d'application du règlement n° 2742/75 en ce qui concerne les restitutions à la production pour les produits amylacés et abrogeant le règlement n° 2026/75 (JO n° L 185 du 7. 7. 1978, p. 22).

3. Les requérantes fabriquent du quellmehl à base de maïs et de blé tendre. Le quellmehl produit par la requérante dans l'affaire 261/78 est destiné à être utilisé dans le secteur de l'alimentation humaine et dans celui des aliments pour le bétail, tandis que la requérante dans l'affaire 262/78 ne fabrique que du quellmehl destiné au premier de ces secteurs.

Les présents recours, introduits le 15 décembre 1978, visent notamment à condamner la Communauté économique européenne à indemniser les requérantes du préjudice découlant du non-rétablissement de la restitution à la production pour les ventes de quellmehl réalisées par elles entre le 1er août 1974 et le 19 octobre 1977.

4. Une demande de dommages et intérêts à la suite de la suppression des restitutions à la production de quellmehl est également au centre de l'affaire 238/78, Ireks-Arkady GmbH/Conseil et Commission.

5. Par ordonnance du 18 juin 1979, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure orale.

6. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Toutefois, la Cour a demandé aux parties de répondre à certaines questions.

II — Conclusions des parties

1. Les *requérantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

— condamner le Conseil et la Commission à leur payer la somme de 2 656 449,20 DM (affaire 261/78) et la somme de 472 595,57 DM (affaire 262/78), majorées de 8 % d'intérêts, intérêts à compter de la notification de la requête;

— condamner le Conseil et la Commission aux dépens de l'instance.

2. Le *Conseil* et la *Commission* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter les recours comme irrecevables;

— subsidiairement, les rejeter comme non fondés;

— condamner les requérantes aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — Sur la recevabilité

1. Le *Conseil* fait valoir que les dommages invoqués dans les présentes affaires représentent exactement le montant total des restitutions à la production réclamées. Étant donné que celles-ci ne peuvent, d'après les règlements en question, être payées que par les autorités nationales, le Conseil est d'avis que c'est donc aux autorités nationales allemandes que les requérantes auraient dû s'adresser pour réclamer le paiement des restitutions quitte, en cas de refus, à se pourvoir devant le juge national et éventuellement à ce que celui-ci interroge la Cour à titre préjudiciel. Le Conseil se réfère à cet égard aux arrêts de la Cour du 26 novembre 1975 dans l'affaire 99/74, Grands Moulins des Antilles/Commission (Recueil 1975, p. 1531) et du 27 janvier 1976, dans l'affaire 46/75, IBC/Commission (Recueil 1976, p. 65). Il est d'avis que la situation créée dans ces affaires doit être rapprochée de celle existant dans les présentes instances et que, pour cette raison, celles-ci sont irrecevables.

Les *requérantes* répondent que la conception du Conseil est erronée, étant donné que les autorités nationales ne peuvent pas accorder de restitutions à la production sans base juridique correspondante.

Le *Conseil* fait observer dans sa duplique que, vu la conception pragmatique que la Cour a exprimée au sixième attendu de son arrêt du 28 mars 1979, dans l'affaire 90/78, Granaria, il s'en rapporte à la Cour sur la recevabilité.

2. La *Commission* fait observer que les requérantes ne pourraient pas susciter l'adoption de règlements qui leur ouvrent un droit au paiement des restitutions sollicitées en intendant un recours en vertu des articles 173 et 175 du traité, ce qui plaide, d'après elles, contre la recevabilité du recours en indemnité visant un but identique.

La Commission relève en outre que les requérantes demandent que leur soit versé, à titre d'indemnisation, le montant des restitutions à la production qui ne leur ont pas été accordées. Elle estime qu'eu égard à l'arrêt de la Cour du 2 mars 1978 dans les affaires jointes 12, 18 et 21/77, Debayser et autres/Commission (Recueil 1978, p. 553), les recours doivent être rejetés si l'on ne veut pas que s'efface complètement la limite qui sépare les recours en exécution de prestations des recours en indemnité.

Les *requérantes* relèvent à cet égard que les recours ne portent pas sur une restitution à la production, mais sur le dommage qu'elles ont subi du fait qu'elles ont été traitées de manière inégale par rapport aux fabricants d'amidon et que cette inégalité de traitement n'a pas été éliminée par des mesures au sens du point 2 de l'arrêt du 19 octobre 1977.

D'après les requérantes, l'indemnité réclamée n'a pas d'autre but en réalité que d'éliminer les effets juridiques qui ont découlé pour elles de la suppression illégale de la restitution à la production et du fait que des mesures au sens de l'arrêt précité n'ont pas été prises; dans ce sens un recours en indemnité est également recevable selon la jurisprudence de la Cour dans l'affaire 25/62, Plaumann & Co, Hambourg, Commission, arrêt du 15 juillet 1963 (Recueil 1963, p. 203).

La *Commission* ajoute dans sa duplique qu'au titre de l'article 215 du traité, seul

peut être formé un recours en indemnisation des dommages subis par la partie concernée à la suite de la violation du principe d'égalité par les institutions communautaires. L'objet lui-même d'une prestation pour laquelle il existe prétendument un droit tiré du principe d'égalité ne relève cependant pas de cette catégorie de recours. Il en serait de même en droit allemand.

Selon la Commission, on pourrait tout au plus envisager une exception dans le cas où il serait nécessaire d'ouvrir à la partie concernée la possibilité d'introduire un recours en indemnité, parce que, dans le cas contraire, elle serait privée de toute possibilité de recours.

Par contre, pour les requérantes dans les présentes affaires, la possibilité se présente d'introduire des recours devant les juridictions nationales. Il serait exact que celles-ci, en l'absence d'une réglementation, ne pourraient pas reconnaître le droit aux requérantes à la suite d'un tel recours, mais elles peuvent soumettre les affaires à la Cour et susciter ainsi une décision quant à la question de savoir si le refus de payer la restitution aux requérantes entre le 1er août 1974 et le 18 octobre 1977 enfreint une règle supérieure de droit communautaire.

B — Sur le fond

1. Les requêtes des requérantes

a) Les requérantes demandent, par les présents recours, des dommages-intérêts pour les préjudices qui leur ont été causés par suite de l'inégalité de traitement résultant de la suppression de la restitution à la production pour la fabrication de quellmehl à base de maïs et de blé tendre, entre le 1er août 1974 et le 19 octobre 1977.

b) La requérante dans l'affaire 261/78 réclame ces dommages-intérêts pour le quellmehl destiné à l'alimentation humaine ainsi qu'à celle du bétail tandis que la requérante dans l'affaire 262/78 ne sollicite des dommages-intérêts que pour le quellmehl destiné à la première fin susmentionnée.

c) La requérante dans l'affaire 261/78 fait observer qu'il n'existe aucune raison objective d'accorder une restitution à la production pour la fabrication d'amidon gonflé destiné à l'alimentation du bétail et de ne pas prévoir une restitution à la production pour la fabrication de quellmehl destiné au même usage.

Elle rappelle qu'une restitution à la production d'amidon gonflé et de quellmehl, sans limitation en fonction de l'utilisation, a déjà été introduite par le règlement n° 141/64 du Conseil du 21 octobre 1964 relatif au régime des produits transformés à base de céréales et de riz (JO 1964, p. 2666). Cette situation juridique n'a pas non plus été modifiée dans son principe lors de la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl par le règlement n° 1125/74.

La requérante souligne que des montants élevés ont en effet été accordés à titre de restitution pour l'amidon gonflé destiné à l'alimentation du bétail. Il s'ensuit, selon elle, que la suppression de la restitution pour le quellmehl constitue aussi une inégalité de traitement entre les fabricants de ce produit et les fabricants d'amidon gonflé, dans la mesure où le quellmehl est utilisé en tant qu'aliment pour animaux. Du reste, il découlerait déjà indirectement du neuvième attendu de l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977 que même en cas d'utilisation du quellmehl en tant qu'aliment pour animaux, il y a inégalité de traitement lorsque l'amidon gonflé subventionné est destiné à une utilisation analogue. Or, tel est, d'après la requérante, précisément le cas.

De même, il n'existe, à son avis, aucun motif objectif de traiter l'amidon gonflé d'une part, et le quellmehl, d'autre part, de manière inégale lorsque ils sont utilisés tous deux en tant qu'aliments pour le bétail. Tout comme en cas d'utilisation pour l'alimentation humaine, les deux produits se trouveraient alors pleinement dans un rapport de substitution.

d) Les requérantes font ensuite valoir que, selon l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977, la suppression de la restitution pour le quellmehl a constitué une infraction au principe d'égalité. Cette violation d'un principe fondamental du traité doit, selon les requérantes, être considérée comme un comportement fautif, pour les conséquences duquel la Communauté est tenue à des dommages-intérêts, conformément à l'article 215 du traité. Le préjudice subi par les requérantes consisterait dans le fait qu'elles ont été traitées de manière inégale par rapport aux fabricants d'amidon gonflé, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas obtenu la restitution à la production accordée à ces producteurs.

Les requérantes poursuivent que la Communauté est aussi tenue de réparer ce préjudice pour le motif suivant: d'après le point 2 du dispositif de l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977, les institutions de la Communauté devaient prendre les mesures nécessaires pour remédier à l'inégalité de traitement subie par les requérantes en tant qu'entreprises productrices de quellmehl, par rapport aux fabricants d'amidon gonflé. Or, une égalité de traitement pour la période comprise entre la suppression de la restitution et le 19 octobre 1977 n'aurait pas encore été établie. Cela aussi constitue, selon les requérantes, de la part des institutions de la Communauté un comportement fautif qui ouvre un droit à des dommages-intérêts.

2. Le mémoire en défense du Conseil

a) Le Conseil affirme, quant à l'affaire 261/78, que, pour des raisons techniques et économiques, l'amidon gonflé n'est pas parfaitement substituable au quellmehl en tant qu'aliment pour le bétail. A son avis, ce sont les restitutions qui ont rendu possible l'utilisation du quellmehl à cette fin.

Partant de cette affirmation, le Conseil souligne que l'objectif du régime des restitutions n'a jamais été une égalité de traitement parmi les divers aliments pour le bétail, mais de permettre à l'industrie amidonnière de maintenir des prix concurrentiels à l'égard des prix des produits chimiques de substitution. Or, d'après le Conseil, il n'y a pas, sur le marché des aliments pour le bétail, de produits de substitution d'origine chimique, de sorte que ne pas octroyer une restitution pour des produits destinés à ce marché s'explique parfaitement par l'objectif principal du régime des restitutions.

Le Conseil relève enfin dans ce contexte qu'il est communément admis que le marché traditionnel du quellmehl est le marché de la panification et non pas celui des aliments pour animaux. Les deux produits en question ne se trouvent donc pas dans des circonstances comparables sur ce dernier marché, de sorte qu'un traitement différent éventuel de ces produits, pour autant qu'ils soient destinés à une telle utilisation, ne constituerait pas une discrimination.

b) Le Conseil souligne en outre que les présentes actions présupposent que les règlements n[os] 1125 et 1127/78 soient non seulement non valides, mais encore générateurs d'une violation grave d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Il rappelle qu'il s'agit de mesures impliquant un choix économique et entraînant dès lors, conformément à une jurisprudence bien établie de la Cour, une large marge discrétionnaire de la part des institutions de la Communauté.

Le Conseil relève ensuite que la Cour, dans son arrêt du 19 octobre 1977, a laissé ouverte l'option entre le rétablissement de la restitution pour le quellmehl et la suppression de la restitution pour l'amidon gonflé. Le Conseil ajoute que si cette seconde alternative avait été choisie, l'égalité entre les deux produits aurait pu être rétablie dès le 1er août 1974, sans pour autant qu'un recouvrement des restitutions déjà versées aux producteurs d'amidon gonflé s'imposât. Il estime en effet qu'il y a des raisons contraignantes de sécurité juridique qui militent en faveur du non-recouvrement des restitutions versées lorsque le droit à ces restitutions est supprimé rétroactivement pour réparer une faute de l'administration. Il souligne que l'arrêt de la Cour de 9 mars 1978 dans l'affaire 54/77, Herpels/Commission (Recueil 1978, p. 585, 38e attendu) corrobore ce point de vue.

Donc, dans le cas où la restitution pour l'amidon gonflé aurait été supprimée avec effet au 1er août 1974, les requérantes ne sauraient, selon le Conseil, réclamer une restitution quelconque pour leurs produits. Si on part de ce point de vue, il paraît difficile, d'après le Conseil, d'admettre qu'il n'était pas loisible, en choisissant une solution beaucoup plus favorable pour les producteurs en question, de limiter les règlements dans le temps, ainsi qu'on l'a fait en l'espèce. Le Conseil poursuit que la Cour, dans son arrêt, n'a pas imposé aux institutions de prendre des mesures de nature rétroactive; il rappelle que les propositions de la Commission n'envisageaient aucune rétroactivité.

c) Le Conseil conclut que les règlements précités n'outrepassent nullement la marge discrétionnaire dont il dispose en l'espèce et qu'en conséquence il sont valides, de sorte qu'ils ne peuvent pas être générateurs d'une violation suffisamment grave d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Le Conseil se demande, à titre subsidiaire, en partant de l'hypothèse selon laquelle les requérantes n'ont effectivement pas augmenté leurs prix de vente pour compenser la suppression de la restitution, s'il y a eu réellement des raisons contraignantes pour les en empêcher.

Il rappelle dans ce contexte qu'il ressort de l'exposé des observations des demanderesses au principal dans l'arrêt du 19 octobre 1977, que dans une situation de libre concurrence, en dehors de toute restitution, le quellmehl est, quant à son coût de fabrication, meilleur marché que l'amidon gonflé; par ailleurs, alors que l'amidon gonflé était offert à 85 DM le quintal, le quellmehl, du fait de la suppression de la restitution, aurait dû être vendu à 100 DM. A partir de ces prix, on obtient, d'après le Conseil, du fait de la restitution pour l'amidon gonflé, un avantage concurrentiel de l'ordre de 8,6 % du prix de vente du quellmehl. Si on tient compte de l'augmentation du prix de la matière première au cours de la période de suppression de la restitution, augmentation qui a été de l'ordre de 30 % des prix de base, il paraît improbable au Conseil que la requérante ait été dans l'impossibilité de répercuter sur ses prix de vente cet avantage de 8,6 % qui devient même 6,3 % dès lors que les prix des deux produits ont augmenté de 30 %. Le Conseil souligne dans ce contexte que le renchérissement de la matière première vaut aussi pour les producteurs d'amidon gonflé.

Le Conseil conclut que la suppression de la restitution n'a pas dépassé l'amplitude des risques économiques inhérents aux activités des requérantes et qu'elle n'a certainement pas pu mettre en danger la rentabilité de leurs entreprises.

Le Conseil relève enfin que, faute de toute donnée nécessaire à l'appréciation du prix de revient du quellmehl produit par les requérantes, de leurs prix de vente, de la concurrence accrue de l'amidon gonflé en raison du bénéfice de la restitution, il ne lui est pas possible de prendre position plus amplement à ce stade de la procédure sur la réalité d'un préjudice dans le chef des requérantes. Au demeurant, il doute sur ce point de la recevabilité des requêtes à la lumière de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure.

3. Le mémoire en défense de la Commission

a) La Commission relève que les requérantes n'ont pas allégué qu'un préjudice réel leur a été infligé, mais qu'elles sollicitent le paiement des restitutions. La Commission s'estime donc fondée à supposer que la suppression de celles-ci n'a pas causé aux requérantes un véritable préjudice.

Elle rappelle que, d'après l'arrêt de la Cour du 15 juin 1976 dans l'affaire 74/74 CNTA/Commission (Recueil 1976, p. 797), doivent être considérées comme préjudice susceptible de réparation dans le cadre d'un recours en indemnité, non pas les prestations non fournies, mais uniquement les pertes patrimoniales subies du fait du non-versement des prestations. Cela serait conforme à la notion de dommage telle qu'elle existe dans la plupart des droits nationaux.

La Commission ajoute que, si la Cour avait considéré le défaut d'octroi de restitutions aux fabricants de quellmehl comme un préjudice, elle n'aurait pas seulement parlé, dans son arrêt du 19 octobre 1977, d'un préjudice éventuellement subi par les intéressés, mais l'existence d'un tel préjudice aurait déjà été certaine à l'époque, pour la période écoulée, car il n'était plus possible de retirer après coup aux fabricants d'amidon gonflé la restitution qui leur avait été accordée.

b) La Commission fait en outre observer que les requérantes ne remplissent pas non plus les autres conditions auxquelles est subordonnée la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif, telles qu'elles ont été fixées par l'arrêt de la Cour du 25 mai 1978, dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL et autres/Conseil et Commission (Recueil 1978, 1209). Elle admet qu'il ressort de l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977 que les institutions de la Communauté ont violé le principe d'égalité dans la mesure où elles ont opéré une discrimination dans le traitement du quellmehl et de l'amidon gonflé et que ce principe constitue une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

La Commission considère toutefois que la violation du principe d'égalité était limitée aux domaines dans lesquels il existe une concurrence effective entre le quellmehl et l'amidon gonflé, à savoir dans le domaine de la panification, qui est par excellence le domaine d'utilisation traditionnel du quellmehl.

La Commission ajoute qu'indépendamment du fait qu'une restitution ait été ou non accordée dans le passé pour le quellmehl, sans distinction de destination, le principe d'égalité n'oblige pas à maintenir les choses en l'état s'il n'est pas possible de trouver des éléments comparables dans les processus d'utilisation du quellmehl et de l'amidon gonflé. Ce serait ce qu'a reconnu la Cour lorsqu'elle a indiqué, dans son arrêt du 19 octobre 1977, que les restitutions accordées pour le quellmehl utilisé en tant qu'aliment pour le bétail pouvaient être supprimées

si l'amidon gonflé n'était pas utilisé concurremment. La Commission confirme qu'elle a pu s'assurer que tel était le cas.

La Commission relève dans ce contexte que, puisque les requérantes n'affirment pas que le quellmehl fabriqué par elles a été utilisé pour la fabrication de pain à l'exclusion d'autres utilisations et qu'elles n'ont d'autre part pas démontré que le quellmehl entrait en concurrence avec l'amidon gonflé dans la fabrication d'autres produits alimentaires, les institutions de la Communauté ne peuvent, du moins en ce qui les concerne, avoir violé le principe d'égalité en tant que règle supérieure de droit, en ne prévoyant plus de restitution à la production de quellmehl à compter du 1er août 1974. Il s'ensuit, selon la Commission, qu'il n'y a pas en l'espèce violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

c) La Commission fait observer, à titre complémentaire, que même s'il y avait lieu de conclure à la violation d'une telle règle, les éléments constitutifs d'un excès de pouvoir manifeste et grave font défaut en ce qui concerne la Commission.

Elle relève à cet égard que de grandes quantités de quellmehl sont effectivement détournées de leur destination réelle et utilisées pour la fabrication d'aliments pour animaux. L'inclusion du quellmehl dans le système des restitutions à la production favoriserait cette évolution d'une manière déterminante. Ainsi serait-il démontré a posteriori que la Commission, lorsqu'elle a proposé de supprimer les restitutions à la production pour le quellmehl, n'a pas agi arbitrairement et n'a en conséquence pas excédé ses pouvoirs d'une manière grave et manifeste.

La Commission relève enfin qu'une autre des conditions requises pour que la responsabilité de la Communauté se trouve engagée n'est pas remplie: le fait que les requérantes aient apparemment pu continuer à écouler des quantités inchangées de quellmehl sans subir de pertes ou même accroître leur chiffre d'affaires indique que les mesures prises par la Communauté n'ont pas affecté les requérantes assez gravement pour engager la responsabilité de la Communauté et justifier par là une action en indemnité.

Si la suppression, en 1974, de la restitution à la production du quellmehl n'a pas entraîné pour la Communauté une obligation de réparer le préjudice subi par les requérantes, une telle obligation, selon la Commission, ne peut pas davantage résulter, contrairement à ce qu'affirment les requérantes, du fait que les institutions de la Communauté ont omis de réintroduire rétroactivement la restitution pour le quellmehl à compter du 1er août 1974. Au contraire, la décision d'accorder la restitution, avec effet rétroactif au 19 octobre 1977, est déjà une solution extrêmement généreuse et la limitation de la restitution à la fabrication de pain est objectivement justifiée alors qu'il n'existe aucun intérêt public à ce que des mesures de subvention interviennent dans de nouveaux domaines d'utilisation.

4. Les répliques des requérantes

a) La requérante dans l'affaire 261/78 réplique que les doutes que le Conseil exprime d'un point de vue théorique sur la possibilité d'utiliser l'amidon gonflé dans la fabrication d'aliments pour le bétail sont contredits par les documents qu'elle a déposés avec la réplique.

D'après elle, il en va de même de l'affirmation selon laquelle l'amidon gonflé serait trop coûteux pour être employé couramment à cette fin. A cet égard, le Conseil perdrait de vue que l'amidon gonflé est fabriqué à partir d'un «produit résiduel», bon marché, de la fabrication de l'amidon.

Selon la requérante, l'affirmation du Conseil selon laquelle l'utilisation du quellmehl comme aliment pour le bétail a été rendue possible par les restitutions est erronée si l'on considère que ce produit a été utilisé à cette fin dès 1962. Elle ajoute que cette affirmation est aussi sans importance, car dans ce cas l'amidon gonflé lui aussi n'aurait été utilisé dans les aliments pour le bétail qu'en raison des restitutions.

La requérante relève en outre qu'il ressort des documents déposés avec la réplique que l'amidon gonflé et le quellmehl sont interchangeables dans certains aliments pour le bétail et ont été utilisés concurremment pour la fabrication de ces aliments, pendant la période qui fait l'objet du présent litige. Cela prouve, selon la requérante, que les deux produits se trouvent dans des situations comparables au sens du huitième attendu de l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977.

En outre, ce qui compte ne serait pas l'utilisation traditionnelle du quellmehl mais l'utilisation effective des deux produits pendant la période en cause. La requérante relève en outre que c'est l'octroi de restitutions à l'amidon gonflé qui conditionne les restitutions pour le quellmehl; le renvoi à l'absence de produits de substitution d'origine chimique sur le marché des aliments pour le bétail serait donc dénué de pertinence.

b) Les requérantes précisent que la violation d'une règle supérieure de droit sur laquelle elles se fondent réside dans la suppression de la restitution pour le quellmehl par le règlement n° 1125/74, en violation du principe de l'égalité de traitement, et dans la carence des institutions de la Communauté pour la période entre le 1er août 1974 et le 19 octobre 1977, bien que l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977 oblige celles-ci à supprimer l'inégalité de traitement constatée.

Les requérantes ne contestent pas que lesdites institutions avaient le choix entre plusieurs mesures pour remédier à l'inégalité de traitement, mais soutiennent qu'une inaction totale en ce qui concerne la période litigieuse ne pouvait pas la supprimer; il faudrait tenir compte en l'occurrence du fait que la procédure au principal qui était à la base de l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977 ne portait que sur la période antérieure à celui-ci.

Les raisons de sécurité juridique invoquées par le Conseil ont, selon les requérantes, pour seule conséquence, d'exclure, pour la période antérieure à l'arrêt de la Cour, la possibilité d'établir l'égalité de traitement en supprimant la restitution pour l'amidon gonflé, alors que cette possibilité existait pour l'avenir.

Lorsque le Conseil ajoute qu'il était loisible aux institutions de la Communauté de limiter dans le temps le régime des restitutions, il oublie encore une fois, selon les requérantes, de distinguer entre la période antérieure au 19 octobre 1977 et la période postérieure à cette date.

Les requérantes ajoutent que le principe d'égalité est une norme juridique du rang le plus élevé, de sorte que toute atteinte à ce principe doit être considérée comme grave.

c) Les requérantes relèvent en outre que la répercussion sur leurs prix de vente de l'augmentation des coûts de revient provoquée par la suppression de

la restitution n'a pas diminué leur préjudice. Celui-ci serait constitué par la différence entre la situation patrimoniale qui existerait si le fait générateur du préjudice ne s'était pas produit et la situation patrimoniale réelle. Comme une hausse des prix de vente, à condition qu'elle ait pu avoir lieu, aurait été possible même en cas de maintien de la restitution à la production et comme les requérantes y auraient de fait procédé pour obtenir un profit, le dommage évalué de cette façon correspond toujours au montant de la restitution manquante.

Les requérantes contestent indépendamment de cela le fait qu'elles aient eu une telle possibilité de répercussion de même que l'affirmation du Conseil selon laquelle la suppression de la restitution n'a pas dépassé l'amplitude des risques économiques normaux.

La requérante dans l'affaire 261/78 relève à cet égard qu'elle achète la farine qu'elle utilise dans la fabrication du quellmehl à différentes minoteries et qu'ensuite elle la transforme; en pratique, la demande de restitution est présentée par la requérante au nom de ses fournisseurs et ceux-ci, alors, diminuent chaque fois le prix de la farine qu'ils livrent du montant de la restitution versé.

La requérante ajoute que la suppression de la restitution à la production lui cause un accroissement des coûts de revient de 38 %. Rapporté à un taux moyen de rendement égal à environ 2 à 3 % du chiffre d'affaires dans le secteur de l'alimentation humaine, et au maximum 5 % dans le secteur des aliments pour le bétail un accroissement des coûts de revient de plus de 20 %, ne peut plus, de l'avis de la requérante, se situer dans le cadre de risques économiques normaux.

D'après la requérante dans l'affaire 262/78, les pertes en chiffre d'affaires qu'elle a subies dans sa concurrence avec les fabricants d'amidon gonflé à la suite de la suppression de la restitution à la production en 1974 montrent que l'affirmation du Conseil, selon laquelle il était possible de répercuter sur le prix de vente l'augmentation des coûts due à la suppression de la restitution à la production, est indéfendable. Elle joint à ce sujet une lettre de l'union des fabricants d'adjuvants de boulangerie de la république fédérale d'Allemagne qui démontrerait que les effets de la suppression de la restitution ont dépassé l'amplitude des risques inhérents aux activités économiques des fabricants de quellmehl.

d) La requérante dans l'affaire 261/78 relève quant au préjudice qu'elle a effectivement subi que le fait que le montant du préjudice qu'elle invoque est égal au montant de la restitution accordée ne signifie pas qu'elle demande celle-ci, mais qu'il s'agit uniquement de chiffrer le préjudice. Elle ajoute qu'après la suppression de la restitution le prix qu'elle a payé pour les farines achetées s'est accru exactement du montant de la restitution à la production qui avait été payé auparavant pour le quellmehl. La requérante souligne qu'elle a déjà démontré qu'il n'importe pas de savoir si elle était en mesure de faire accepter une augmentation de son prix de vente.

La requérante dans l'affaire 262/78 fait observer qu'étant donné que la seule solution concevable était l'attribution aux fabricants de quellmehl de sommes égales à celles obtenues par les fabricants d'amidon gonflé, sa situation patrimoniale hypothétique, sans la suppression, aurait été telle qu'elle aurait reçu, pour ses opérations avec le quellmehl, une somme égale à celle correspondant à la restitution à la production prévue pour l'amidon gonflé. On peut donc évaluer le préjudice en prenant comme élément de

calcul la restitution à la production réellement attribuée pour l'amidon gonflé, compte tenu des opérations réalisées avec le quellmehl. Ce serait bien ce qu'a fait la requérante dans sa requête. On voit donc d'après la requérante qu'elle ne se prévaut en aucune manière dans la présente procédure de la restitution à la production elle-même.

La requérante ajoute que pour l'évaluation de ce préjudice, le montant du prix de revient et celui du prix de vente du quellmehl fabriqué par elle n'ont aucune importance.

e) De l'avis des requérantes, le principe d'égalité a aussi été violé dans la mesure où la restitution pour le quellmehl destiné à l'alimentation humaine en dehors de la panification a été supprimée.

Les requérantes soulignent à cet égard que le quellmehl de même que l'amidon gonflé est utilisé pour d'autres produits alimentaires en particulier pour la pâtisserie et la confiserie et rappellent que le point 1) du dispositif de l'arrêt du 19 octobre 1977 constate une atteinte au principe d'égalité sans la limiter à des utilisations particulières.

f) Sur l'argument de la Commission selon lequel il n'y pas excès de pouvoir manifeste et grave, eu égard à l'utilisation du quellmehl dans l'alimentation du bétail, les requérantes relèvent qu'il ressort de leur exposé que la suppression de la restitution pour le quellmehl utilisé dans l'alimentation des animaux constitue également une violation du principe d'égalité.

Du reste, une utilisation irrégulière du quellmehl dans l'alimentation du bétail ne justifierait pas non plus une inégalité de traitement dans le secteur de l'alimentation humaine: il aurait été possible, le cas échéant, de limiter la restitution à la production pour le quellmehl utilisé dans le secteur alimentaire.

5. La duplique du Conseil

a) Le Conseil se prononce dans sa duplique sur la thèse des requérantes selon laquelle le préjudice d'une personne lésée est représenté par la différence théorique entre la situation financière de cette personne si le préjudice n'était pas intervenu et celle se présentant par suite de ce préjudice.

Le Conseil, tout en doutant de la pertinence, même en droit allemand, de cette doctrine de droit civil dans le cadre d'une procédure de droit administratif opposant un particulier aux pouvoirs publics au sujet d'un subside auquel ce particulier estime avoir droit, estime de toute façon que cette doctrine ne saurait s'appliquer dans le cadre d'une action en responsabilité non contractuelle relevant du droit communautaire. Le Conseil ajoute qu'il ressort de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 74/74, CNTA, que la Communauté n'est pas tenue de réparer un dommage qui, bien qu'imminent, ne se réalise pas par la suite.

b) Le Conseil relève en outre que pour pouvoir produire 100 kg de produit fini on a besoin pour le quellmehl de 110 kg de maïs ou de blé tendre au maximum tandis que pour produire un quintal d'amidon gonflé, on a besoin de 161 kg. De cette différence résulte un avantage très net pour le quellmehl, même si celui-ci ne bénéficie d'aucune restitution.

Dans ce contexte, le Conseil souligne encore que l'augmentation résultant du renchérissement du maïs en combinaison avec la relation entre les quantités de maïs requises, a largement compensé l'effet négatif résultant du non-versement de la restitution pour le quellmehl: entre

le mois d'août 1974 et le mois de juin 1977, le prix de revient a augmenté pour l'amidon gonflé de 24,54 DM sur la base du renchérissement du maïs pendant la période litigieuse contre 16,76 DM pour le quellmehl. Étant donné que la différence entre ces deux montants est de 7,78 DM tandis que la restitution moyenne pour l'amidon gonflé était pendant la période en question de 8,62 DM, le Conseil voit mal comment les producteurs d'amidon gonflé ont pu exercer sur les producteurs de quellmehl une concurrence accrue et ont ainsi pu leur infliger une perte commerciale grâce à la restitution dont ils continuaient à bénéficier.

c) Le Conseil relève enfin quant à l'affaire 261/78 que l'amidon gonflé, dont la requérante prétend subir la concurrence dans le domaine de l'alimentation animale, n'est pas de l'amidon de maïs ou de blé tendre au sens de la réglementation communautaire et n'est donc pas le produit au profit duquel une restitution à la production est prévue. La requérante n'aurait pas démontré que, effectivement, de l'amidon gonflé «pur» est utilisé en tant que composant desdits aliments pour animaux. Même à supposer que cela soit techniquement possible, il faut aussi, d'après le Conseil, que cela soit économiquement possible.

Si on tient compte du fait que le processus de fabrication de l'amidon gonflé est beaucoup plus onéreux que celui du quellmehl, il est clair, selon le Conseil, que l'amidon gonflé «pur» ne saurait, en raison de son prix de vente beaucoup plus élevé que celui du quellmehl, se substituer à ce dernier produit dans l'alimentation animale.

Le Conseil conclut que la requérante n'a apporté aucun élément nouveau qui pourrait modifier l'appréciation de la Cour dans son arrêt dans l'affaire 90/78, Granaria, selon laquelle «le principe d'égalité n'est violé au préjudice des producteurs de quellmehl que dans l'hypothèse où celui-ci est utilisé aux fins qui sont traditionnellement les siennes dans l'alimentation humaine».

6. La duplique de la Commission

La Commission fait observer qu'une subvention qui n'a pas été accordée aux requérantes ne constitue pas un préjudice: ou bien il existe une obligation juridique de leur accorder après coup ladite subvention, et les requérantes ne subissent alors aucun préjudice, ou bien une telle obligation n'existe pas, auquel cas les requérantes ne peuvent former de recours en indemnité. Il ne s'agit pas d'une obligation d'indemniser, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de la constatation que le fait pour une partie de ne pas recevoir une subvention dont a bénéficié une autre partie ne constitue pas à lui seul un préjudice pour la première. C'est pourquoi l'argument de la requérante dans l'affaire 261/78 selon lequel ses prix d'achat de la farine auraient augmenté à la suite de la suppression de la restitution porterait à faux.

La Commission poursuit qu'étant donné que le but de la subvention n'est pas de garantir aux requérantes un bénéfice donné, on ne peut en conclure qu'en cas de disparition de la subvention, les requérantes seraient lésées dans leur patrimoine à concurrence du montant de la subvention à concurrence de laquelle leur bénéfice se trouve désormais diminué. La Commission ajoute qu'avant d'être payée au bénéficiaire, une subvention ne fait pas partie de son patrimoine, et sa simple disparition ne peut par conséquent léser celui-ci.

La Commission relève, sur les motifs du refus d'accorder une restitution pour des périodes écoulées, qu'il n'est pas fait mention dans l'arrêt du 19 octobre 1977 d'une obligation d'accorder la restitution avec effet rétroactif, bien qu'il ait déjà été évident à l'époque qu'il n'était pas possible d'obliger les fabricants d'amidon

gonflé à rendre les montants perçus au titre de la restitution. Le fait pour la Cour de n'avoir, néanmoins, pas obligé le Conseil ni la Commission à accorder la restitution avec effet rétroactif, mais d'avoir expressément mentionné à ce propos la possibilité de porter remède aux préjudices éventuels, revêt nécessairement, de l'avis de la Commission, une certaine importance. La raison pour ne permettre qu'une indemnisation des préjudices éventuels est essentiellement, à son avis, le fait que l'octroi après coup de la restitution ne permet plus d'atteindre le but en vue duquel celle-ci a été accordée, à savoir favoriser l'écoulement de certains produits pendant une certaine période.

La Commission ajoute que, même si on ne suivait pas les considérations qui précèdent, on pourrait difficilement prétendre qu'elles ont si peu de poids que leur prise en considération dans la conception des propositions transmises au Conseil constitue un dépassement patent des compétences de la Commission au sens de la jurisprudence de la Cour. Un tel reproche serait d'autant moins justifié que la restitution est réclamée pour du quellmehl qui a été utilisé à d'autres fins que la production de pain.

Quant à la question de l'obligation d'indemnisation pour du quellmehl qui a été utilisé à d'autres fins que la production de pain, la Commission relève que la raison de l'inclusion du quellmehl dans le système des restitutions à la production était, contrairement à ce qui était le cas pour l'amidon gonflé, uniquement le fait que ce produit ne pouvait être chassé de ses marchés traditionnels à cause de son interchangeabilité assez large avec l'amidon gonflé. La Commission considère que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de subventionner ce produit, dans la mesure où s'ouvrent pour lui des possibilités d'utilisation de plus en plus grandes qui, traditionnellement, n'intéressaient pas les débouchés de ce produit. De l'avis de la Commission, les mesures en faveur du quellmehl, également dans ces domaines, ne relèvent pas des objectifs de la subvention; c'est pourquoi elles ne sont pas non plus une conséquence logique du principe de l'égalité de traitement, car il s'agit de choses différentes.

La Commission ajoute que l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977 révèle à lui seul que la production de quellmehl ne doit pas être encouragée indéfiniment en ce qui concerne les aliments pour le bétail et que la Cour, dans son arrêt dans l'affaire 90/78, Granaria, a confirmé ce point de vue.

La Commision ne se trouve pas convaincue par les documents produits par la requérante dans l'affaire 261/78 sur l'interchangeabilité de l'amidon gonflé et du quellmehl dans le secteur des aliments pour le bétail. Elle ajoute qu'on voit mal si l'amidon gonflé auquel se réfère la requérante est vraiment de l'amidon au sens des dispositions du droit communautaire à cet égard.

IV — Procédure orale

A l'audience du 10 juillet 1979, les parties ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 12 septembre 1979.

En droit

1 Les requérantes dans ces affaires demandent que la Communauté économique européenne, représentée par le Conseil et la Commission, soit condamnée, en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, à les indemniser du préjudice qu'elles allèguent avoir subi du fait de la suppression des restitutions à la production de quellmehl, résultant du règlement du Conseil n° 1125/74 du 29 avril 1974 modifiant le règlement n° 120/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 128 du 10. 5. 1974, p. 12).

2 Les affaires ont été jointes aux fins de la procédure et il y a lieu de maintenir la jonction aux fins de l'arrêt.

3 Dans arrêt du 19 octobre 1977 rendu, sur demande préjudicielle du Finanzgericht de Hambourg, dans les affaires jointes 117/76 et 16/77, Ruckdeschel et Co et Hansa-Lagerhaus Ströh et Co contre Hauptzollamt Hamburg St-Annen, et Diamalt AG contre Hauptzollamt Itzehoe (Recueil 1977, p. 1753), la Cour a dit pour droit que les dispositions litigieuses des règlements du Conseil étaient incompatibles avec le principe d'égalité dans la mesure où elles comportaient une différence de traitement, en ce qui concernait les restitutions à la production, entre le quellmehl et l'amidon gonflé. La Cour a dit, en outre, qu'il appartenait aux institutions compétentes en matière de politique agricole commune de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette incompatibilité.

4 A la suite de cet arrêt, les restitutions à la production de quellmehl destiné à la panification ont été réintroduites par le règlement n° 1125/78 du Conseil du 22 mai 1978 modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 142 du 30. 5. 1978, p. 21). Le montant de la restitution a été fixé par le règlement n° 1127/78 du Conseil, adopté et publié aux mêmes dates que le règlement n° 1125/78 (JO n° L 142, p. 24). Les deux règlements sont entrés en vigueur le troisième jour suivant celui de leur publication au Journal officiel des Communautés européennes. Cependant, aux termes de l'article 1, dernier alinéa, du règlement n° 1125/78 et de l'article 6 du règlement n° 1127/78, les restitutions, sur demande de l'intéressé, ont été octroyées à compter du

19 octobre 1977, c'est-à-dire avec effet rétroactif à compter de la date de l'arrêt de la Cour dans les affaires préjudicielles mentionnées ci-dessus.

5 C'est ainsi que l'objet des demandes des parties requérantes est la réparation du préjudice qui leur aurait été causé par l'absence de restitutions pendant la période allant du 1er août 1974, date de la première application du règlement n° 1125/74, jusqu'au 19 octobre 1977. Le préjudice consisterait dans le défaut de recettes correspondant aux montants des restitutions qui auraient été versées aux requérantes si le quellmehl avait bénéficié des mêmes restitutions que l'amidon.

Sur la recevabilité

6 Le Conseil et la Commission, parties défenderesses, ont fait valoir, à titre d'exception, le fait que les requérantes, afin d'obtenir l'octroi des restitutions réclamées, auraient dû exercer, devant les juridictions nationales et contre les organismes nationaux compétents, une action en paiement des restitutions. Cette exception, cependant, ne peut pas être retenue. S'il est vrai qu'une action en paiement de montants dus au titre de la réglementation communautaire ne saurait être engagée sous le couvert des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, les demandes présentées par les requérantes en l'espèce ne s'analysent pas en demandes de paiement de montants dus, mais en demandes de réparation du préjudice qui résulterait de l'illégalité constatée par l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977. Dans les circonstances de l'espèce, il est en outre constant, aux termes dudit arrêt de la Cour, qu'une juridiction nationale n'aurait pu donner suite à une action en paiement, à défaut de toute disposition réglementaire de la Communauté autorisant les organismes nationaux à verser les montants réclamés.

7 Il en est de même en ce qui concerne l'exception soulevée par la Commission consistant à soutenir que l'objet réel des recours, à savoir l'octroi des restitutions non versées, ne peut être atteint que par l'adoption d'un nouveau règlement et que les requérantes, n'étant pas habilitées à poursuivre un tel objectif au moyen des recours prévus aux articles 173 et 175 du traité CEE, ne pourraient pas non plus le faire au moyen du recours en responsabilité en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2. En effet, comme la Cour l'a affirmé par une jurisprudence constante, ce dernier recours a été institué comme une voie autonome. C'est ainsi que les demandes présentées par les requérantes doivent être examinées dans le cadre de ce recours et peuvent être accueillies, si elles sont bien fondées, sans qu'il soit nécessaire que les parties défenderesses adoptent de nouveaux actes réglementaires.

Sur le fond

8 Par son arrêt du 19 octobre 1977, la Cour a constaté que la suppression des restitutions pour le quellmehl à partir du 1er août 1974, conjointement avec le maintien des restitutions pour l'amidon gonflé, était incompatible avec le principe d'égalité. La portée de cette constatation d'illégalité a fait l'objet de contestations entre les parties aux présentes affaires. Le Conseil et la Commission soutiennent que la suppression des restitutions pour le quellmehl n'a été reconnue illégale qu'en ce qui concerne la fabrication de quellmehl destiné à la panification. Cette conception inspire d'ailleurs le texte des règlements nos 1125 et 1127/78 du Conseil, qui n'ont réintroduit les restitutions qu'en ce qui concerne le quellmehl destiné à cette même utilisation. Les requérantes soutiennent que l'égalité de traitement avec l'amidon gonflé doit être assurée au quellmehl quelle que soit son utilisation, c'est-à-dire non seulement au quellmehl destiné à l'alimentation humaine en général, mais également à celui utilisé comme composant des aliments pour le bétail.

9 Dans son arrêt du 28 mars 1979, affaire 90/78, Granaria BV contre Conseil et Commission, la Cour a dit qu'en constatant, par son arrêt du 19 octobre 1977 dans les affaires jointes 117/76 et 16/77, l'illégalité de la suppression des restitutions, elle a estimé que le principe d'égalité n'avait été violé au préjudice des producteurs de quellmehl que dans l'hypothèse où celui-ci était utilisé aux fins qui étaient traditionnellement les siennes dans l'alimentation humaine. L'utilisation traditionnelle du quellmehl, ainsi qu'il avait été expliqué au cours de la procédure dans les affaires mentionnées ci-dessus, était limitée à la boulangerie en qualité d'adjuvant de produits à base de farine de seigle. Cette utilisation traditionnelle expliquait que le quellmehl, comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt, avait bénéficié de restitutions à la production en république fédérale d'Allemagne depuis 1930 et dans la Communauté dès la première organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

10 Il en résulte que ce n'est qu'en ce qui concernait le quellmehl utilisé à la panification que la suppression des restitutions à la production du quellmehl était incompatible avec le principe d'égalité pour les raisons retenues par la Cour dans son arrêt du 19 octobre 1977.

11 Le problème qui se pose ensuite est de savoir si l'illégalité ainsi constatée est de nature à engager la responsabilité de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

12 La constatation qu'une situation juridique résultant des actes normatifs de la Communauté est illégale ne suffit pas en elle-même pour engager cette responsabilité. La Cour s'est déjà prononcée en ce sens dans son arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83/76 et autres, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe et autres contre le Conseil et la Commission (Recueil 1978, p. 1209). A ce propos, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante d'après laquelle 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. Tenant 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, la Cour a dit que dans un contexte de normes communautaires, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée que de manière exceptionnelle dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs.

13 Dans les circonstances de l'espèce, la Cour est amenée à estimer qu'il y a eu, de la part du Conseil, une telle méconnaissance grave et manifeste des limites qu'il doit respecter en exerçant ses pouvoirs discrétionnaires dans le cadre de la politique agricole commune. La Cour retient à cet égard notamment les éléments suivants.

14 Il y a lieu de prendre en considération, tout d'abord, que le principe d'égalité, consacré notamment par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE, qui interdit toute discrimination dans l'organisation commune des marchés agricoles, revêt une importance particulière parmi les règles du droit communautaire destinées à protéger les intérêts des particuliers. En second lieu, la méconnaissance de ce principe en l'espèce a atteint un groupe restreint et nettement délimité d'opérateurs économiques. Il semble, en effet, que le nombre de producteurs de quellmehl dans la Communauté est très restreint. En outre le dommage allégué par les requérantes dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné.

Enfin, l'égalité de traitement avec les producteurs d'amidon de maïs qui avait été respectée dès le début de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales a été rompue par le Conseil en 1974 sans justification suffisante.

15 Pour ces raisons, la Cour arrive à la conclusion que la responsabilité de la Communauté est engagée du fait de la suppression des restitutions pour le quellmehl résultant du règlement n° 1125/74 du Conseil.

16 Cette constatation faite, il convient de procéder à l'examen du préjudice résultant de la discrimination dont les producteurs de quellmehl ont fait l'objet. L'origine du préjudice invoqué par les requérantes se trouve dans la suppression, par le Conseil, des restitutions qui auraient dû être versées aux producteurs de quellmehl si l'égalité de traitement avec les producteurs d'amidon de maïs avait été respectée. C'est le montant de ces restitutions qui doit, dès lors, fournir la base de calcul pour l'évaluation du préjudice subi.

17 Contre cette méthode de calcul du préjudice, le Conseil et la Commission ont soulevé l'objection selon laquelle les producteurs de quellmehl ont éliminé, ou auraient pu éliminer le préjudice en répercutant sur leurs prix de vente le désavantage résultant de la suppression des restitutions. En principe, une telle objection ne saurait être écartée comme dépourvue de fondement dans le cadre d'un recours en responsabilité. Il faut en effet admettre que dans l'hypothèse où la suppression des restitutions a effectivement été répercutée, ou aurait pu être répercutée, sur les prix, le préjudice ne peut pas être mesuré en fonction des restitutions non versées. L'augmentation des prix se substituerait, dans ce cas, à l'octroi des restitutions pour tenir le producteur indemne.

18 Les requérantes, de leur côté, ont contesté la possibilité d'opérer la répercussion dont il s'agit. Elles affirment que, face à la concurrence faite par les producteurs d'amidon bénéficiaires de restitutions, elles ont choisi, dans le cadre de leur politique commerciale, de vendre le quellmehl à perte afin de conserver leurs marchés, plutôt que d'augmenter les prix au risque de perdre ces derniers. Les augmentations de prix signalées par le Conseil et la Commission sont dues, d'après les requérantes, au relèvement du prix de seuil du maïs et à l'augmentation des coûts de production.

19 Les données statistiques et les arguments présentés par les parties ne permettent pas de constater que les requérantes ont effectivement répercuté, ou auraient pu répercuter sur les prix de vente le désavantage résultant de la suppression des restitutions.

20 Il s'ensuit que le préjudice dont les requérantes doivent être indemnisées devra être calculé comme étant équivalent aux restitutions qui leur auraient été versées si, pendant la période du 1er août 1974 au 19 octobre 1977, l'utilisation de maïs pour la fabrication de quellmehl destiné à la panification avait ouvert un droit aux mêmes restitutions que l'utilisation de maïs pour la fabrication d'amidon.

21 Les requérantes ont soumis à la Cour un certain nombre de pièces tendant à justifier les quantités de quellmehl pour lesquelles l'indemnisation serait due ainsi que les montants des restitutions non versées au titre de ces quantités. La Cour, cependant, n'est pas en mesure, à ce stade de la procédure, de se prononcer sur l'exactitude de ces données. Il y a donc lieu de fixer, par arrêt interlocutoire, les critères retenus par la Cour pour l'indemnisation des requérantes, tout en réservant la détermination des montants de la réparation soit au commun accord des parties, soit à la Cour à défaut d'un tel accord.

Sur la demande d'intérêts

22 Les requérantes ont demandé, en outre, que la Communauté soit condamnée au paiement d'intérêts au taux de 8 %, à compter de la notification des requêtes.

23 S'agissant d'une demande faite en rapport avec la responsabilité non contractuelle de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, elle doit être appréciée à la lumière des principes communs aux droits des États membres auxquels renvoie cette disposition. Il en résulte qu'une demande d'intérêts est, en général, admissible. Compte tenu des critères d'évaluation du dommage retenus par la Cour, l'obligation de payer des intérêts naît à partir du présent arrêt, en tant qu'il constate l'obligation de réparer le préjudice. Le taux d'intérêt qu'il convient d'appliquer est celui de 6 %;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant avant faire droit, déclare et arrête:

1) **La Communauté économique européenne paiera à:**
   a) **Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co KG, Grossaitingen,**
   b) **Diamalt AG, München,**
   les montants équivalant aux restitutions à la production de quellmehl destiné à la panification que ces entreprises, chacune en ce qui la concerne, auraient eu droit à percevoir si, pendant la période du 1er août 1974 au 19 octobre 1977, l'utilisation de maïs à la production de quellmehl avait ouvert un droit aux mêmes restitutions que l'utilisation de maïs pour la fabrication d'amidon.
2) **Les montants à payer seront assortis de 6 % d'intérêts à compter de la date du présent arrêt.**
3) **Les parties transmettront à la Cour, dans un délai de douze mois après le prononcé du présent arrêt, les chiffres des montants de la réparation établis d'un commun accord.**
4) **A défaut d'accord, les parties feront parvenir à la Cour, dans le même délai, leurs conclusions chiffrées.**
5) **Les dépens sont réservés.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen
O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 octobre 1979.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(voir affaire 238/78, p. 2976)