CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 5 décembre 1986 *

Sommaire

A — Chapitre 1 1085
Les faits et les conclusions des parties 1085
A — Chapitre 2 1087
Moyens et arguments des parties 1087
I. Quant à la recevabilité 1087
II. Quant au fond 1088
Principe de la stabilisation des marchés et de l'équilibre du marché 1088
Violation de l'interdiction de discrimination 1089
Infraction au principe de proportionnalité 1091
Excès et détournement de pouvoir 1092
Méconnaissance du principe de la libre circulation des marchandises 1093
Violation du principe de confiance légitime 1093
Méconnaissance du principe général du libre exercice d'une activité professionnelle ... 1093
Responsabilité de la Communauté 1094
B — Prise de position 1094
I. Quant à la recevabilité 1094
II. Quant au fond 1096
Compétence de la Commission 1096
— Mesures particulières destinées à l'élimination des excédents de matières grasses butyriques 1097
— Système général d'intervention 1098
Méconnaissance du principe de stabilisationdes marchés 1102
Violation de l'interdiction de discrimination 1104
Atteinte à l'équilibre du marché 1107
Atteinte au principe de proportionnalité 1107
Excès et abus de pouvoir 1108
Atteinte au principe de la libre circulation des marchandises 1109
Atteinte au principe de la confiance légitime 1110
Responsabilité de la Communauté 1111
La responsabilité pour comportement licite 1114
C — Conclusion 1115

* Traduit de l'allemand.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Chapitre 1

Les faits et les conclusions des parties

a) 1. Dans les affaires sur lesquelles nous nous exprimons aujourd'hui, les requérantes demandent à la Commission des Communautés européennes réparation du préjudice qu'elles prétendent avoir subi du fait de l'application du règlement n° 2956/84 de la Commission, du 18 octobre 1984[1]. Les requérantes — des firmes productrices de margarine, une belge, deux néerlandaises et quatre allemandes — estiment que la mise en œuvre du règlement sous la forme de l'action dite « beurre de Noël » 1984/1985 est illégale; les requérantes néerlandaises demandent toutefois à titre subsidiaire des dommages et intérêts, également pour le cas où la Commission aurait agi en toute légalité.

2. L'action « beurre de Noël » 1984/1985, se déroulant du 5 novembre 1984 à janvier-février 1985, devait permettre de vendre à prix réduit, dans tous les États membres de la Communauté à l'exception de la Grèce, 169 800 tonnes de beurre stocké — tant à titre public que privé — depuis 120 jours au moins. Aux termes de l'article 2 du règlement n° 2956/84, le beurre provenant du stock public devait être vendu au prix d'achat pratiqué par l'organisme d'intervention concerné le jour de la conclusion du contrat de vente diminué de 160 Écus par 100 kg. Toutefois, pour les États membres appliquant certaines modalités au cas de consommation directe de certains beurres à prix réduit conformément au règlement n° 1269/79 du Conseil, du 25 juin 1979[2], cette réduction de prix était limitée à 147,25 Écus par 100 kg.

3. Outre cette réduction de prix à la consommation directe de beurre dans la Communauté, le *titre II du règlement n° 2956/84* prévoyait que du beurre serait offert à l'*exportation* vers certaines destinations, et ce également à prix réduit, la diminution étant de 141,50 Écus par 100 kg.

4. *Au total,* il était prévu d'écouler environ *200 000 tonnes de beurre* à prix réduit; l'*ensemble du coût* de l'action « beurre de Noël » 1984 devait s'élever à environ *320 millions d'Écus.* Les frais de l'action sont supportés par le budget des Communautés[3].

5. La défenderesse avait été conduite à adopter le règlement n° 2956/84 en raison de l'évolution du marché du beurre dans la Communauté. Elle a exposé ce qui suit dans les *considérants* dudit règlement: la situation du marché est caractérisée par des disponibilités importantes. Il convient donc d'accroître la consommation du beurre par tous les moyens appropriés; la baisse des prix à la consommation finale constitue un de ces moyens.

6. En outre, il existe dans la Communauté des stocks constitués à la suite d'interventions et il n'est pas possible d'écouler aux conditions normales la totalité du beurre stocké au cours de la présente campagne. Il convient d'éviter la prolongation du stockage en raison des frais élevés qui en résultent. Il y a donc lieu de prendre des mesures susceptibles de favoriser l'écoulement du beurre.

7. Le montant de la réduction du prix de vente du beurre ou du montant de l'aide

1 — Règlement (CEE) n° 2956/84 de la Commission, du 18 octobre 1984, relatif à l'écoulement de beurre à prix réduit et modifiant le règlement (CEE) n° 1687/76 (JO 1984, L 279, p. 4).

2 — Règlement (CEE) n° 1269/79 du Conseil, du 25 juin 1979, relatif à l'écoulement à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe (JO L 161, p. 8).

3 — Article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 (JO 1970, L 94, p. 13).

doit être de nature à permettre un écoulement supplémentaire de beurre sans entraîner de perturbations dans le commerce normal du beurre. Pour assurer une répartition équilibrée dans toute la Communauté du beurre mis à la disposition des consommateurs dans le cadre de l'action et pour éviter des perturbations du marché dans certains États membres, il convient de fixer des quantités maximales pouvant bénéficier de la mesure dans chaque État membre.

b) 8. Les statistiques relatives à l'évolution de la production agricole font apparaître que l'application du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant *organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers*[4], a entraîné au cours des dernières années une importante surproduction de lait. L'excédent de l'offre que l'on peut tout à fait qualifier de structurel s'est élevé en 1983, par exemple, à 22 millions de tonnes pour une production de 104 millions de tonnes et une demande de 82 millions de tonnes[5].

9. Les deux caractéristiques principales de l'organisation des marchés du lait consistent en un prix indicatif pour le lait ainsi qu'en une garantie d'achat des produits laitiers — pratiquement illimitée jusqu'en 1984 —, assurée par un système d'intervention. Les possibilités de stockage étant limitées en ce qui concerne le lait, l'intervention porte, conformément aux articles 6 et suivants du titre II du règlement n° 804/68, sur des produits transformés: beurre, lait en poudre et certaines sortes de fromages.

10. Le prix du lait dont dépendent les prix d'intervention pour le beurre, le lait écrémé en poudre et certaines sortes de fromages est fixé annuellement par le Conseil de ministres conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité. Comme l'a exposé la défenderesse au cours de l'audience en ce qui concerne l'action dite « beurre de Berlin »[6], le Conseil, pour diverses raisons — dont certaines sont politiques —, fixe régulièrement un prix du lait plus élevé que celui proposé par la Commission. Si l'on voulait obtenir un équilibre entre l'offre et la demande au moyen du prix du lait, ce dernier devrait actuellement, selon les estimations de la défenderesse, être réduit d'environ 15 %.

11. Le règlement n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984[7], a ajouté au règlement n° 804/68 un article 5 quater prévoyant un prélèvement supplémentaire. Ce prélèvement doit être payé pour les quantités de lait dépassant une certaine quantité de référence; une quantité globale garantie a été fixée simultanément. La fixation de cette dernière quantité à environ 98 millions de tonnes par an ne permet toutefois qu'un ralentissement de la progression de l'accroissement de la production laitière et non la suppression de l'excédent structurel de cette production, puisque les besoins de la Communauté sont d'environ 82 millions de tonnes. Il suffit, pour le prouver, de se référer aux stocks de beurre qui dépassaient un million de tonnes fin 1984 et ont à nouveau atteint approximativement ce niveau *après* la mise en œuvre de l'action « beurre de Noël » litigieuse[8].

12. En ce qui concerne l'économie extérieure, l'importation de beurre en provenance de pays tiers est frappée d'un prélèvement destiné à garantir le niveau des prix de l'organisation commune des marchés du lait; au début de l'année 1985, ce prélèvement s'élevait à 218 Écus pour 100 kg[9].

4 — JO 1968, L 148, p. 13.

5 — *La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1984*, point 67.

6 — Affaire 97/85, affaires jointes 133 à 136/85 et affaire 249/85.

7 — JO 1984, L 90, p. 10.

8 — *Eurostat, Produits animaux, rapport trimestriel 3/85*, p. 81.

9 — Voir le règlement n° 243/85, du 30 janvier 1985 (JO 1985, L 26, p. 36).

13. L'*organisation commune des marchés des matières grasses* est en revanche totalement différente [10]. Ses mécanismes de régulation du marché sont essentiellement fondés sur un régime d'aides aux producteurs de la Communauté. Selon ce système, c'est en principe le niveau des prix du marché mondial qui s'applique au consommateur. En conséquence, les produits agricoles relevant de l'organisation des marchés des matières grasses peuvent être importés de pays tiers sans paiement d'un prélèvement, solution à laquelle s'est d'ailleurs obligée la Communauté dans le cadre du GATT [11].

14. Les *producteurs de margarine*, parties requérantes dans les présentes affaires, estiment que la mise en circulation subite, à un prix fortement réduit — grâce à la subvention communautaire —, d'un produit de substitution concurrent leur fait subir un préjudice important.

15. C'est pourquoi *elles ont conclu* dans le cadre de leurs requêtes respectives à ce que la Cour constate que la défenderesse doit indemniser les requérantes pour le préjudice qu'elle ont subi du fait de l'application du règlement n° 2956/84, du 18 octobre 1984, relatif à l'écoulement de beurre à prix réduit.

16. Les requérantes se sont réservé de chiffrer le préjudice concrètement subi, les requérantes de l'affaire 265/85 ayant toutefois provisoirement évalué ce dernier.

17. Dans le cadre de leurs répliques respectives, les requérantes ont ensuite chiffré le montant du préjudice qu'elles prétendent avoir subi. Ces requérantes ayant demandé que ces chiffres soient confidentiels et la Cour ayant demandé aux parties de ne s'exprimer que sur le moyen de la responsabilité lors de l'audience, nous renonçons à reproduire concrètement ces chiffres ici.

18. La *défenderesse* a conclu à ce que:

— les recours dans les affaires jointes 279, 280, 285 et 286/84 soient déclarés irrecevables ou, subsidiairement, rejetés comme non fondés;

— les recours dans les affaires 27/85 et 265/85 soient rejetés comme non fondés.

19. Dans sa lettre invitant les parties à l'audience, la Cour a demandé à ces dernières de limiter leurs plaidoiries orales à la question de la recevabilité des recours et à celle du fondement de la responsabilité de la Commission.

A — Chapitre 2

Moyens et arguments des parties

I. *Quant à la recevabilité*

20. La *défenderesse* estime que les recours du producteur de margarine belge et des producteurs allemands sont irrecevables pour deux raisons; toutefois, elle n'a pas expressément soulevé d'exception suspendant l'instance au sens de l'article 91 du règlement de procédure de la Cour.

21. Selon la défenderesse, ces recours n'ont que l'apparence de recours en indemnité, ce que suffit à montrer la date à laquelle les requérantes allemandes [12] ont formé leur recours, à savoir à un moment où les mesures contestées n'avaient pas encore été mises en application et où le préjudice n'avait pas encore été subi. En réalité, les requérantes voulaient empêcher pour l'avenir le renouvellement de telles actions et obtenir par ailleurs l'annulation de mesures prises par voie de règlement de portée générale, que des particuliers n'ont

10 — Règlement n° 136/66 du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, L 172, p. 3025).

11 — *La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1984*, point 314, p. 169.

12 — Affaires jointes 279, 280, 285 et 286/84.

toutefois pas qualité à déférer devant la Cour.

22. La défenderesse fait en outre valoir que, selon elle, le fait que les requérantes n'aient chiffré leur préjudice que dans leurs répliques conduit à une violation des droits de la défense, enfreint l'article 42 du règlement de procédure de la Cour et la prive de la possibilité de s'exprimer complètement sur l'évaluation du préjudice.

23. Les *requérantes* rétorquent qu'elles ont formé non pas un recours en annulation, mais bien un recours en constatation de responsabilité pour un préjudice imminent, certain et prévisible. A leur avis, un tel procédé ne réduit en rien les possibilités de défense de la défenderesse. La Cour ayant jugé admissible un comportement analogue, notamment dans son arrêt du 6 décembre 1984 dans l'affaire 59/83 [13], les objections de la défenderesse contre la recevabilité des recours ne sont, selon elles, pas fondées.

II. *Quant au fond*

24. Les sept requérantes font valoir une série de moyens qui doivent, selon elles, faire apparaître l'illégalité du règlement n° 2956/84 de la Commission. Elles y rattachent le moyen selon lequel la défenderesse serait tenue, du fait de son comportement illicite, de réparer le préjudice subi.

Une série de moyens sont communs à l'*ensemble* des requérantes.

25. Elles invoquent toutes une méconnaissance de l'impératif de stabilisation du marché, du principe de non-discrimination ainsi que du principe de proportionnalité.

26. En outre, la requérante belge [14] et les requérantes néerlandaises [15] font grief à la défenderesse d'un détournement de pouvoir et les requérantes néerlandaises invoquent — et ce avec une insistance particulière — une atteinte au principe de la protection de la confiance légitime ainsi que la violation du principe de la libre circulation des marchandises.

27. Les requérantes allemandes invoquent en outre — dans leurs mémoires de réplique — la violation du principe général du libre exercice d'une activité professionnelle.

Principe de la stabilisation des marchés et de l'équilibre du marché

28. Les *requérantes* estiment que, en adoptant le règlement n° 2956/84, la défenderesse a enfreint le principe de stabilisation des marchés inscrit à l'article 39, alinéa 1, sous c), du traité, ainsi que le principe de l'équilibre du marché formulé à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 du Conseil.

29. Elles admettent que les objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité CEE qui sont partiellement contradictoires ne peuvent pas toujours être réalisés simultanément; selon elles, toutefois, il ne serait pas permis de poursuivre l'un de ces objectifs en l'isolant des autres au point de rendre impossible la réalisation de ces derniers. La défenderesse aurait négligé l'objectif de stabilisation des marchés au profit de celui relatif à l'augmentation des revenus agricoles. Les actions « beurre de Noël » provoqueraient des distorsions du marché qui, compte tenu du rapport de substitution et de concurrence entre les deux produits, perturberaient aussi bien l'équilibre du marché du beurre que celui du marché de la margarine. D'après les requérantes, une vente massive et de courte durée de beurre à prix fortement réduit provoque un déséquilibre de l'ensemble du marché, car, la consommation de matières grasses alimentaires étant constante dans la Communauté, le beurre frais et la margarine sont écartés du marché. Les requérantes

13 — Arrêt du 6 décembre 1984 dans l'affaire 59/83, Biovilac NV/CEE, Rec. p. 4057.

14 — Affaire 27/85, Rec. 1987, p. 1129.

15 — Affaire 265/85, Rec. 1987, p. 1155.

renvoient à cet égard à un rapport de la Cour des comptes [16] démontrant, selon elles, que les actions « beurre de Noël » ne sont pas conformes aux objectifs de l'organisation commune des marchés agricoles. Alors qu'à l'origine ces mesures ne devaient revêtir qu'un caractère exceptionnel, la Commission voudrait, par ce biais, corriger les conséquences normales des mécanismes de prix des organisations communes des marchés dans le secteur du lait et celui des matières grasses. Elles font valoir que, compte tenu de l'objectif de stabilisation des marchés, les mesures d'intervention ne doivent pas se traduire par un accroissement continu des stocks d'intervention; or, ceux-ci ont presque quadruplé d'octobre 1980 à octobre 1984.

30. Qui plus est, les actions « beurre de Noël » se situent, selon elles, en dehors de la compétence appartenant à la Commission dans le cadre de l'organisation des marchés du lait et des produits laitiers.

31. La *défenderesse* rétorque que l'objectif de stabilisation des marchés inscrit à l'article 39 du traité CEE ne constitue que l'un des objectifs contradictoires que, selon la jurisprudence de la Cour, il appartient aux institutions communautaires de concilier. Or, elle déclare avoir porté une attention particulière à l'objectif de garantie d'un revenu équitable pour les producteurs de lait et, selon elle, les actions « beurre de Noël » ont bien un lien direct avec cet objectif puisqu'elles permettent de soutenir les prix à la production. La vente de beurre à prix réduit permet, en outre, d'écouler les stocks provoqués par les mesures d'intervention et qui ne peuvent rester entreposés indéfiniment. Elle est donc conforme à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 qui permet, en cas de déséquilibre du marché, de prendre des mesures particulières, et donc de déroger au principe de stabilisation du marché; elle est également conforme à l'article 7 bis du règlement n° 985/68 [17]. Selon la Commission, il convient donc de considérer les mesures du type de l'action « beurre de Noël » comme complémentaires du système d'intervention. Les mesures d'intervention ont en effet pour seul but d'assainir le marché et non d'éliminer définitivement les produits retirés de ce dernier. Ces produits ne pouvant être stockés indéfiniment, il faut inévitablement les écouler par la suite sur le marché. Quiconque fabrique ou commercialise du lait et des produits laitiers doit compter avec un recours éventuel aux mesures spéciales d'écoulement des stocks d'intervention. Puisque l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement n° 804/68 permet expressément d'adopter des mesures particulières pour le cas où le beurre provenant des achats des organismes d'intervention ne pourrait pas être entièrement écoulé à des conditions normales au cours de la campagne laitière, l'action « beurre de Noël » disposait d'une base juridique.

Violation de l'interdiction de discrimination

32. Les *requérantes* estiment que l'action « beurre de Noël » provoque une discrimination tant entre les producteurs de lait et ceux des graines et fruits oléagineux entrant

16 — Rapport spécial de la Cour des comptes sur les ventes de beurre à prix réduit à l'intérieur de la Communauté, du 13 avril 1982 (JO 1982, C 143, p. 1).

17 — Règlement n° 985/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO 1968, L 169, p. 1); l'article 7 bis a été introduit par le règlement n° 750/69 du Conseil, du 22 avril 1969 (JO L 98, p. 2).

dans la fabrication de la margarine qu'entre l'industrie de transformation du lait et les fabricants de margarine. Alors que la margarine ne bénéficie d'aucune subvention, non seulement le beurre qui ne peut être écoulé sur le marché est acheté par les organismes d'intervention, mais encore les stocks d'intervention sont vendus à des prix considérablement réduits grâce à des subventions provenant de fonds publics, et ce contrairement au principe de stabilisation du marché. Il est ainsi indirectement permis aux producteurs de beurre de vendre leur produit à un prix inférieur à son prix de revient, alors que par ailleurs c'est la défenderesse qui subventionne cette vente à perte de sorte que le producteur de beurre n'a pas à en supporter les conséquences financières. Il est vrai que l'obligation d'intervention qui incombe aux organismes prévus à cet effet en ce qui concerne le beurre et non pas en ce qui concerne la margarine justifie une différence de traitement résultant de la garantie d'écoulement et de prix assurée par l'intervention. Cela ne justifie pas, en revanche, que la marchandise admise à l'intervention soit vendue, de manière durable et en grande quantité, à des prix fortement réduits.

33. Selon les requérantes, le fait que les producteurs de beurre et ceux de margarine se trouvent dans des situations différentes est une conséquence de la politique agricole commune et des décisions prises dans ce cadre. Ces dernières ont eu pour résultat que, dès l'origine, les produits laitiers ont été vendus à un prix nettement plus élevé que celui du marché mondial. Ce contexte avait permis d'atteindre une situation concurrentielle équilibrée entre la margarine et le beurre, permettant aux deux secteurs industriels concurrents de maintenir leur position sur le marché.

34. Cet équilibre a été détruit par l'action « beurre de Noël ». Alors que les mécanismes de l'organisation commune des marchés pour le lait ont permis d'éviter tout préjudice aux producteurs et vendeurs de beurre frais, aucune mesure similaire n'a été prise en faveur des producteurs de margarine. Selon les requérantes, rien ne justifie objectivement une telle discrimination; en particulier, on ne saurait voir une telle justification dans l'existence de deux organisations de marché distinctes et de leurs mécanismes de régulation différents.

35. Selon elles, il n'est d'ailleurs pas exact que les ventes de margarine ont augmenté au détriment de celles du beurre au cours des années précédentes, ni que le système des organisations communes de marché en cause apporte à la margarine, par rapport au beurre, des avantages qu'il convient de compenser.

36. La *défenderesse* admet qu'il existe un certain rapport de substitution entre le beurre et la margarine et que la vente de beurre à prix réduit peut affecter celle de la margarine. Toutefois, les producteurs de beurre et ceux de margarine se trouvent nécessairement dans une situation différente. Selon elle, le système des organisations communes de marché concernées apporte aux producteurs de margarine des avantages très importants. Du fait de l'organisation commune de marchés des matières grasses, les producteurs de margarine disposent des matières premières au prix du marché mondial. Au contraire, le niveau de prix du beurre excède de loin celui du marché mondial, de sorte qu'on doit constater depuis des années un accroissement des ventes de margarine au détriment de celles de beurre, surtout dû au fait que la margarine est offerte au consommateur à un prix inférieur de la moitié à celui du beurre. Finalement, la subvention accordée au beurre dans le cadre d'actions du type « beurre de Noël » ne serait qu'une compensation, limitée et provisoire, d'un désavantage inhérent aux mécanismes des organisa-

tions de marchés en cause; cette compensation a pour seul effet de permettre la vente du beurre ainsi subventionné au consommateur communautaire à un prix proche de celui du marché mondial.

37. Selon la Commission, la situation de marché privilégiée de la margarine par rapport à celle du beurre constitue également l'une des raisons ayant imposé l'adoption de mesures restreignant la production des produits laitiers, lesquelles n'ont pas d'équivalent dans le secteur des matières grasses puisque la proposition de la Commission, de taxer ces dernières, n'a pas encore été adoptée par le Conseil. Ainsi, non seulement les producteurs de margarine ne souffriraient d'aucune discrimination interdite, mais encore ils ne sauraient invoquer aucun droit acquis au maintien de l'avantage concurrentiel dont ils bénéficient.

Infraction au principe de proportionnalité

38. De l'avis des *requérantes*, les ventes de beurre à prix réduit ne sont ni nécessaires ni appropriées pour atteindre le but recherché, à savoir la diminution des stocks, et la discrimination entre opérateurs économiques est donc d'autant moins justifiée. Si l'objectif recherché est la stabilisation des marchés à long terme, des ventes à court terme ne peuvent pas influencer les causes structurelles du déséquilibre entre l'offre et la demande dû à la politique des prix pratiquée par la Communauté. Elles ne représentent qu'un mécanisme de gestion des stocks, à savoir la rotation des réserves de beurre et elles accentuent encore le déséquilibre. Selon les requérantes, si l'objectif souhaité est celui de la réduction des stocks, de telles actions sont vouées à l'échec, puisque la vente de beurre à prix réduit s'effectue essentiellement au détriment de celle du beurre frais qu'il faut stocker à son tour. D'ailleurs, à la fin du mois de mai 1985, les stocks de beurre étaient aussi importants qu'en novembre 1984. S'il est vrai que la consommation globale de beurre a augmenté au détriment de la margarine, la progression est toutefois très faible et ne justifie en aucune hypothèse les frais importants et disproportionnés (320 millions d'Écus) pour une réduction provisoire des stocks d'environ 60 000 tonnes, alors qu'elle fait simultanément subir un préjudice grave aux fabricants de margarine.

39. De l'avis des requérantes, il existe d'autres moyens d'écouler les stocks, notamment la transformation du produit et l'exportation dans des pays tiers, par exemple au titre de l'aide alimentaire. Il aurait été plus économique de distribuer gratuitement le beurre ou même d'accorder une compensation financière aux producteurs de lait qui subissent une perte de revenus du fait du régime des quotas. Par ailleurs, les mesures arrêtées par la Commission pour diminuer la production de lait sont insuffisantes pour résorber les stocks de beurre toujours plus importants.

40. Au contraire, la *défenderesse* conteste avoir enfreint le principe de la proportionnalité. Elle admet que l'efficacité des actions « beurre de Noël » est limitée, mais elle estime ne pas disposer d'autre possibilité pour écouler le beurre. Selon elle, toute importation supplémentaire est impossible. Le marché mondial est saturé; en outre, la Communauté est assujettie aux règles du GATT qui n'autorisent l'exportation de beurre subventionné que de manière limitée. Elle estime avoir entrepris tout ce qu'il était possible de faire pour réduire la production de beurre et, en amont, celle de lait: elle a institué un prélèvement de coresponsabilité, des primes de non-commercialisation et de reconversion, un régime de quantités garanties. Il ne lui restait donc pas d'autre possibilité que de chercher à accroître la consommation de beurre dans le marché commun, et donc d'entreprendre des actions du type « beurre de Noël ».

41. Selon la défenderesse, il est incontestable que de telles mesures sont en principe appropriées aux objectifs visés, à savoir l'accroissement des ventes de beurre ainsi que la réduction et une meilleure rotation des stocks. L'écoulement de 200 000 tonnes de beurre à prix réduit a finalement permis de mettre sur le marché 60 000 tonnes supplémentaires de beurre et d'éviter la prolongation du stockage pour 140 000 tonnes.

42. A son avis, d'ailleurs, l'argumentation des requérantes est contradictoire: ou bien l'accroissement de la consommation de beurre s'est produit au détriment de celle de la margarine et, dans ce cas, l'efficacité de l'action « beurre de Noël » est incontestable, ou alors l'augmentation des ventes de beurre d'intervention ne porte préjudice qu'au beurre frais et, dans ce cas, des actions de ce type ne sauraient désavantager les producteurs de margarine.

43. Qui plus est, elle estime que les requérantes ne sont pas habilitées à critiquer le montant du coût de l'action « beurre de Noël »: elles n'ont aucun droit d'être consultées sur l'utilisation des ressources budgétaires de la Communauté. Les entreprises privées ne peuvent saisir les juges des questions d'opportunité des décisions communautaires.

Excès et détournement de pouvoir

44. D'après les *requérantes* belge et néerlandaises, la défenderesse a fait usage de la compétence que lui confèrent les règlements n^{os} 804/68 et 985/68 du Conseil pour adopter des mesures tendant à assurer l'écoulement des stocks de beurre en vue d'aboutir à un accroissement de la consommation de beurre. Selon elles, les attributions de compétence inscrites dans ces règlements ne couvrent pas ce cas, car le régime d'intervention doit être appliqué de façon à maintenir la position concurrentielle du beurre sur le marché et non à l'améliorer. Les mesures susceptibles d'être arrêtées en vue d'assurer l'écoulement des stocks de beurre doivent être neutres au niveau de la concurrence. Tel n'est pas le cas d'une aide massive consentie au beurre et lui procurant un avantage concurrentiel artificiel par rapport à la margarine. La défenderesse aurait rompu un équilibre concurrentiel établi depuis longtemps entre le beurre et la margarine, et ce afin non de maintenir la position concurrentielle du beurre — comme cela eût été légitime —, mais de l'améliorer.

45. La *défenderesse* répond qu'elle a bien agi dans la limite de l'habilitation qui lui a été conférée par les articles 6 et 12 du règlement n° 804/68 et l'article 7 bis du règlement n° 985/68. Selon elle, la notion de maintien de « la position concurrentielle du beurre sur le marché » signifie que tous les moyens appropriés doivent être employés pour assurer la compétitivité de ce produit à l'égard des denrées qui lui sont substituables et non que les mesures en cause doivent être strictement neutres du point de vue de la concurrence avec ces produits.

46. La Commission ajoute qu'améliorer une situation dégradée (celle du beurre) revient à l'évidence à maintenir la situation de ce produit. Qui plus est, la protection et l'amélioration de la position d'un produit agricole devraient s'apprécier d'abord en soi, et non principalement au regard de la situation de produits concurrents. L'objectif visé à l'article 6, paragraphe 4, sous b), du règlement n° 804/68, qui consiste « à sauvegarder dans la mesure du possible la qualité initiale du beurre », implique à l'évidence qu'on évite de conserver en stock le vieux beurre, jusqu'à une date où il ne pourrait plus être utilisé. L'action « beurre de Noël » va tout à la fois dans le sens d'un accroissement de la consommation et dans

le sens de la diminution et de la rotation des stocks existants. L'action a poursuivi et atteint à tout le moins l'un des objectifs de la réglementation de base du secteur en cause, à savoir celui de bonne gestion des stocks de beurre par la réduction et le rajeunissement de ces stocks.

Méconnaissance du principe de la libre circulation des marchandises

47. Les *requérantes* néerlandaises font valoir que l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2956/84 exclut totalement les échanges intracommunautaires de beurre de Noël. Cela constitue une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent, au sens des articles 30 et 34 du traité et de l'article 22, paragraphe 1, du règlement n° 804/68. Or, les institutions communautaires étant, elles aussi, tenues de respecter la liberté des échanges intracommunautaires, rien n'autorise la défenderesse à se comporter ainsi.

48. La *défenderesse* conteste que le principe de libre circulation ait été méconnu, puisqu'il peut être procédé à des échanges de beurre pour de petites quantités dépourvues de tout caractère commercial et, d'autre part, qu'un certain cloisonnement des marchés des différents États membres était nécessaire pour assurer une répartition équilibrée dans la Communauté. D'ailleurs, selon elle, la jurisprudence de la Cour admet les restrictions au principe de libre circulation des marchandises pour des motifs autres que ceux énoncés à l'article 36 du traité CEE.

Violation du principe de confiance légitime

49. Les *requérantes* néerlandaises font, en outre, valoir que la défenderesse a elle-même déclaré, publiquement et à plusieurs reprises, que les actions du type « beurre de Noël » n'étaient pas de nature à réaliser les objectifs poursuivis, à savoir une réduction durable du niveau des stocks. Par suite, elles ne pouvaient pas s'attendre à ce que la Commission procède à nouveau, en contradiction avec ses propres déclarations, à l'organisation d'une telle action.

50. La *défenderesse* nie avoir déclaré qu'elle ne mettrait plus jamais en œuvre d'action « beurre de Noël ». Elle affirme avoir tout au plus constaté qu'il conviendrait désormais de recourir à de tels programmes avec modération. Dès lors, compte tenu de l'évolution des stocks de beurre (doublement en juin 1984 par rapport à juin 1983), les requérantes, comme tous les opérateurs économiques dans le secteur des produits laitiers, pouvaient s'attendre à ce que des mesures du type « beurre de Noël » soient prises pour réduire les stocks.

Méconnaissance du principe général du libre exercice d'une activité professionnelle

51. Dans leur mémoire en réplique, les *requérantes* allemandes ont fait valoir, en outre, que l'action « beurre de Noël » devait également être considérée comme une infraction au principe général de droit du libre exercice d'une activité professionnelle. Elles estiment avoir été évincées d'un marché par des mesures de subventions, sans que cette élimination soit justifiée ni exigée par les objectifs de l'ordre juridique communautaire.

52. De l'avis de la *défenderesse*, il s'agit là d'un moyen nouveau introduit tardivement et, par suite, irrecevable. Elle renvoie toutefois à titre subsidiaire aux observations qu'elle a présentées dans l'affaire 97/85 R et dans lesquelles elle a exposé qu'il n'y avait pas atteinte à la liberté d'exercer une activité professionnelle. Selon elle, les requérantes ont toute liberté de continuer à exercer leur activité de producteurs de margarine. Si tant est qu'une incidence consistant en un élargissement de la part de marché du beurre allant de pair avec un recul des ventes de margarine soit concevable, il s'agit d'une incidence accessoire

purement factuelle de l'action décidée par la Commission. Quasiment toute mesure prise par une autorité publique peut avoir de tels effets, mais ceux-ci ne sauraient pour autant être considérés comme une atteinte portée à des droits fondamentaux.

Responsabilité de la Communauté

53. Les *requérantes* font valoir que les infractions qu'elles ont exposées doivent être considérées comme une violation suffisamment grave de plusieurs règles supérieures destinées à protéger les particuliers au sens de la jurisprudence de la Cour en matière de responsabilité de la Communauté du fait d'actes illégaux. Elles admettent que le préjudice qu'elles ont subi ne met pas encore leur existence en péril, mais elles estiment qu'il dépasse, par son ampleur, les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné.

54. Les requérantes néerlandaises soulignent notamment que, en mettant en œuvre des moyens totalement inappropriés à la réalisation de l'objectif qu'elle avait énoncé, la défenderesse leur a fait subir un préjudice. Selon elles, cette circonstance suffit à constituer la violation caractérisée du droit requise par la jurisprudence.

55. Les requérantes néerlandaises font valoir en outre que, même si la mise en œuvre de l'action « beurre de Noël » n'était entachée d'aucune illégalité, le fait que le principe de la confiance légitime a été violé exige qu'une réparation leur soit accordée. Les déclarations antérieures de la défenderesse quant au caractère inapproprié des actions « beurre de Noël » leur permettaient, selon elles, de ne pas s'attendre à ce que de telles actions soient à nouveau mises en œuvre à l'avenir.

56. La *défenderesse* conteste qu'il y ait violation d'une règle supérieure destinée à protéger les particuliers.

B — Prise de position

Notre position, en ce qui concerne ces sept recours en indemnité, est la suivante.

I. *Quant à la recevabilité*

57. La thèse de la défenderesse selon laquelle les recours des producteurs de margarine allemands et du producteur belge sont irrecevables appelle de notre part les observations suivantes.

58. Le point de vue de la défenderesse selon lequel il ne s'agirait pas de véritables recours en indemnisation, mais en réalité de recours en annulation — ou, respectivement, de recours en carence préventif — est contredit par les déclarations expresses des requérantes demandant réparation du préjudice qu'elles prétendent avoir subi et dont elles ont chiffré concrètement le montant dans leur mémoire en réplique. Formellement, nous sommes donc en présence de recours en indemnisation.

59. Il ne nous est pas possible de partager les arguments de fond de la défenderesse pour nier l'existence d'un recours en indemnisation. En présence d'une demande de réparation d'un préjudice causé par des actes normatifs prétendument illégaux d'une institution communautaire, il faut nécessairement examiner la légalité de ces actes normatifs. Il n'y a pas lieu de considérer de tels recours comme des recours en annulation déguisés qui pourraient être irrecevables en l'absence d'intérêt direct et individuel. Le fait d'en déduire l'irrecevabilité également des recours en indemnisation correspondants reviendrait à exclure en principe tous les recours en indemnisation mettant en cause l'action normative des institutions communautaires. Il ne saurait en être ainsi, comme l'atteste la jurisprudence constante de la Cour en matière de recours en indemnisation mettant en cause la responsabilité communautaire du fait d'actes normatifs illégaux, ce qui nous dispense d'un long exposé à cet égard.

60. La circonstance que les requérantes allemandes ont formé leurs recours entre le 26 et le 29 novembre 1984, c'est-à-dire à une date où l'action « beurre de Noël » contestée était encore en application n'affecte également en rien la recevabilité de ces recours. Le règlement du 18 octobre 1984 attaqué était déjà entré en vigueur le 5 novembre 1984, constituant ainsi le motif susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté.

61. S'il est vrai que le préjudice que les requérantes craignaient de subir ne s'était pas pleinement réalisé, il avait déjà commencé à se concrétiser et le préjudice restant était imminent et prévisible avec certitude pour les requérantes. Selon la jurisprudence de la Cour, un recours en indemnisation formé dans une telle situation est recevable [18].

62. Ainsi peut-il s'avérer opportun, aux termes de l'arrêt de la Cour du 2 juillet 1976 dont les affaires jointes 56 à 60/74 [19], de saisir les juges dès que la cause du préjudice est certaine, afin d'éviter des dommages encore plus considérables.

63. Ainsi, non seulement ces recours en indemnisation précocement formés sont recevables, mais ils sont, en outre, un témoignage de bon sens, car les requérantes ont satisfait par là à leur obligation de limiter le montant du préjudice. La formation précoce des recours a permis à la défenderesse de savoir que des demandes d'indemnisation lui seraient opposées. Elle était ainsi en mesure de vérifier à nouveau la régularité de son action et, le cas échéant, de l'interrompre pour éviter que les requérantes ne subissent un préjudice plus important.

18 — Voir l'arrêt de la Cour du 2 mars 1977 dans l'affaire 44/76, Milch-, Fett- und Eierkontor/Conseil et Commission, Rec. 1977, p. 393; ainsi que l'arrêt de la Cour du 6 septembre 1984 dans l'affaire 59/83, *op. cit.*

19 — Arrêt du 2 juin 1976 dans les affaires jointes 56 à 60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG et autres/CEE, Rec. p. 711.

64. Le fait qu'au moment de la formation des recours le dommage subi n'ait pas encore pu être chiffré ne constitue pas non plus un motif d'irrecevabilité des recours en indemnisation. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 215 du traité CEE n'interdit pas de saisir la Cour en vue de faire constater la responsabilité de la Communauté pour un préjudice imminent et prévisible avec une certitude suffisante, même lorsque le préjudice ne peut pas encore être chiffré de manière précise [20].

65. Il n'est donc pas possible de se rallier à l'opinion de la défenderesse en ce sens que les procédures mises en œuvre par les requérantes constitueraient une « violation flagrante de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, ainsi que des droits de la défense » de la défenderesse. L'évaluation ultérieure du préjudice d'abord décrit en fonction de sa cause ne saurait être considérée comme un nouveau grief ou un nouveau moyen de défense. Elle constitue seulement la concrétisation d'un argument déjà présenté en fonction de sa cause dans la requête.

66. Il ne saurait pas davantage s'agir d'une modification irrecevable du recours. Bien que les requérantes allemandes parlent d'une modification du recours dans leurs répliques, tel n'est pas le cas. La notion de modification du recours présuppose une modification de l'objet du litige. Or, tel n'a pas été le cas puisque, aussi bien dans la requête que dans la réplique, c'est la réparation du dommage subi par les requérantes du fait de l'action « beurre de Noël » qui a été demandée.

67. Il faut d'ailleurs supposer que la Cour tirera les conséquences du fait qu'elle admet les recours en constatation de la responsabi-

20 — Voir à ce sujet notamment les deux arrêts déjà cités dans les affaires 44/76 et 59/83.

lité alors que l'évaluation concrète du préjudice peut être produite postérieurement. Si elle devait admettre la responsabilité de la requérante en fonction de son origine, elle donnerait de manière appropriée aux parties la possibilité de s'exprimer en détail en ce qui concerne le montant du préjudice.

68. C'est pourquoi les recours en indemnisation sont recevables.

69. Cela ne signifie pas pour autant que tous les griefs ni tous les moyens sont également recevables. Sur ce point, il convient de constater que c'est à juste titre que la défenderesse estime que le moyen tiré de la violation du principe de la liberté d'exercice des activités professionnelles est tardif. Ce point de vue a été abordé pour la première fois dans la réplique des requérantes allemandes qui admettent elles-mêmes qu'il s'agit d'un point de vue supplémentaire non encore exposé jusqu'alors. La requête ne comportant pas, même sous forme d'allusion, d'arguments en ce sens, et cet argument ne pouvant être déduit d'autres arguments contenus dans la requête, le passage relatif à ce moyen doit en fait être déclaré irrecevable en raison de son caractère tardif, conformément à l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, et il n'est pas nécessaire de l'examiner.

II. *Quant au fond*

Compétence de la Commission

70. Avant d'en venir point par point aux moyens des requérantes, nous examinerons à titre liminaire une question diversement abordée par les requérantes dans le cadre de leurs différents moyens, mais qui n'a été traitée de manière cohérente qu'au cours de l'audience: la question de la *compétence de la défenderesse pour adopter le règlement n° 2956/84*. Il convient à cet égard de limiter notre examen au problème central de l'action dénommée « beurre de Noël », à savoir l'octroi d'une subvention pour la vente de beurre à prix réduit.

71. En adoptant le règlement n° 2956/84, la défenderesse s'est fondée sur trois règlements du Conseil:

— le règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, et notamment son article 6, paragraphe 7 (les règles générales d'intervention pour le beurre), son article 12, paragraphe 3 (mesures destinées à éliminer les excédents de matières grasses butyriques), et son article 28 (règles relatives à l'échange d'informations);

— le règlement n° 985/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait, et notamment son article 7 bis (mesures visant à l'écoulement du beurre stocké, lorsqu'il est impossible d'écouler ce dernier à des conditions normales au cours de la campagne laitière);

— le règlement n° 1223/83 du Conseil, du 20 mai 1983, relatif au taux de change à appliquer dans le secteur agricole [21].

72. Ce dernier système agromonétaire ne présentant aucune pertinence pour les problèmes à examiner ici, il ne nous reste à aborder que deux ensembles de questions:

— les mesures particulières pour éliminer les excédents de matières grasses butyriques: article 12 du règlement n° 804/68;

— le système général d'intervention, y compris les règles relatives à la vente de beurre de stockage qui ne peut être vendu à des conditions normales au cours de la campagne laitière concernée: article 6 du règlement n° 804/68 et article 7 bis du règlement n° 985/68.

21 — JO 1983, L 132, p. 33.

— Mesures particulières destinées à l'élimination des excédents de matières grasses butyriques

73. Aux termes de l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, des mesures autres que celles prévues à l'article 6, c'est-à-dire des mesures différentes de celles du système général d'intervention, peuvent être prises pour faciliter l'écoulement des excédents de matières grasses butyriques, lorsque ceux-ci se constituent ou menacent de se constituer. Conformément au paragraphe 2, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité — c'est-à-dire, depuis lors, à la majorité qualifiée —, décide de ces mesures et arrête les règles générales d'application. Aux termes du paragraphe 3, les modalités d'application de l'article 12 sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 30, et donc selon la procédure dite des « comités de gestion ».

74. L'article 12 du règlement n° 804/68 permet ainsi d'adopter des mesures spéciales s'écartant de celles prévues dans la réglementation générale des interventions pour combattre les excédents de matières butyriques. Il présuppose, toutefois, une action commune des différentes institutions de la Communauté.

75. Le Conseil, sur proposition de la Commission et après avis de l'Assemblée, doit décider les mesures et arrêter les règles générales d'application. Il appartient ensuite à la Commission, la partie défenderesse, d'arrêter les modalités d'application selon la procédure des comités de gestion.

76. Or, l'indispensable décision du Conseil, prise après avis de l'Assemblée, de mettre en œuvre l'action « beurre de Noël 1984/1985 » fait défaut dans le présent cas. Il n'apparaît pas que le Conseil a adopté un règlement correspondant et, même au cours de l'audience, la défenderesse n'a pas été en mesure de faire état d'une telle réglementation, malgré les questions en ce sens de la Cour. En l'absence, de ce fait, d'une décision adoptée par le Conseil conformément à l'article 12, paragraphe 2, ainsi que des règles générales correspondantes, il était interdit à la défenderesse d'utiliser l'instrument que constitue l'article 12, paragraphe 3, du règlement n° 804/68.

77. Ainsi, selon l'article 12, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, la défenderesse ne pouvait adopter les mesures litigieuses dans le cadre de sa propre compétence, car, pour l'adoption de ce type de mesures concrètes, le traité CEE ne prévoit pas de compétence correspondante à celle offerte à l'article 155, troisième tiret, du traité CEE. Ainsi, la défenderesse pouvait seulement exercer les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit, sur la base de l'article 155, quatrième tiret. Or, l'adoption de dispositions d'exécution pour des mesures particulières destinées à combattre les excédents de matières grasses butyriques est liée à une décision générale correspondante du Conseil, laquelle fait défaut dans la présente espèce.

78. Pour représenter concrètement encore une fois la procédure prévue à l'article 12, du règlement n° 804/68, nous nous référerons à la réglementation relative à l'attribution d'une aide à la consommation pour le beurre en Grèce et en Italie, action qui a été menée parallèlement à l'action « beurre de Noël » 1984/1985. Il est déjà indiqué dans les considérants du règlement n° 2956/84, litigieux ici, qu'il paraît opportun d'accorder une aide à la consommation de certains beurres en Grèce et en Italie, afin de permettre aux consommateurs de ces États membres de bénéficier d'une réduction du prix du beurre dans des conditions comparables à celles de l'action « beurre de Noël », bien qu'il n'y ait en Grèce ni stocks publics ni stocks privés de beurre, et qu'en Italie ces stocks soient très réduits. Il était toutefois nécessaire que le Conseil arrête un règlement à cet effet.

79. C'est ce qu'a fait le Conseil en adoptant le règlement n° 2957/84, du 22 octobre 1984, relatif à l'octroi d'une aide à la consommation du beurre en Grèce et en Italie [22]. En se fondant sur ce règlement du Conseil, la défenderesse a, à son tour, adopté le règlement n° 3029/84, du 29 octobre 1984, relatif à l'écoulement à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe en Grèce et en Italie [23].

80. Ainsi, la décision de principe du Conseil exigée par l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 804/68 existe pour l'écoulement à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe en Grèce et en Italie, alors que tel n'est pas le cas pour l'action générale « beurre destiné à la consommation directe dans la Communauté » prévue au titre I du règlement n° 2956/84, c'est-à-dire l'action « beurre de Noël ».

81. L'article 12 du règlement n° 804/68 ne saurait donc servir de base juridique à la mise en œuvre de l'action « beurre de Noël » 1984/1985.

— *Système général d'intervention*

82. Il reste donc à vérifier si les dispositions générales en matière de mesures d'intervention permettent à la défenderesse d'accorder des aides à l'écoulement du beurre d'intervention d'un montant égal à celui des aides de l'action « beurre de Noël » 1984/1985. Il faut bien savoir, à cet égard, qu'il ne s'agit pas ici d'une aide limitée, mais d'une aide de 160 Écus par 100 kg, c'est-à-dire environ la moitié du prix d'intervention applicable en 1984-1985 pour le beurre, qui était de 319,70 Écus par 100 kg [24].

83. Conformément à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement n° 804/68, des *mesures particulières* peuvent être prises pour le beurre de stockage public qui ne peut être écoulé au cours d'une campagne laitière à des conditions normales. L'article 7 bis du règlement n° 985/68 prévoit, en outre, que, en ce qui concerne les produits de la position 04.03 du tarif douanier commun, c'est-à-dire en particulier le beurre, qui se trouvent en stock public et qui ne peuvent être écoulés au cours d'une campagne laitière à des conditions normales, la Commission doit examiner la situation. Les *mesures appropriées* sont adoptées selon la procédure de l'article 30 du règlement n° 804/68, c'est-à-dire celle des comités de gestion.

84. Les textes existants [25] partent de l'hypothèse que la réduction de prix faite au consommateur final constitue une aide accordée sur des fonds publics.

85. Il convient à présent de rechercher si les « mesures particulières », ou encore les « mesures appropriées », couvrent également des aides accordées à l'intérieur de la Communauté du type litigieux dans les présentes affaires.

86. Il importe tout d'abord de constater que les articles 92 et suivants du traité CEE relatifs aux aides d'État dans le secteur de l'agriculture ne sont pas directement applicables. L'interdiction de certaines aides contenue dans ces dispositions ainsi que la procédure d'autorisation des aides ne s'appliquent, selon leurs termes mêmes, qu'aux aides d'États. La Cour, dans sa jurisprudence, n'en a pas moins admis que les institutions communautaires doivent également respecter en principe les dispositions du traité CEE, même lorsque, par leurs termes, celles-ci s'adressent d'abord aux États membres [26] . C'est ainsi que la Cour,

22 — JO 1984, L 280, p. 1.

23 — JO 1984, L 287, p. 16.

24 — Voir le règlement n° 858/84 du Conseil, du 31 mars 1984, fixant pour la campagne laitière 1984/1985, le prix indicatif du lait et les prix d'intervention du beurre, du lait écrémé en poudre et des fromages grana padano et parmigiano reggiano (JO 1984, L 90, p. 17).

25 — Règlements n[os] 2956 et 2957/84, *op. cit.*, ainsi que le rapport de la Cour des comptes du 13 avril 1982.

26 — Voir l'arrêt du 13 décembre 1983 dans l'affaire 218/82, Commission/Conseil, Rec. p. 4063; arrêt du 29 février 1984 dans l'affaire 37/83, Rewe-Zentrale AG/Directeur de la Landwirtschaftskammer Rheinland, Rec. p. 1229.

notamment dans son arrêt du 29 février 1984 dans l'affaire 37/83, s'est exprimée dans les termes suivants en ce qui concerne la libre circulation des marchandises:

« S'il est vrai que les articles 30 à 36 du traité visent en premier lieu les mesures unilatérales des États membres, il n'en reste pas moins que les institutions communautaires sont, elles aussi, tenues de respecter la liberté des échanges intracommunautaires, principe fondamental du marché commun » [27].

87. Le principe selon lequel les institutions communautaires sont liées aux règles fondamentales du marché commun s'applique largement dans le domaine de l'agriculture également, car, selon l'arrêt de la Cour du 15 octobre 1969 dans l'affaire 16/69 [28], même les exceptions à certaines dispositions générales du traité prévues expressément dans le secteur de l'agriculture doivent être interprétées strictement en tant que dispositions d'exception.

88. Ainsi, les institutions communautaires doivent-elles respecter, également dans le domaine de l'agriculture, le principe selon lequel les aides accordées à partir de fonds publics sont interdites dans la mesure où le traité CEE n'en dispose pas autrement.

89. En fait, le traité CEE comporte bien quelques règles particulières pour l'agriculture. L'article 42 du traité CEE dispose ainsi que les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39. Le Conseil peut notamment autoriser l'octroi d'aides pour protéger les entreprises qui sont désavantagées par des conditions structurelles ou naturelles, ou dans le cadre de programmes de développement économique.

90. En outre, l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, du traité CEE prévoit que l'organisation commune des marchés agricoles peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique agricole, notamment des subventions à la production et à la commercialisation des différents produits.

91. Étant donné qu'aux termes de la répartition de compétence résultant de l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE le Conseil doit constituer des organisations communes de marché, qui peuvent notamment prévoir des subventions et que, en outre, conformément à l'article 42 du traité CEE, le Conseil peut autoriser des subventions, il en résulte que c'est *au seul Conseil* qu'il appartient d'octroyer des aides dans le secteur de l'agriculture. La Commission n'est compétente pour octroyer des aides que lorsqu'elle a été régulièrement habilitée à cet effet par le Conseil.

92. Il se pose alors la question de savoir si le système général des interventions, qui prévoit des mesures particulières pour l'écoulement de beurre de stock impossible à vendre au cours de la campagne laitière dans des conditions normales, comporte une telle habilitation au profit de la défenderesse lorsqu'elle prévoit que des « mesures particulières » ou des « mesures appropriées » peuvent être adoptées.

93. L'article 6, paragraphe 7, du règlement n° 804/68, sur lequel s'est fondée la défenderesse pour mettre en place l'action « beurre de Noël » et qui l'habilite à fixer notamment le *montant* des aides pour le stockage privé dans le cadre de la procédure des comités de gestion, milite déjà contre l'hypothèse selon laquelle la défenderesse peut accorder de manière autonome des aides comme constituant des « mesures particulières » au sens de l'article 6, paragraphe 3. L'article 6, paragraphe 7, l'habilite

27 — *Op. cit.*

28 — Arrêt du 15 octobre 1969 dans l'affaire 16/69, Commission/Gouvernement de la République italienne, Rec. p. 377.

uniquement à fixer, sous la forme de modalités d'application, le montant des aides, c'est-à-dire leur taux, dont l'octroi est expressément réservé à la compétence du Conseil par l'article 6, paragraphe 2, du règlement.

94. Qui plus est, tant l'économie du règlement n° 804/68 que la pratique des institutions communautaires dans l'application de ce règlement, de même que l'économie du traité CEE en ce qui concerne la question des aides, s'opposent à ce que des aides puissent être considérées comme des « mesures particulières » aussi longtemps que le Conseil ne l'aura pas expressément décidé.

95. La réglementation comparable inscrite à l'article 12 du règlement, à laquelle nous nous sommes déjà référé, prévoit également que c'est d'abord le Conseil qui décide des mesures prévues pour combattre les excédents de matières grasses butyriques et ne laisse à la défenderesse que l'adoption des modalités d'application.

96. Ainsi, en ce qui concerne l'écoulement à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe en Grèce et en Italie qui a accompagné l'action « beurre de Noël », c'est le Conseil qui a décidé lui-même, dans le cadre du règlement n° 2957/84, déjà mentionné, d'accorder une aide à la consommation directe de beurre en Grèce et en Italie, en fixant simultanément le *montant* de cette aide — 160 Écus pour 100 kg. Ce n'est qu'après que la défenderesse a arrêté les mesures d'application correspondantes sous la forme du règlement n° 3029/84.

97. De la même manière, le Conseil a habilité les États membres, par le règlement n° 1269/79, à accorder une aide pour le beurre destiné à la consommation directe; là encore, il a fixé lui-même le montant de l'aide et n'a laissé à la défenderesse que le soin d'adopter les modalités d'exécution.

98. C'est également le Conseil lui-même qui a adopté la réglementation relative à l'octroi d'aides destinées à maintenir le niveau d'utilisation de beurre par certaines catégories de consommateurs et d'industries[29]. A l'article 1er de la version en vigueur pour la période concernée ici[30], il a décidé lui-même des destinataires éventuels de l'aide — institutions et collectivités sans but lucratif, forces armées, fabricants de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires ainsi que d'autres produits alimentaires à déterminer. A l'article 3, il a toutefois laissé à la défenderesse le soin de fixer le montant des aides dans le cadre de modalités d'application.

99. En résumé, il convient de constater que, dans les cas cités, où il ne s'agissait pas d'une action unique, mais de réductions de prix à long terme pour le beurre, le Conseil a décidé chaque fois de l'introduction de l'aide et parfois également de son montant.

100. Cette conclusion selon laquelle les « mesures particulières » visées à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement n° 804/68, pas plus que les « mesures appropriées » visées à l'article 7 bis du règlement n° 985/68, ne couvrent *en aucun cas les aides* n'est pas démentie non plus par la jurisprudence de la Cour relative à l'article 155 du traité, c'est-à-dire aux compétences d'exécution de la Commission.

101. Il est vrai que, dans son arrêt du 30 octobre 1975 dans l'affaire 23/75[31], la Cour a constaté qu'il résultait du contexte général de l'article 155 du traité, ainsi que des exigences de la pratique, que la notion

29 — Règlement n° 1723/81 du Conseil, du 24 juin 1981, établissant les règles générales relatives à des mesures destinées à maintenir le niveau d'utilisation de beurre par certaines catégories de consommateurs et d'industries, JO 1981, L 172, p. 14.

30 — Dans la version du règlement n° 863/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 1723/81 en ce qui concerne la possibilité d'accorder des aides à l'utilisation du beurre pour la fabrication de certains produits alimentaires, JO 1984, L 90, p. 23.

31 — Arrêt du 30 octobre 1975 dans l'affaire 23/75, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Rec. p. 1279.

« d'exécution » devait être interprétée largement. La Commission étant la seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence requise par la situation, le Conseil pouvait selon elle être amené, dans le domaine de la politique agricole commune, à conférer à la Commission de larges pouvoirs d'appréciation et d'action. La Cour n'a toutefois utilisé ces observations que pour combattre les déclarations d'une partie dont la thèse était qu'une habilitation donnée par le Conseil à la Commission pour l'adoption de mesures d'exécution devait être interprétée de manière restrictive.

102. Même si, de ce fait, il ne convient pas d'interpréter étroitement la compétence de la défenderesse pour arrêter des dispositions d'exécution, la Commission ne saurait pour autant accorder de sa propre initiative des aides qui ne sont prévues ni dans le traité ni dans un acte du Conseil. C'est ce qui résulte d'ores et déjà de l'économie du règlement n° 804/68, de la disposition spéciale de son article 23 aux termes de laquelle les articles 92 à 94 du traité sont applicables sous réserve de dispositions en sens contraire du règlement, mais encore et surtout de la réticence de principe dont fait preuve le traité CEE à l'égard des aides en général.

103. Les articles 92 et suivants du traité CEE suffisent à faire apparaître cette réticence; si, comme nous l'avons déjà dit, ils ne lient pas directement les institutions de la Communauté pour l'appréciation des aides communautaires, les principes qui les sous-tendent doivent toutefois être appliqués à ces dernières.

104. Aux termes de ces articles, les aides sont interdites sauf dispositions en sens contraire du traité CEE. De telles dispositions sont inscrites à l'article 92, paragraphes 2 et 3, qui énumère, d'une part, une série d'aides généralement compatibles avec le marché commun et, d'autre part, des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec celui-ci. En outre, l'article 92, paragraphe 3, sous d), du traité autorise le *Conseil* à déclarer d'autres formes d'aides compatibles avec le marché commun, de même que l'article 93, paragraphe 2, alinéa 3, lui permet dans des cas particuliers d'autoriser des aides illicites en soi.

105. Bien entendu, dans le cadre du contrôle des aides, la Commission se voit reconnaître une certaine marge ou un certain pouvoir d'appréciation, en particulier pour l'examen des aides potentiellement licites selon l'article 92, paragraphe 3, du traité CEE. Elle ne peut toutefois pas sortir du cadre délimité par le traité CEE ou par un acte correspondant du Conseil. C'est donc au seul Conseil qu'il appartient de décider de la licéité d'aides allant au-delà de ce cadre.

106. Le fait que la réticence du traité CEE à l'égard des aides devait également concerner le secteur de l'agriculture est également confirmé par la résolution de la conférence des États membres à Stresa, réunie conformément à l'article 43, paragraphe 1, pour mettre au point les lignes directrices d'une politique agricole commune et qui a fait apparaître un accord général, notamment, sur le principe général suivant:

« L'élimination des subventions contraires à l'esprit du traité doit être considérée comme essentielle » [32].

107. Il convient de constater que le principe selon lequel c'est en toute hypothèse le Conseil qui doit décider de l'octroi d'aides qui n'ont pas été expressément prévues vaut

32 — JO 1958, p. 218.

également dans le domaine agricole. Comme nous l'avons déjà dit ci-dessus, les critères à cet égard sont inscrits à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, et à l'article 42 du traité CEE.

108. Même une interprétation large de la notion de « compétence d'exécution » de la Commission ne permet pas de se soustraire au principe selon lequel les aides ne sont licites que lorsqu'elles sont prévues par le traité ou par un acte du Conseil.

109. Il convient donc de conclure pour l'instant que la défenderesse n'avait pas compétence pour instituer de sa propre initiative le système des aides inscrit au titre I du règlement n° 2956/84.

110. On ne peut pas non plus opposer à cette conclusion que le Conseil a tacitement approuvé la mesure prise par la Commission. Il ressort des considérants que le comité de gestion n'a pas donné son avis dans le délai imparti [33].

111. On ne saurait non plus se prévaloir à cet effet du deuxième considérant du règlement n° 2957/84 du Conseil, du 22 octobre 1984. Il y est dit que la Commission envisage « d'arrêter, sur la base de l'article 6, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 804/68, une mesure ad hoc comportant une réduction supplémentaire du prix du beurre acheté pour la consommation directe en vue des fêtes de fin d'année ». A notre avis, cette constatation ne représente pas une approbation a posteriori des mesures adoptées par la Commission. La décision du Conseil a été prise quelques jours après celle de la Commission. A cette date, le Conseil devait agir sur la base de l'hypothèse que la Commission avait décidé l'action « beurre de Noël » conformément au droit en vigueur et il en a tiré les conséquences pour l'Italie et la Grèce.

33 — Voir JO L 279, du 18.10.1984, p. 5, dernier considérant.

Méconnaissance du principe de stabilisation des marchés

112. Aux termes de l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité, l'objectif de stabilisation du marché fait partie des buts de la politique agricole commune. Cet objectif s'impose à toutes les institutions de la Communauté qui mettent en place ou qui gèrent la politique agricole commune, c'est-à-dire au Conseil lorsqu'il crée les organisations communes de marché, à la Commission lorsqu'elle collabore à la création de règles ou lorsqu'elle met en œuvre le droit arrêté par le Conseil.

113. La stabilisation des marchés signifie l'adaptation de la production essentiellement à la demande intérieure à la Communauté. Parfois, ce terme désigne l'équilibre entre l'offre et la demande relativement à un produit agricole particulier. Dans cette mesure, on peut estimer que le principe de stabilisation du marché correspond à celui de l'équilibre du marché tel qu'il est inscrit à l'article 6, du règlement n° 804/68.

114. Il convient pourtant d'attribuer une signification plus large à la notion de stabilisation du marché: lorsque des produits agricoles différents se trouvent dans un rapport de concurrence en raison des possibilités de substitution entre eux, l'équilibre entre les deux marchés relatifs à ces produits relève également forcément de la stabilisation des marchés.

115. Toutefois, les objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité CEE ne sauraient être considérés isolément et doivent au contraire être considérés dans leur ensemble. Étant donné qu'il s'agit d'objectifs susceptibles de diverger dans des cas particuliers et qui ne peuvent être simultanément atteints dans la même mesure, les institutions communautaires compétentes doivent, comme l'a affirmé la Cour à plusieurs reprises, établir un équi-

libre entre les différents objectifs inscrits à l'article 39. Cette disposition ne permet toutefois pas de poursuivre de manière isolée l'un de ces objectifs, de manière à rendre la réalisation des autres objectifs impossible [34].

116. En ce qui concerne le beurre et la margarine, il s'agit de produits agricoles au sens de l'annexe II au traité CEE, chapitres 4 et 15, point 13, et leurs prix dépendent les uns des autres [35].

117. Les relations fondamentales entre le marché du beurre et le marché de la margarine ont été établies par le Conseil lors de l'adoption du règlement n° 804/68, portant organisation commune des marchés pour le lait et les produits laitiers, et du règlement n° 136/66, portant organisation commune pour les matières grasses, tous deux déjà cités à plusieurs reprises, ainsi que par les décisions relatives aux prix et une protection douanière vis-à-vis de l'extérieur assurée par le tarif douanier commun.

118. Par ces mesures, le Conseil a établi l'équilibre qu'il considérait comme juste entre le marché du beurre et celui de la margarine, ce faisant, il a fixé le cadre de l'activité des producteurs respectivement de beurre et de margarine.

119. Ce cadre et donc le rapport fondamental entre le marché du beurre et celui de la margarine sont critiqués par la défenderesse. Elle voit dans le prix élevé du beurre dû aux décisions du Conseil ainsi que dans le faible prix, proche de celui du niveau du marché mondial, des matières premières entrant dans la fabrication de la margarine un avantage injustifiable pour les fabricants de margarine ou un désavantage pour les producteurs de beurre. Pour équilibrer cette situation qu'elle juge insatisfaisante, la défenderesse a, à plusieurs reprises, soumis au Conseil des propositions visant à instituer une taxe sur les matières grasses qui n'ont toutefois jamais été adoptées par le Conseil.

120. En vue de créer une situation de concurrence entre le beurre et la margarine qu'elle qualifie de normale, au moins pour une brève période et pour des quantités limitées de beurre, la défenderesse a notamment mis en œuvre l'action « beurre de Noël » 1984/1985 avec les importantes subventions aux ventes de beurre qu'elle comportait. Elle a de ce fait modifié les relations créées par le Conseil entre le marché du beurre et celui de la margarine et les a corrigées de sa propre initiative.

121. Dans ce contexte, il importe peu que la relation créée par le Conseil entre le marché du beurre et celui de la margarine soit ou non appropriée ou que les conditions de concurrence recherchées par la défenderesse aient été plus adéquates. La question à étudier est de savoir si la défenderesse était habilitée à modifier des décisions adoptées par le Conseil dans le cadre de ses compétences d'*exécution*.

122. Comme nous l'avons déjà exposé, il convient d'éviter une interprétation étroite du transfert de compétence du Conseil à la Commission prévu à l'article 155 du traité CEE en ce sens que l'habilitation qui en résulterait devrait être limitée à des compétences non réglementaires [36]. Dans son arrêt du 30 octobre 1975 dans l'affaire 23/75 [37], la Cour a même souligné que le Conseil pouvait ainsi donner à la Commission une compétence très large dont les limites devaient être appréciées plutôt en fonction des objectifs généraux principaux de

34 — Arrêt du 13 mars 1968 dans l'affaire 5/67, W. Beus GmbH und Co./Hauptzollamt München-Landsbergerstraße, Rec. p. 127; arrêt du 6 décembre 1984 dans l'affaire 59/83, *op. cit.*

35 — Arrêt du 23 février 1983 dans l'affaire 66/82, Fromançais SA/FORMA, Rec. p. 395.

36 — Voir l'arrêt du 15 juillet 1970 dans l'affaire 41/69, ACF Chemiefarma NV/Commission, Rec. p. 661.

37 — *Op. cit.*

l'organisation de marché que du sens littéral de l'habilitation. Toutefois, la compétence de la défenderesse pour adopter des règlements d'exécution trouve ses limites dans le système général de l'organisation de marché correspondante qu'elle n'a pas le pouvoir de modifier.

123. Dans la présente espèce, la défenderesse a outrepassé ces limites lorsque, en mettant en œuvre l'action « beurre de Noël » 1984/1985, elle a remplacé, au moins provisoirement, les conditions-cadres fixées par le Conseil pour les rapports du marché du beurre avec celui de la margarine par des relations de concurrence qu'elle estimait appropriées entre le beurre et la margarine. Par là, la Commission est intervenue dans le processus de stabilisation des marchés du beurre et de la margarine qui avait été recherché par le Conseil en application de l'article 39 du traité CEE.

124. La défenderesse a ainsi méconnu le principe de stabilisation des marchés prévu à l'article 39 du traité CEE. Toutefois, cette méconnaissance ne réside pas dans la modification des rapports de concurrence entre le beurre et la margarine, mais au contraire dans l'atteinte aux rapports de concurrence existants qui avaient été fixés par le Conseil.

Violation de l'interdiction de discrimination

125. Aux termes de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté. L'interdiction de toute discrimination énoncée dans cette disposition constitue une configuration particulière du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Conformément à ce principe, des situations comparables ne peuvent pas être traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation soit objectivement justifiée. Ainsi, ledit principe restreint la liberté d'action des institutions de la Communauté dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de la politique agricole énoncés à l'article 39 du traité CEE [38].

126. Dans ce contexte, il convient tout d'abord d'établir que les principes de base applicables aux produits en question ici, c'est-à-dire le beurre et la margarine, tels que les a prévus le Conseil dans les organisations de marché déjà citées, pour les matières grasses, d'une part, et pour le lait et les produits laitiers, d'autre part, ne sont pas contestés par les requérantes. Ces relations fondamentales créées par le Conseil entre les deux parties du marché du secteur des matières grasses doivent être prises comme le point de départ d'un équilibre des marchés stabilisé.

127. Il convient ensuite de se demander si, par son action « beurre de Noël » 1984/1985, la requérante a porté atteinte d'une manière discriminatoire à cet équilibre réalisé par le Conseil.

128. C'est pourquoi il convient de rechercher s'il existe des situations comparables pour le beurre, d'une part, et pour la margarine, d'autre part, et en particulier si la margarine peut remplacer le beurre dans ses utilisations spécifiques usuelles. Les déclarations des parties de même que l'expérience générale constatent qu'il existe un rapport de substitution entre le beurre et la margarine, au moins dans la mesure où ces deux produits peuvent être utilisés aussi bien sur des tartines que comme matière grasse de cuisson [39].

129. Ainsi, si l'on peut établir une certaine similarité en ce qui concerne l'utilisation des deux produits, il convient de rechercher ensuite si les structures différentes des organisations de marché pour le lait et les

38 — Voir l'arrêt du 5 juillet 1977 dans l'affaire 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Rec. p. 1247.

39 — En ce qui concerne les interdépendances de prix entre le beurre et la margarine, voir l'arrêt du 23 février 1983 dans l'affaire 66/82, *op. cit.*

produits laitiers, d'une part, et pour les matières grasses, d'autre part, justifient la mise en œuvre d'une action attribuant des aides au beurre, telle que l'action « beurre de Noël » 1984/1985.

130. Il convient de constater dans ce contexte que les deux organisations de marché prévoient des systèmes de prix extrêmement différents. Alors que les matières premières entrant dans la fabrication de la margarine peuvent pour l'essentiel être achetées dans la Communauté à un prix correspondant à celui du marché mondial, le produit de base de la fabrication du beurre, c'est-à-dire le lait, doit être acheté à un prix largement supérieur, qui excède le prix du marché mondial d'environ 200 Écus par 100 kg. Il convient, d'autre part, de retenir que, pour toute la période concernée, le beurre a bénéficié d'une garantie d'achat illimitée, à des prix tenant compte du niveau du prix du lait extrêmement élevé par rapport à celui du marché mondial.

131. La défenderesse est à présent intervenue dans cette structure des prix en subventionnant la vente du beurre stocké d'environ la moitié du prix d'intervention pour le beurre frais, alors que la réglementation en matière d'intervention pour le beurre frais était maintenue simultanément sans aucun changement des prix d'intervention. Si le beurre de stock au prix réduit de moitié environ pouvait ainsi évincer du marché, dans une certaine mesure, le beurre frais vendu au prix normal, il est vrai que ce beurre frais ne pouvait plus être vendu directement aux consommateurs; or, il restait toujours possible de vendre le beurre aux organismes d'intervention au prix d'intervention, de telle sorte que les producteurs de beurre n'étaient en rien privés de leurs possibilités d'écoulement.

132. Il en allait tout autrement, en revanche, des fabricants de margarine. Étant donné que leur produit ne bénéficiait d'aucune possibilité d'écoulement garantie par des mesures d'intervention, dans une situation dans laquelle un produit concurrent, massivement subventionné — c'est-à-dire à environ la moitié de sa valeur — était placé sur le marché, il était inévitable que leurs ventes diminuent, et ce sans qu'aucune compensation n'ait été prévue.

133. Force est donc de constater que les subventions accordées au beurre stocké dans le cadre de l'action « beurre de Noël » 1984/1985 ont différemment affecté les producteurs de beurre et ceux de margarine: les producteurs du beurre frais écarté du marché ont pu offrir leur marchandise aux organismes d'intervention sans aucune restriction et ceux-ci étaient tenus de les acheter, alors qu'aucune solution de cette nature n'était offerte aux fabricants de margarine. Ainsi, l'intervention de la défenderesse dans les deux marchés de produits à base de matière grasse a eu des effets différents: en ce qui concerne les producteurs de beurre, ces effets auraient tout au plus pu se produire dans la mesure où le prix susceptible d'être obtenu sur le marché était supérieur au prix d'intervention, ce que personne n'a prétendu, alors que les fabricants de margarine ont dû supporter une diminution de leurs ventes sans aucune compensation.

134. Cette différence de traitement entre les producteurs des deux produits ne saurait être justifiée par des raisons objectives, en particulier pas par une structure différente des deux organisations de marché: les deux organisations de marché ont été l'instrument utilisé par l'institution communautaire compétente, c'est-à-dire le Conseil appliquant les dispositions du traité correspondantes, pour obtenir une situation de concurrence déterminée; les différences de structure des organisations de marché ne sauraient constituer une justification que la défenderesse pouvait invoquer pour détériorer la situation concurrentielle des fabricants de margarine par voie de dispositions d'application.

135. Si l'on ne devait constater de discrimination que dans le cas où un désavantage imposé à un groupe de producteurs

engendre un avantage pour un autre groupe de producteurs, on devrait également admettre le raisonnement ci-après.

136. Si le fait de subventionner le beurre de stock aboutit, d'une part, il est vrai, à une diminution de la consommation de margarine mais également, d'autre part, en raison de la rotation des stocks, à un recul du beurre frais sur le marché, beurre acheté ensuite par les organismes d'intervention, on ne peut voir dans une action « beurre de Noël » un avantage direct pour les producteurs de beurre. Toutefois, une telle action a pour conséquence indirecte un avantage très important pour les producteurs de beurre. Eu égard à l'existence d'une organisation de marché pour le lait et les produits laitiers qui fonctionne de telle manière qu'à l'aide d'une garantie d'achat illimitée et de prix extrêmement élevés par rapport au marché mondial, elle engendre inévitablement un excédent structurel permanent de lait, les actions tendant à écouler les stocks telles que celles du type de l'action « beurre de Noël » 1984/1985 représentent une nécessité pour maintenir, au moins pour une période supplémentaire, le système existant, avec ses prix élevés pour le lait et sa garantie d'achat illimitée. Bien que, par sa nature même, le système de l'intervention ne puisse pas signifier que des quantités déterminées de produits agricoles sont retirées du marché de manière durable, mais au contraire que ces produits sont remis sur le marché au moment approprié, la pratique des interventions sur le marché laitier a évolué dans le sens d'un système dont l'objectif est de trouver des possibilités d'écoulement exceptionnelles. Ainsi, l'action « beurre de Noël » 1984/1985 a servi, ne serait-ce que dans une mesure limitée, à maintenir en place, au moins pour quelque temps encore, le prix élevé du lait et la garantie d'achat; par là, cette action a profité indirectement aux producteurs de lait.

137. Comme l'action « beurre de Noël » 1984/1985 a imposé aux producteurs de margarine des pertes importantes, et en tout cas plus importantes qu'aux producteurs de beurre, force est de voir dans cette différence de traitement, au sens de la jurisprudence de la Cour[40], une discrimination au détriment des fabricants de margarine qui ne peuvent précisément pas bénéficier des avantages de l'organisation de marché pour le lait et les produits laitiers. La discrimination ne réside pas dans une nouvelle répartition des charges au détriment des requérantes, mais dans l'intervention injustifiée, défavorable aux requérantes, dans la répartition des charges décidée par le Conseil.

138. Nous concluons que, par l'action « beurre de Noël », la Commission a porté atteinte de sa propre initiative, c'est-à-dire sans base juridique suffisante, aux rapports de concurrence établis par le Conseil entre le beurre et la margarine et qu'elle a de ce fait enfreint le droit.

139. On ne saurait en déduire qu'un comportement similaire de la part du Conseil serait automatiquement contraire au droit lui aussi, car le traité lui confère dans le secteur de l'agriculture des compétences plus étendues qu'à la Commission.

140. Il résulte de notre point de vue que c'est au Conseil lui-même, responsable de la formation des excédents de beurre du fait de sa politique de prix, qu'il appartient de prendre les mesures visant à supprimer ces excédents. Une habilitation expresse de la Commission à vendre du beurre à prix réduit pourrait être une de ces mesures. Dans le cas d'espèce, une telle habilitation fait défaut.

40 — Voir arrêt du 25 octobre 1978 dans les affaires jointes 103 et 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd et autres/Intervention Board for Agricultural Produce, Rec. p. 2037, et arrêt du 5 juillet 1977 dans l'affaire 116/76, *op. cit.*

Atteinte à l'équilibre du marché

141. L'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 prévoit que l'écoulement du beurre acheté par l'organisme d'intervention a lieu dans des conditions telles que l'équilibre du marché ne soit pas compromis.

142. L'objet du règlement n° 804/68 étant l'organisation du marché pour le lait et les produits laitiers, nous sommes d'accord avec la défenderesse lorsqu'elle affirme que la notion d'équilibre du marché inscrite à l'article 6, paragraphe 3, ne peut être entendue que dans le sens d'équilibre du marché du lait et des produits laitiers. Ainsi, *cette* disposition — contrairement à l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité (voir les points 112 à 124) — ne prévoit pas la prise en considération des matières grasses d'origine végétale concurrentes.

143. Si l'on peut encore, face à un prix d'intervention fixé par la Communauté et à la garantie d'achat existant simultanément pour le beurre, parler de mécanisme de marché, ce mécanisme de marché comporte également la possibilité de vendre le beurre aux organismes d'intervention en quantités illimitées et au prix d'intervention. Même dans l'hypothèse où le beurre de stock subventionné empêche provisoirement la vente de beurre frais, qui devient lui-même du beurre de stock par le système des achats d'intervention, il n'y a pas là d'atteinte durable au « mécanisme du marché ». Le seul désavantage qui pourrait se produire pour le beurre frais évincé du marché réside dans le fait qu'il est privé de la possibilité d'être vendu sur le marché à un prix plus élevé que le prix d'intervention. Compte tenu des excédents de beurre, personne n'a affirmé, et on ne saurait supposer, qu'un prix notablement supérieur à celui du prix d'intervention pourrait être obtenu sur le marché libre.

144. Il en résulte que, en dépit du recul possible du beurre frais au profit du beurre de stock du fait de l'action « beurre de Noël » 1984/1985, on ne peut constater aucune atteinte au « mécanisme du marché » qui excéderait notablement les interventions déjà usuelles, en toute hypothèse, sur ce marché.

145. Ainsi, il est impossible de constater une atteinte à l'équilibre du marché selon l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68.

Atteinte au principe de proportionnalité

146. Pour étudier la question de la méconnaissance du principe de proportionnalité qui a été alléguée, il convient de confronter deux sortes de problèmes. Il faut tout d'abord rechercher si le moyen utilisé, c'est-à-dire les subventions accordées aux ventes de beurre de stock, est proportionné au but recherché, à savoir celui de soulager le marché du beurre.

147. Cette question est à distinguer de celle de savoir si la mesure dans laquelle le marché a été soulagé est raisonnablement proportionnée aux coûts qui en résultent pour la Communauté. Ce dernier point de vue doit rester étranger au présent recours en indemnisation, car l'appréciation de l'opportunité financière d'une action communautaire est la tâche des instances politiques qui y sont appelées ainsi que de la Cour des comptes, et elle n'est pas soumise au contrôle des différents opérateurs économiques.

148. Il reste donc à débattre du point de savoir si les résultats de l'action « beurre de Noël » justifient le recul passager de la margarine sur le marché et s'il existait d'autres possibilités d'obtenir des résultats comparables avec des mesures moins onéreuses pour les fabricants de margarine.

149. Eu égard à la saturation du marché des matières grasses à l'intérieur de la Communauté, qui ne permet pas une expansion importante du marché ne serait-ce qu'en raison des habitudes de consommation ainsi que des considérations de diététique, seules eussent été possibles, tout au plus, des mesures de réduction des stocks de beurre produisant leurs effets à l'extérieur du marché commun. En ce qui concerne de telles mesures, la défenderesse a fait valoir de manière convaincante que les marchés des matières grasses à l'extérieur de la Communauté étaient tout aussi saturés que le marché communautaire. Selon elle, toute exportation supplémentaire était impossible, qu'il s'agisse, par exemple pour les pays en voie de développement de l'absence de débouchés, même dans le cadre d'actions humanitaires au titre de l'aide alimentaire, ou de l'impossibilité où se trouve la Communauté, en raison des obligations de politique commerciale que lui impose le GATT, d'écouler d'importantes quantités de beurre supplémentaires dans les pays tiers.

150. La défenderesse ne disposait de ce fait plus que de la possibilité d'écouler des quantités supplémentaires de beurre à l'intérieur de la Communauté. On ne saurait voir là une méconnaissance du principe de la proportionnalité si ces mesures n'étaient pas entachées d'autres vices.

151. En toute hypothèse, il ne convient pas de voir une irrégularité en soi dans le contexte étudié ci-dessus.

Excès et abus de pouvoir

152. L'argument des requérantes belge et néerlandaises, selon lequel, en décidant de l'action « beurre de Noël » 1984/1985, la requérante aurait abusé des pouvoirs que lui confèrent les articles 6 et 12 du règlement n° 804/68, car les possibilités concurrentielles du beurre sur le marché n'auraient pas été seulement préservées, mais au contraire améliorées et que l'équilibre du marché entre la margarine et le beurre aurait donc été affecté de manière discriminatoire au détriment de la margarine, appelle en premier lieu les remarques suivantes.

153. Dans la mesure où il s'agit de l'atteinte au principe de stabilisation des marchés ou encore de méconnaissance de l'interdiction de discrimination, ces griefs ont déjà été traités. Il ne nous reste donc qu'à examiner si la défenderesse était habilitée par l'article 6 du règlement n° 804/68 à améliorer les possibilités de concurrence du beurre par rapport à la margarine, au lieu de se limiter à les préserver.

154. Il convient d'interpréter la disposition inscrite à l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 804/68 à la lumière de l'esprit et des objectifs du système d'intervention. Ce système sert à assurer la garantie de prix; les produits sont achetés par les organismes d'intervention surtout lorsqu'ils ne peuvent être écoulés sur le marché aux prix prévus par le Conseil. Par ailleurs, l'intervention ne signifie pas que les produits sont définitivement soustraits aux mécanismes du marché, ils doivent au contraire être remis sur ce marché au moment approprié. Si l'on veut préserver par ce biais les possibilités concurrentielles du beurre, il convient à cet égard de tenir compte de ce qu'il était déjà impossible d'écouler le beurre frais — car on n'en serait pas venu sans cela à un achat de beurre par les organismes d'intervention — et de ce que, par ailleurs, le stockage a entraîné une certaine diminution de la qualité. Dans une telle situation, le fait de maintenir les possibilités concurrentielles du beurre sur le marché équivaut presque forcément à améliorer ces possibilités. Cela peut se faire par l'ouverture de nouveaux marchés, mais encore par l'amélioration des possibilités concurrentielles vis-à-vis de produits de substitution. Il en résulte que ces

mesures ne doivent pas obligatoirement être dépourvues de tout effet sur la concurrence avec ces produits de substitution.

155. Ainsi, si l'on considère cet aspect isolément, la défenderesse s'est conformée à la mission que lui confère l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 804/68. Ses compétences dans le cadre de telles actions ne sont pas limitées par l'article 6, paragraphe 4, mais tout au plus par d'autres principes du droit communautaire, tels que le principe de la stabilisation des marchés ou celui de l'interdiction de toute discrimination.

156. De ce fait, les griefs des requérantes invoquant l'excès ou le détournement de pouvoir ne sont pas fondés.

Atteinte au principe de la libre circulation des marchandises

157. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2956/84, le beure est exclusivement destiné à la consommation directe dans l'État membre où l'aide ou la réduction de prix est accordée, sans préjudice de petites quantités dépourvues de tout caractère commercial, achetées par des consommateurs privés *finals*.

158. Cette disposition exclut la libre commercialisation du « beurre de Noël ». La remarque faite par la défenderesse en ce sens qu'un « commerce portant sur des petites quantités dépourvues de tout caractère commercial » était possible n'emporte pas la conviction, car il est difficile de concevoir un commerce « dépourvu de tout caractère commercial ». La disposition correspondante inscrite à l'article 5, paragraphe 1, du règlement permet seulement au consommateur final d'utiliser le beurre acheté dans un État membre dans un autre État membre. Tout au plus peut-on imaginer que la transmission sans bénéfice de ce beurre à des amis ou des relations puisse être déclarée licite. Tout cela est très éloigné de la libre circulation des marchandises dans un marché commun.

159. L'article 38 du traité CEE dispose que le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles et que, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles. Ainsi, il n'est plus possible, depuis la fin de la période transitoire, de se fonder sur les articles 39 à 46 pour justifier une dérogation unilatérale à l'article 34 du traité CEE [41]. S'il est vrai que les articles 30 à 36 du traité visent en premier lieu les mesures unilatérales des États membres, il n'en incombe pas moins aux institutions communautaires, selon l'arrêt de la Cour du 29 février 1984 [42], de respecter la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté qui représente un élément fondamental du marché commun.

160. Cela, la défenderesse a omis de le faire lorsqu'elle a arrêté l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2956/84. En particulier, il ne lui était pas loisible de fonder cette mesure sur l'article 36 du traité CEE, car les conditions de cet article, à supposer qu'elles soient applicables aux actes des institutions communautaires, n'étaient pas satisfaites.

161. On ne saurait non plus suivre la défenderesse lorsqu'elle estime, en invoquant par analogie l'arrêt de la Cour du 20 février 1979 [43], qu'il est possible d'apporter des restrictions supplémentaires à la libre circulation des marchandises lorsque ces dernières sont rendues nécessaires par des exigences impératives de la politique agricole. Par là, la défenderesse vise en particu-

41 — Voir l'arrêt du 16 mars 1977 dans l'affaire 68/76, Commission/République française, Rec. p. 515.

42 — Arrêt du 29 février 1984 dans l'affaire 37/83, *op. cit.*

43 — Arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rec. p. 649.

lier le « caractère social », la « limitation des quantités » et la « brève durée des mesures » [44].

162. On peut, certes, concéder à la défenderesse, que, dans l'arrêt cité, la Cour a admis des possibilités supplémentaires de restreindre la libre circulation des marchandises allant au-delà des dispositions de l'article 36, en particulier compte tenu des exigences de loyauté du commerce et de défense des consommateurs. Toutefois, cette jurisprudence qui va au-delà des termes des articles 30 et 36 du traité CEE ne saurait être étendue par analogie, eu égard à l'importance fondamentale du principe de libre circulation des marchandises pour la mise en place du marché commun.

163. Même si tel était le cas, force serait de constater que la défenderesse n'a pas fait état de raisons suffisantes pour expliquer pourquoi il était absolument nécessaire de fermer les frontières pour atteindre les objectifs de l'action « beurre de Noël » (augmentation des ventes, rotation des stocks). Aucune des raisons exposées au point 148 ne suffit à justifier l'arrêt imposé à la libre circulation des marchandises dont la création est l'un des objectifs fondamentaux du traité CEE. Or, une telle justification est indispensable, tant pour l'application des éléments de dérogation inscrits à l'article 36 que pour ceux admis à titre supplémentaire par la Cour.

164. La règle inscrite à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2956/84 enfreint ainsi le principe de la libre circulation des marchandises énoncé aux articles 30 et suivants du traité CEE.

165. On ne saurait toutefois admettre les conséquences que tirent les requérantes néerlandaises de l'atteinte au principe de libre circulation des marchandises, à savoir que l'illégalité affecte non seulement la disposition spécifique, mais également le titre I du règlement n° 2956/84 dans sa totalité. L'exclusion de la libre circulation des marchandises en ce qui concerne le « beurre de Noël » constitue une mesure connexe qui ne rend pas pour autant le reste de l'action « beurre de Noël » illégale, tout au moins pas de ce point de vue. Même si les dispositions qui excluent la libre circulation des marchandises n'avaient pas été inscrites dans le règlement, l'action « beurre de Noël » pouvait être mise en œuvre. Cela montre que l'exclusion de la libre circulation des marchandises ne constitue pas une règle si importante qu'on doive en déduire que, sans cette exclusion, l'action « beurre de Noël » n'aurait pas pu être mise en œuvre.

Atteinte au principe de la confiance légitime

166. Les requérantes néerlandaises font valoir pour terminer que, compte tenu des déclarations publiques de la défenderesse quant à l'inefficacité des actions telles que celles du type « beurre de Noël », elle ne pouvait pas s'attendre à ce qu'une action de ce type soit entreprise en 1984.

167. Si l'on examine de plus près les déclarations de la défenderesse qui ont été citées, il convient toutefois de constater que la Commission a estimé que des actions telles que l'action « beurre de Noël » n'avaient pas eu suffisamment de succès pour justifier les frais qui en étaient résultés. D'autres aspects, tels que l'efficacité d'une action « beurre de Noël » pour assurer la rotation des stocks, n'ont pas été abordés. En particulier, il faut bien constater que, comme elle le dit à juste titre, la défenderesse ne s'est jamais engagée à ne plus jamais mettre en œuvre une action « beurre de Noël » à l'avenir. Ce n'est qu'*après* la mise en œuvre

44 — Règlement (CEE) n° 2956/84 du 18 octobre 1984, JO L 279, neuvième considérant.

de l'action « beurre de Noël » qu'elle a déclaré dans son rapport sur l'agriculture de 1985 qu'elle n'envisageait pas de répéter une telle action pour la campagne 1985/1986, car cette mesure destinée à accroître les ventes de beurre s'est avérée chère et sans influence sur les prix [45].

168. Ainsi, la défenderesse n'a pas donné aux requérantes de motif de compter sur un non-renouvellement, pour l'avenir, d'actions telles que l'action « beurre de Noël » 1984/1985. Au contraire, comme l'a fait valoir à très juste titre la défenderesse, le développement des stocks de beurre aurait dû conduire les requérantes — de même que d'autres opérateurs du secteur des produits laitiers — à s'attendre à ce que des mesures de réduction des stocks, du type de l'action « beurre de Noël », soient adoptées. Nous estimons, par ailleurs, que les requérantes auraient dû indiquer quelles mesures elles ont prises ou évité de prendre comme conséquence du fait qu'elles comptaient sur le non-renouvellement des actions « beurre de Noël ». A notre avis, le simple recul du chiffre d'affaires ne suffit pas, car les requérantes l'auraient subi même si elles avaient dû s'attendre aux actions « beurre de Noël ».

Responsabilité de la Communauté

169. Il nous reste pour finir à examiner si les infractions constatées sont de nature à mettre en jeu la responsabilité de la Communauté. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la simple constatation de l'irrégularité d'un acte ne suffit pas à mettre en jeu la responsabilité des institutions communautaires dans le cadre de leur fonction normative. Il faut que des éléments caractérisés s'y ajoutent. Les actes normatifs, qui comprennent notamment des décisions de politique économique, ne peuvent entraîner une responsabilité de la Communauté qu'en présence d'une « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers » [46]. Si la responsabilité du fait d'actes illégaux n'est admise qu'exceptionnellement et dans des circonstances particulières dans le cas des décisions de politique économique, la raison en est que les institutions de la Communauté disposent forcément d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne ces décisions de politique économique et qu'il convient de garantir que les institutions communautaires ne soient pas entravées dans ces dispositions par la perspective d'actions en dommages et intérêts chaque fois qu'elles doivent, dans le domaine de l'économie politique, faire la part de l'intérêt général et de l'intérêt des particuliers [47].

170. Toute réglementation économique affecte nécessairement les intérêts de toutes les personnes concernées, auxquelles les mesures ne s'adressent pas directement. Même s'ils ne sont pas tenus de tenir compte de l'ensemble des intérêts qui sont affectés d'une manière ou d'une autre, les pouvoirs publics doivent néanmoins, comme l'a constaté la Cour dans son arrêt du 12 juin 1958 dans l'affaire 15/57 [48], « agir avec prudence et ... n'intervenir qu'après avoir soigneusement pesé les différents intérêts en jeu, en limitant — autant que possible — les préjudices prévisibles pour des tiers ».

171. En mettant en œuvre l'action « beurre de Noël » 1984/1985, la défenderesse n'a pas suffisamment tenu compte de ces principes.

45 — *La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1985*, point 187, p. 139.

46 — Jurisprudence constante, voir, par exemple, les arrêts du 2 décembre 1971 dans l'affaire 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil des Communautés européennes, Rec. p. 975, ainsi que du 6 décembre 1984 dans l'affaire 59/83, *op. cit.*

47 — Arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG et autres/Conseil et Commission, Rec. p. 1209.

48 — Arrêt du 12 juin 1958 dans l'affaire 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de chasse/Haute Autorité de la CECA, Rec. 1958, p. 159.

172. Il convient tout d'abord de constater brièvement à cet égard que l'exclusion de la libre circulation des marchandises en ce qui concerne le beurre de Noël ne peut pas mettre en jeu la responsabilité de la Communauté. S'il est vrai que le principe de la libre circulation des marchandises constitue l'un des fondements du marché commun, comme cela a souvent été souligné dans la jurisprudence, il est impossible dans la présente espèce de voir dans ce principe une règle de droit protégeant les requérantes. Elles n'ont pas allégué qu'elles auraient eu l'intention, par exemple, de se livrer elles-mêmes au commerce intercommunautaire du beurre de Noël. Qui plus est, la défenderesse a fait valoir à juste titre que l'exclusion de la libre circulation des marchandises avait particulièrement protégé les requérantes néerlandaises dans la mesure où elle a empêché que les quantités de beurre de stock qu'il n'était pas possible d'écouler dans d'autres États membres soient importées aux Pays-Bas et saturent dans une mesure encore supérieure le marché néerlandais du beurre et de la margarine.

173. Il nous reste donc à examiner l'atteinte portée au principe de la stabilisation des marchés et à l'interdiction de toute discrimination par les aides illégales octroyées par la défenderesse.

174. Nous déduisons de la jurisprudence de la Cour jusqu'à présent en matière de responsabilité non contractuelle que l'interdiction de toute discrimination ainsi que l'objectif de stabilisation des marchés peuvent faire partie des règles protégeant les particuliers dont la violation peut mettre en jeu la responsabilité communautaire [49].

175. Nous voyons une règle comparable dans l'interdiction d'accorder des aides illicites protégeant les particuliers, et sa violation peut également entraîner la responsabilité de la Communauté. La garantie d'une concurrence protégée des distorsions à l'intérieur du marché commun ne représente pas seulement un critère d'organisation objectif pour le fonctionnement du marché commun, elle est utile également à chaque opérateur économique qu'elle doit protéger des atteintes portées à ses chances commerciales par un concurrent illicitement subventionné.

176. Le critère supplémentaire exigé par la jurisprudence, d'une violation suffisamment caractérisée de la règle protégeant les particuliers qui ne doit entraîner la responsabilité de la Communauté qu'exceptionnellement et dans des circonstances particulières, car, dans les domaines relevant de la politique économique de la Communauté, il est normal que les particuliers aient à supporter, dans des limites raisonnables, certains effets désavantageux d'une règle de droit sur leurs intérêts économiques, sans pour autant bénéficier du droit d'être indemnisés sur les fonds publics, est également satisfait ici.

177. En excédant les compétences qui lui ont été attribuées, la requérante a porté atteinte à l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers, ainsi qu'au rapport créé par le Conseil entre l'organisation de marché des matières grasses et l'organisation de marché du lait, c'est-à-dire au principe de la stabilisation des marchés ainsi qu'à l'interdiction de toute discrimination, et ce en utilisant des aides illicites. Cela, la requérante l'a fait dans le but de supprimer les excédents de beurre ou d'aboutir à une rotation des stocks de ces excédents dont la formation doit être attribuée pour une grande part au comportement des institutions communautaires, et, en particulier, aux structures de l'organisation du marché du lait ainsi qu'aux décisions du Conseil en matière de prix. Les limites raisonnables de certains effets préjudiciables que doivent supporter les particuliers sans pouvoir prétendre à être indemnisés sont en toute hypothèse outrepassées lorsque, pour éliminer des excédents structurels provoqués par la Communauté elle-même en ce qui concerne un produit agricole, une institution

49 — Voir l'arrêt du 2 décembre 1971 dans l'affaire 5/71, *op. cit.*, et l'arrêt du 13 novembre 1973 dans les affaires jointes 63 à 69/72, Wilhelm Werhahn Hansamühle et autres/Conseil et Commission, Rec. p. 1229, ainsi que l'arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, *op. cit.*, et de nombreux autres arrêts.

communautaire qui n'est pas compétente porte atteinte aux intérêts commerciaux d'opérateurs économiques qui ne relèvent pas eux-mêmes de l'organisation des marchés pour la survie de laquelle les mesures illégalement adoptées ont été arrêtées.

178. Certes, la Cour a déjà à plusieurs reprises constaté qu'une entreprise ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un avantage résultant pour ladite entreprise de la mise en place d'une organisation commune de marché et dont elle a bénéficié à un moment donné [50]. Ce principe s'applique forcément à l'équilibre créé par le Conseil entre deux organisations de marché différentes, de telle sorte que les requérantes ne peuvent pas se prévaloir d'un droit acquis, selon lequel les rapports entre l'organisation de marché pour le lait et les produits laitiers et l'organisation de marché pour les matières grasses ne pourraient pas être modifiés.

179. C'est ce dont la défenderesse a fait état lorsqu'elle a fait valoir qu'il n'existait aucune obligation de garantir la situation actuelle des fabricants de margarine sur le marché de la Communauté; selon elle, les institutions communautaires pouvaient licitement modifier d'une manière importante les règles des différentes organisations de marché elles-mêmes. Les requérantes ont admis ces arguments au cours de la procédure orale avec une restriction importante: les organisations de marché peuvent effectivement être modifiées, mais seulement par l'institution *compétente* à cet effet, c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, par le Conseil des Communautés européennes.

180. On pourrait prétendre que le Conseil aurait très bien pu décider une action telle que celle du « beurre de Noël » 1984/1985. Il est certain que le Conseil est en toute hypothèse compétent pour diminuer le prix du beurre, pour accorder des aides à la consommation de beurre ou les autoriser, et donc intervenir de manière substantielle dans les rapports de concurrence entre le beurre et la margarine. Il pourrait même éliminer l'avantage de prix existant jusqu'à présent au profit de la margarine, par exemple en instituant une taxe sur les matières grasses d'un montant correspondant. C'est toutefois le Conseil, sur proposition de la Commission, qui est compétent à cet effet et non la Commission à elle seule.

181. Il convient toutefois de garder à l'esprit dans ce contexte que le pouvoir du Conseil en ce qui concerne les modifications, en principe licites, des organisations de marché connaît lui aussi certaines limites. Dans son arrêt du 14 mai 1975 dans l'affaire 74/74 [51], la Cour a estimé que la suppression de montants compensatoires monétaires, sans avertissement et sans que cette mesure soit assortie de dispositions transitoires, représentait la violation d'une règle supérieure de droit et elle a en conséquence déclaré la Communauté responsable. La Cour a notamment reproché à la Commission de ne pas avoir prévu de mesures transitoires pour protéger la confiance légitime des entreprises concernées dans le système communautaire.

182. Cet aspect doit également être pris en considération lorsque le Conseil apporte des modifications importantes à une organisation de marché ou aux rapports entre plusieurs organisations de marché. Il doit respecter la confiance légitime des opérateurs économiques dans le système communautaire existant et doit prévoir des mesures transitoires appropriées permettant à ces opérateurs de s'adapter aux conditions économiques-cadres telles qu'elles seront ultérieurement modifiées. Si le Conseil omettait de le faire, la Communauté devrait en toute hypothèse supporter la responsabilité

50 — Voir l'arrêt du 27 septembre 1979 dans l'affaire 230/78, SpA Eridania-Zuccherifici Nazionali et autres/Ministère de l'Agriculture et des Forêts et autres, Rec. p. 2749, et l'arrêt du 6 décembre 1984 dans l'affaire 59/83, *op. cit.*

51 — Arrêt du 14 mai 1975 dans l'affaire 74/74, Comptoir national technique agricole SA/Commission, Rec. p. 533.

du préjudice subi par les opérateurs économiques du fait du passage abrupt d'un système ancien à un nouveau système de marché.

183. En d'autres termes, ce n'est pas la part du marché des matières grasses que les requérantes ont pu acquérir grâce à l'application des organisations communes de marchés, respectivement, des matières grasses et du lait et des produits laitiers qui leur est garantie; ce qui leur est toutefois assuré est que cette part de marché ne sera pas diminuée de manière abrupte, sans mesure de transition. Ainsi, la part de marché acquise par les requérantes ne leur est pas garantie. C'est au contraire uniquement contre une rupture abrupte de marché qu'il convient de les protéger. Ces principes sont d'autant plus valables quand il s'agit d'une intervention sur le marché de courte durée, provisoire, et à une date non indiquée à l'avance, comme tel a été le cas lorsque la défenderesse a annoncé, le 18 octobre 1984, son action « beurre de Noël » pour la période suivant le 5 novembre 1984.

184. Ainsi, dans un cas où l'intervention dans les droits des requérantes n'aurait été décidée que par une institution incompétente, alors que les requérantes n'auraient pu en principe s'opposer à une telle intervention émanant de l'institution compétente, il reste à se demander si l'on peut constater une atteinte suffisamment caractérisée à une norme juridique protégeant les requérantes.

185. Là encore, nous sommes enclin à répondre par l'affirmative. Il est vrai que la répartition de compétence entre les institutions communautaires répond tout d'abord à des considérations pratiques, en vue de garantir une répartition judicieuse du travail et un bon accomplissement des tâches. Toutefois, elle assure, en outre, une fonction de protection au profit des opérateurs économiques, en particulier lorsque les institutions communautaires sont habilitées à intervenir dans le domaine de leurs intérêts ou à adopter des réglementations d'exception s'écartant des dispositions de principe du traité: lorsqu'une telle compétence est réservée au seul Conseil, l'adoption d'une telle réglementation implique obligatoirement la coopération de plusieurs institutions communautaires. La Commission doit présenter un projet, le Parlement doit éventuellement être entendu, et ce n'est qu'après que le Conseil peut décider. De telles règles de procédure garantissent aux opérateurs économiques une protection accrue contre les atteintes à leurs droits, car, avant qu'une charge soit imposée aux opérateurs économiques le *concours des volontés de plusieurs institutions communautaires* est nécessaire, ce qui n'est pas le cas lorsque la *Commission agit seule.*

186. C'est pourquoi nous estimons que l'infraction aux règles de répartition des compétences à l'intérieur de la Communauté commise par la défenderesse constitue également, au moins dans le cas d'atteinte à la situation juridique d'opérateurs économiques, la violation, susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté, d'une règle supérieure de droit destinée à protéger les particuliers.

La responsabilité pour comportement licite

187. Les requérantes néerlandaises ont demandé à titre subsidiaire que leur soit accordée une indemnisation au titre de la protection de la confiance légitime, même pour l'hypothèse où le comportement de la défenderesse serait jugé licite.

188. Nous sommes enclin à répondre par l'affirmative sur ce point, pour l'hypothèse où, par un comportement conforme au droit en faveur des producteurs de beurre, la Communauté placerait les fabricants de margarine ayant exercé jusqu'alors leurs activités de manière légale sur le marché des matières grasses alimentaires, dans une situation de crise menaçant leur existence. La Communauté n'est pas responsable seulement vis-à-vis des producteurs de beurre, mais également vis-à-vis des fabricants de margarine. Si, pour des raisons politiques supérieures, elle impose un tel sacrifice aux fabricants de margarine, elle doit les indemniser en conséquence. Or,

selon les exposés des requérantes mêmes, un tel sacrifice mettant en danger leur existence ne leur a pas été imposé.

189. Point n'est besoin dans les présentes affaires de répondre de manière définitive à la question de savoir si l'on pourrait admettre une responsabilité plus étendue de la Communauté pour comportement *conforme au droit*. Tout au plus pourrait-on déduire une telle responsabilité plus étendue du fait que les requérantes n'étaient également pas tenues de s'attendre à une atteinte apportée de manière légale à leurs intérêts. Nous avons déjà exposé ci-dessus, en traitant de la question d'une éventuelle méconnaissance du principe de la confiance légitime (points 166 et suiv.), que la défenderesse n'a toutefois pas fourni aux requérantes de motif sur lesquels elles auraient pu fonder une telle confiance.

C — Conclusion

190. C'est pourquoi nous vous suggérons de trancher dans le sens suivant:

1) La défenderesse doit indemniser les requérantes pour le préjudice qu'elles ont subi du fait de la mise en œuvre du règlement n° 2956/84, du 18 octobre 1984.

2) Il est enjoint aux parties de communiquer à la Cour, dans un délai de six mois après le prononcé de cet arrêt, le montant des indemnités qu'elles auront déterminé d'un commun accord dans un cadre non contentieux.

3) En l'absence d'un accord dans un cadre non contentieux, il est enjoint aux parties de soumettre à la Cour, dans le même délai, une évaluation chiffrée de leurs prétentions.

4) Il convient de réserver la décision sur les dépens.