CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 28 janvier 1992 *

Table des matières

1. Le régime du prélèvement et la jurisprudence de la Cour I-3095

2. Les requérants I-3099

3. La recevabilité des recours introduits I-3100

4. Appréciation de la responsabilité de la Communauté I-3102

4.1. Les conditions appliquées par la Cour en matière de responsabilité du fait d'actes normatifs I-3102

4.2. Responsabilité en raison de l'invalidité du règlement n° 857/84 constatée par la Cour . I-3105

4.2.1. Responsabilité en raison de l'invalidité constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen I-3106

i) Violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers I-3106

ii) La violation du principe de la confiance légitime est grave et inexcusable I-3106

iii) Les dommages découlant de la violation touchent un groupe restreint et nettement délimité de producteurs I-3110

iv) Le dommage allégué dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur du lait I-3112

4.2.2. (Pas de) responsabilité en raison de l'invalidité constatée dans les arrêts Spagl et Pastätter I-3114

4.3. L'existence du préjudice et le lien de causalité I-3115

5. L'évaluation du dommage I-3117

5.1. La période et la quantité de référence à prendre en considération pour calculer le préjudice I-3118

5.1.1. La période à prendre en considération I-3118

5.1.2. La quantité de référence à prendre en considération I-3118

i) La base de calcul I-3118

ii) Le taux d'abattement I-3119

* Langue originale: le néerlandais.

5.2. Évaluation du dommage pour manque à gagner I-3121

5.3. Intérêts I-3123

5.3.1. Intérêts moratoires I-3123

5.3.2. Intérêts compensatoires I-3124

Conclusion I-3124

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les requérants dans les présentes affaires jointes sont des producteurs qui, en vertu d'un engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 [1], n'ont pas livré de lait ni de produits laitiers au cours de l'année de référence retenue par leur État membre pour l'application du prélèvement supplémentaire institué par les règlements (CEE) n[os] 856/84 [2] et 857/84 [3] (ci-après « régime de prélèvement ») et qui, pour cette raison, n'ont pas obtenu de quantité de référence, c'est-à-dire une quantité exempte de prélèvement, au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. En vertu des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CEE, ils demandent à la Cour de condamner la Communauté économique européenne, représentée par le Conseil et la Commission, à réparer le dommage qu'ils prétendent ainsi avoir subi et devoir encore subir.

1 — Du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1).

2 — Du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10).

3 — Du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

Les affaires qui vous sont soumises sont les deux premières d'un grand nombre de recours — actuellement plus de cent — qui sont parvenus à la Cour avec le même objet. La Cour a suspendu la procédure dans les autres affaires jusqu'au prononcé de l'arrêt dans les présentes affaires.

1. Le régime du prélèvement et la jurisprudence de la Cour

2. Le recours formé par les requérants se situe dans le prolongement des arrêts de la Cour du 28 avril 1988, Mulder [4] et von Deetzen [5], au sujet de l'application du règlement n° 857/84 à des producteurs qui n'ont pas livré de lait au cours de l'année de référence retenue, en exécution d'un engagement de non-commercialisation pris au titre du règlement n° 1078/77. Le règlement n° 1078/77, qui a été abrogé entre-temps, prévoyait deux sortes de primes: une prime de non-commercialisation et une prime de reconversion, dont seule la première est en cause ici. Cette prime de non-commercialisation était accordée, sur demande, à tout producteur laitier qui s'engageait à ne pas livrer à titre gratuit ou onéreux du lait ou des produits laitiers provenant de son exploitation durant une période de cinq ans. Pour être brefs, nous désignerons ci-après

4 — 120/86, Rec. p. 2321.

5 — 170/86, Rec. p. 2355.

les producteurs qui ont participé au régime du règlement n° 1078/77 par les termes « producteurs SLOM », suivant l'expression couramment utilisée aux Pays-Bas.

3. Dans l'arrêt Mulder, la Cour a répondu à deux questions préjudicielles du College van Beroep voor het Bedrijfsleven. La première question visait à savoir si, pour la fixation des quantités de référence visées à l'article 2 du règlement n° 857/84, il était permis aux États membres de tenir compte de la situation particulière des producteurs SLOM. La Cour a répondu à cette question en ce sens que les États membres ne sont autorisés à tenir compte de la situation spéciale des producteurs SLOM que s'ils « remplissent, dans chaque cas individuel, les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 et si les États membres disposent de quantités de référence disponibles à cette fin ».

La seconde question posée dans l'affaire Mulder, qui a été soulevée également dans l'affaire von Deetzen, tendait à savoir si, compte tenu de cette interprétation, le règlement n° 857/84 était valable. Nous reproduisons ci-après entièrement le raisonnement suivi par la Cour pour répondre à cette question (points 23 à 28 de l'arrêt Mulder et points 12 à 17 de l'arrêt von Deetzen):

« A cet égard, il convient d'admettre, ainsi que le gouvernement néerlandais et la Commission l'ont fait observer avec raison, qu'un opérateur ayant librement arrêté sa production pendant un certain temps ne peut pas légitimement s'attendre à pouvoir reprendre la production dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient auparavant et à ne pas être soumis à d'éventuelles règles, entre-temps arrêtées, relevant de la politique des marchés ou de la politique des structures.

Il n'en reste pas moins qu'un tel opérateur, lorsqu'il a, comme en l'espèce, été incité, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, peut légitimement s'attendre à ne pas être soumis, à la fin de son engagement, à des restrictions qui l'affectent de manière spécifique en raison précisément du fait qu'il avait fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire.

Toutefois, la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait entraîne de telles restrictions pour les producteurs qui n'ont pas, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence. Comme il a été exposé dans le cadre de la réponse à la première question, ces producteurs peuvent en effet se voir exclus de l'attribution d'une quantité de référence au titre du nouveau régime précisément en raison de cet engagement s'ils ne remplissent pas les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 ou si les États membres ne disposent pas de quantités de référence disponibles.

Contrairement aux affirmations de la Commission, une telle exclusion totale et permanente, pour toute la durée d'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire, qui a pour effet d'empêcher les producteurs concernés de reprendre la commercialisation de lait à la fin de la période de cinq ans, n'était pas prévisible pour ces producteurs au moment

où ils prenaient, temporairement, l'engagement de ne pas livrer de lait. En effet, ni les dispositions ni les considérants du règlement n° 1078/77 ne font apparaître que l'engagement de non-commercialisation pris au titre de ce règlement pourrait entraîner, à son expiration, l'impossibilité de reprendre l'activité en cause. Un tel effet porte donc atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient.

Il s'ensuit que la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait a été arrêtée en violation du principe de la confiance légitime. Cette réglementation devant donc être déclarée invalide pour cette raison, il n'y a pas lieu d'examiner les autres arguments avancés au cours de la procédure à l'encontre de sa validité.

Il y a lieu, par conséquent, de répondre à la deuxième question que le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, tel que complété par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, est invalide dans la mesure où il ne prévoit pas l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, livré de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné. »

4. Près de un an après les arrêts Mulder et von Deetzen, le Conseil a ajouté au règlement n° 857/84, par le règlement (CEE) n° 764/89[6], un article 3 bis permettant aux producteurs SLOM de recevoir provisoirement une quantité de référence spécifique. L'attribution de cette quantité est soumise à certaines conditions afin, selon le deuxième considérant du règlement n° 764/89, que les producteurs concernés établissent ainsi

« leur intention et leurs possibilités réelles de reprendre la production laitière et l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés d'obtenir l'attribution d'une quantité de référence en vertu de l'article 2 du règlement (CEE) n° 857/84 ».

La quantité de référence spécifique provisoire est égale à 60 % de la quantité de lait livrée par le producteur concerné pendant la période de douze mois de calendrier précédant le mois du dépôt de la demande de la prime de non-commercialisation. Cette quantité de référence est attribuée définitivement au producteur si, dans un délai de deux ans à compter du 29 mars 1989, il peut prouver qu'il a repris les livraisons[7] et que ces livraisons ont atteint au cours des douze derniers mois un niveau égal ou supérieur à 80 % de la quantité de référence provisoire. En cas de vente ou de location de l'exploitation avant le 1er avril 1992, la quantité de référence spécifique retourne à la réserve communautaire.

5. Pour permettre l'attribution des quantités de référence spécifiques prévues à l'article 3 bis, le Conseil a procédé de la façon suivante. Afin de respecter l'objectif de maîtrise de la production, il a d'abord diminué la quantité globale garantie de

6 — Du 20 mars 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 84, p. 2).

7 — Aucun des requérants n'ayant vendu directement sa production antérieure, nous ne mentionnerons pas, pour être brefs, les dispositions du régime de prélèvement qui concernent la « vente directe ».

chaque État membre[8]. Il a compensé l'effet de cette diminution sur les quantités de référence individuelles des producteurs en abaissant de 5,5 % à 4,5 % le taux de suspension institué par le règlement (CEE) n° 775/87[9][10]. Par le règlement (CEE) n° 3881/89[11], le Conseil a ensuite augmenté la réserve communautaire visée à l'article 5 quater, paragraphe 4, du règlement n° 804/68[12] en la fixant, pour 1989/1990, à 2 082 887,750 tonnes (pour la période 1988/1989, cette réserve s'élevait à 443 000 tonnes)[13], dont 600 000 tonnes étaient destinées à l'attribution, par les États membres, des quantités de référence spécifiques en application de l'article 3 bis[14].

6. Dans les arrêts Spagl[15] et Pastätter[16] rendus le 11 décembre 1990, la Cour a répondu à la question de savoir si la règle des 60 % prévue à l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84 était valide. D'une part, la Cour a admis que le législateur communautaire pouvait appliquer un taux d'abattement sur les quantités de lait livrées par les producteurs concernés pour éviter que ces derniers ne soient avantagés par rapport aux producteurs ayant effectivement livré du lait pendant l'année de référence. D'autre part, la Cour a estimé que ce taux d'abattement, par rapport aux taux suivant lesquels la quantité de référence des producteurs précités avait été diminuée — taux qui en aucun cas n'avaient excédé 17,5 % — ne pouvait être fixé à un niveau tellement élevé qu'il affecte spécifiquement les producteurs SLOM en raison précisément de leur engagement de non-commercialisation. La Cour a estimé qu'un taux d'abattement de 40 % était trop élevé et portait atteinte au principe de la confiance légitime. Pour cette raison, elle a déclaré invalide l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84[17].

7. Par le règlement (CEE) n° 1639/91, du 13 juin 1991[18], le Conseil a modifié l'article 3 bis, paragraphe 2, déclaré invalide par la Cour et libellé le premier alinéa comme suit:

« La quantité de référence spécifique est établie par l'État membre selon des critères objectifs, la quantité pour laquelle a été gardé ou acquis le droit à la prime au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 étant diminuée d'un pourcentage représentatif de l'ensemble des abattements appliqués aux quantités de référence fixées conformément à l'article 2, comprenant en tout cas une

8 — Règlement (CEE) n° 3879/89 du Conseil, du 11 décembre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 378, p. 1).

9 — Du Conseil, du 16 mars 1987, relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 78, p. 5).

10 — Règlement (CEE) n° 3882/89 du Conseil, du 11 décembre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 775/87 relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 378, p. 6).

11 — Du 11 décembre 1989, établissant, pour la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990, la réserve communautaire pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 378, p. 5).

12 — Règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13).

13 — Pour les périodes 1990/1991 et 1991/1992, voir respectivement le règlement (CEE) n° 1184/90 du Conseil, du 7 mai 1990 (JO L 119, p. 30), et le règlement (CEE) n° 1636/91 du Conseil, du 13 juin 1991 (JO L 150, p. 29).

14 — Le reste de l'augmentation de la réserve communautaire (1 039 885,740 tonnes) était destiné aux producteurs visés à l'article 3 ter du règlement n° 857/84, inséré par le règlement (CEE) n° 3880/89 du Conseil, du 11 décembre 1989 (JO L 378, p. 3).

15 — C-189/89, Rec. p. I-4539.

16 — C-217/89, Rec. p. I-4585.

17 — Dans l'arrêt du 22 octobre 1991, von Deetzen (C-44/89, Rec. p. I-5119, ci-après « von Deetzen 2 »), la Cour, renvoyant aux arrêts Spagl et Pastätter, a de nouveau constaté l'invalidité de l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84.

18 — Modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 150, p. 35).

diminution de base de 4,5 %, ou à l'article 6. »

Au deuxième considérant de ce règlement, le Conseil précise qu'une augmentation plus importante de la réserve communautaire ne saurait être envisagée pour l'attribution de nouvelles quantités de référence spécifiques sans que soit mis en cause l'équilibre du marché laitier. Le Conseil ajoute que:

« il convient, par conséquent, afin de pouvoir attribuer de nouvelles quantités de référence spécifiques aux producteurs ayant pris un engagement de non-commercialisation ou de reconversion, de prévoir la possibilité de réduire, comme le suggère la Cour de justice, les quantités de référence des autres producteurs; qu'il convient dès lors d'augmenter les réserves nationales et de modifier à cette fin les articles 3 et 5 du règlement (CEE) n° 857/84 ».

2. Les requérants

8. Les requérants dans l'affaire C-104/89, MM. Mulder, Brinkhoff, Muskens et Twijnstra, sont des producteurs de lait installés aux Pays-Bas qui ont pris un engagement de non-commercialisation pour une période de cinq ans. La prime de non-commercialisation qu'ils ont reçue a été calculée sur la base, respectivement, des quantités de production suivantes: 463 566 kg, 296 507 kg, 300 340 kg et 591 905 kg. Aucun des requérants n'a livré de lait pendant l'année de référence 1983 retenue par les Pays-Bas. L'engagement de non-commercialisation de Mulder a expiré le 30 septembre 1984, celui de Brinkhoff le 4 mai 1984, celui de Muskens le 21 novembre 1984 et celui de Twijnstra le 9 avril 1985.

Avant l'expiration de leur engagement, ils ont demandé aux autorités nationales compétentes l'attribution d'une quantité de référence. Ces demandes ont été rejetées. Ils ont ensuite formé un recours devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dans le cadre de la procédure entamée par Mulder, ce College a posé un certain nombre de questions préjudicielles auxquelles la Cour a répondu dans son arrêt du 28 avril 1988. Compte tenu de cet arrêt, le College a annulé le 30 novembre 1988 la décision des autorités néerlandaises de refuser une quantité de référence. La demande de Mulder visant à obtenir des dommages et intérêts a toutefois été rejetée au motif que:

« l'autorité compétente n'était pas libre de prendre dans l'arrêté, par dérogation aux dispositions du règlement n° 857/84, des mesures spécifiques pour les producteurs tels que le requérant. En revanche, le Conseil des Communautés européennes pouvait prendre de telles mesures en arrêtant ledit règlement. Il découle de l'arrêt qu'il existait même pour le Conseil une obligation juridique de prendre de telles mesures. Étant donné que la décision attaquée a donc été adoptée dans les limites fixées par la législation communautaire et que le défendeur, comme cela a été dit plus haut, n'était pas compétent pour agir en dehors de ces limites, on ne saurait admettre qu'il incombe au défendeur d'indemniser le requérant pour le préjudice subi. »

Par jugements du 10 mai 1989, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a statué dans le même sens sur le recours en annulation de la décision de refus d'attribution d'une quantité de référence formé par Brinkhoff, Muskens et Twijnstra.

Après les arrêts Mulder et von Deetzen rendus par la Cour — mais avant l'adoption du règlement n° 764/89 — MM. Mulder (le 10 juillet 1988), Brinkhoff (le 3 février 1989) et Twijnstra (le 1er mai 1988) ont repris la production laitière. Ce n'est qu'en août 1989 qu'ils se sont vu octroyer, en vertu de la réglementation néerlandaise prise en application de l'article 3 bis du règlement n° 857/84 adopté entre-temps, une quantité de référence spécifique provisoire s'élevant respectivement à 278 140 kg, 176 481 kg et 245 653 kg. M. Muskens, en revanche, n'a repris la production qu'au cours de l'hiver 1989 après avoir obtenu l'attribution, fin juillet 1989, d'une quantité de référence spécifique provisoire d'un montant de 180 204 kg.

9. Le requérant dans l'affaire C-37/90, M. Heinemann, est un producteur de lait installé en Allemagne qui a pris également un engagement de non-commercialisation dans le cadre du règlement n° 1078/77. Sa prime a été calculée sur la base d'une production de 39 102 kg. Conformément à l'engagement pris, il n'a pas livré de lait pendant l'année de référence 1983 retenue par l'Allemagne. L'engagement de non-commercialisation de M. Heinemann a pris fin le 20 novembre 1984.

Avant l'expiration de l'engagement, M. Heinemann a demandé à la chambre d'agriculture de Hanovre un certificat qui lui aurait permis d'obtenir d'une laiterie une quantité de référence individuelle. La chambre d'agriculture lui a refusé ce certificat, refus qui a été porté par M. Heinemann devant le Verwaltungsgericht Hannover. Cette procédure est devenue sans objet après que la chambre d'agriculture, en vertu de la réglementation allemande prise en application de l'article 3 bis adopté entre-temps, lui eût délivré en juillet 1989 un certificat au moyen duquel il a pu obtenir une quantité de référence spécifique provisoire conformément à la règle des 60 %.

En décembre 1985, M. Heinemann s'était en outre adressé au Hauptzollamt Hannover en lui demandant de lui attribuer d'office une quantité de référence, ce qui lui a été refusé. M. Heinemann a formé un recours contre ce refus devant le Finanzgericht Hannover. Étant donné qu'entre-temps une quantité de référence spécifique provisoire de 22 023 kg lui a été attribuée en vertu de la règle des 60 %, cette procédure ne peut plus concerner que le refus d'attribution d'une quantité de référence à concurrence de 100 %.

En août 1989, M. Heinemann a repris les livraisons de lait.

3. La recevabilité des recours introduits

10. Le Conseil et la Commission contestent la recevabilité des recours formés devant la Cour. En se référant à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Krohn [19], ils font valoir qu'une action en responsabilité non contractuelle de la Communauté n'est recevable que si la décision faisant grief est imputable à une institution communautaire. Dans les présentes affaires, le refus d'attribution d'une quantité de référence devrait toutefois être imputé aux instances nationales concernées, puisque les articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84 permettent aux autorités nationales d'attribuer des quantités de

19 — Arrêt du 26 février 1986, Krohn/Commission (175/84, Rec. p. 753).

référence spécifiques ou supplémentaires à des producteurs tels que les requérants.

11. Nous pensons comme les requérants que cette exception d'irrecevabilité doit être rejetée. Dans l'arrêt Krohn/Commission, précité (points 18 et 19), la Cour a en effet déclaré que:

« Il convient de rappeler que les dispositions combinées des articles 178 et 215 du traité ne donnent compétence à la Cour que pour réparer les dommages causés par les institutions communautaires ou les agents de celles-ci agissant dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire pour réparer les dommages susceptibles de mettre en jeu la responsabilité non contractuelle de la Communauté. En revanche, les dommages causés par les institutions nationales ne sont susceptibles de mettre en jeu que la responsabilité de ces institutions et les juridictions nationales demeurent seules compétentes pour en assurer la réparation.

Lorsque, comme en l'espèce, la décision faisant grief a été prise par un organisme national agissant pour assurer l'exécution d'une réglementation communautaire, il convient de vérifier, pour fonder la compétence de la Cour, si l'illégalité alléguée à l'appui de la demande d'indemnité émane bien d'une institution communautaire et ne peut être regardée comme imputable à l'organisme national. »

Suivant ce raisonnement, la Cour a conclu dans l'affaire en question que l'illégalité constatée était imputable à la Commission et non à l'organisme national, parce que ce dernier était tenu de déférer aux instructions de la Commission (point 23)[20]. Or, il convient d'admettre dans les présentes affaires également, comme nous le démontrerons plus loin, que les actes faisant grief sont imputables aux institutions communautaires.

12. A l'appui de leur recours en indemnité dirigé contre les institutions communautaires, les requérants se fondent en premier lieu sur l'invalidité du règlement n° 857/84 constatée par la Cour dans les arrêts Mulder et von Deetzen. Selon la Cour, cette invalidité découlait du fait que, en ne prévoyant pas l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs SLOM, le règlement avait porté atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité de l'engagement de non-commercialisation qu'ils avaient pris. Comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt von Deetzen 2 (point 21), les producteurs SLOM pouvaient

« légitimement s'attendre à avoir la possibilité de reprendre la commercialisation de lait à la fin de leur période de non-commercialisation ou de reconversion et d'exercer cette activité dans des conditions non discriminatoires par rapport à celles applicables aux autres producteurs laitiers, ils ne pouvaient pas pour autant s'attendre à ce qu'une organisation commune de marché leur confèrerait un avantage commercial ne provenant pas de leur activité professionnelle ».

On peut déduire de cette jurisprudence (comme le fait aussi le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ci-avant point 8) que

20 — Dans l'arrêt du 7 juillet 1987, Étoile commerciale/Commission (89/86 et 91/86, Rec. p. 3005), dans lequel la Cour se fondait sur les mêmes motifs (points 17 et 18) que ceux cités ci-avant, elle a conclu au contraire à la responsabilité de l'instance nationale parce que, dans ce cas, le dommage invoqué ne trouvait pas son origine dans un acte de la Commission (point 19).

l'obligation de respecter le principe de la confiance légitime incombe au législateur communautaire et qu'il était tenu, en vertu de cette obligation, de reconnaître aux producteurs SLOM un *droit* à une quantité de référence, de telle sorte qu'ils ne soient pas désavantagés par rapport aux producteurs de lait visés à l'article 2 du règlement n° 857/84, précisément en raison de leur engagement de non-commercialisation. Si le législateur communautaire avait respecté correctement cette obligation et accordé aux producteurs SLOM un droit à une quantité de référence, les autorités compétentes aux Pays-Bas et en Allemagne n'auraient pas pu refuser aux requérants l'attribution d'une quantité de référence. Ce refus est par conséquent imputable au législateur communautaire et non aux instances nationales.

L'argument que les institutions tirent des articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84 est dépourvu de fondement, parce que ces dispositions offrent aux États membres une simple *possibilité* d'attribuer des quantités de référence supplémentaires à certaines catégories de producteurs. En outre, ils ne le peuvent que dans la mesure où les conditions prévues dans ces dispositions sont remplies — ce qui n'est pas le cas pour tous les producteurs SLOM — et où les États membres disposent à cet égard de quantités de référence disponibles.

L'exception d'irrecevabilité ne saurait dès lors être admise.

13. Les institutions ont encore invoqué d'autres moyens d'irrecevabilité. Ainsi, le Conseil et la Commission soutiennent dans leurs mémoires en défense dans l'affaire C-104/89 que la requête ne satisfait pas aux exigences de l'article 38 du règlement de procédure, au motif qu'elle ne contiendrait pas les éléments factuels qui sont nécessaires pour intenter une action en responsabilité non contractuelle de la Communauté. Dans leur duplique, les institutions ont renoncé avec raison à ce moyen.

La Commission a toutefois maintenu un moyen d'irrecevabilité fondé sur l'article 38 précité, concernant plus précisément le dommage que le requérant dans l'affaire C-37/90 aurait subi à partir de 1989 et le dommage futur que les requérants dans l'affaire C-104/89 auraient subi. Il n'est pas nécessaire que nous examinions ce moyen d'irrecevabilité, étant donné que nous concluons ci-après (points 34 à 36) que le recours des requérants doit de toute façon être rejeté pour tout dommage qui serait survenu après l'octroi d'une quantité de référence conformément à la règle des 60 %.

4. Appréciation de la responsabilité de la Communauté

4.1 *Les conditions appliquées par la Cour en matière de responsabilité du fait d'actes normatifs*

14. Selon une jurisprudence constante de la Cour, « la responsabilité de la Communauté du fait de sa fonction législative suppose la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité d'un acte des institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre l'acte et le préjudice invoqué »[21]. Nous examinerons

21 — En ce sens, notamment, l'arrêt du 8 décembre 1987, Grands Moulins/Conseil et Commission, point 7 (50/86, Rec. p. 4833).

ci-après (respectivement aux points 37 à 39 et 40 à 53) les conditions de l'existence d'un lien de causalité et de la réalité du dommage ainsi que les problèmes soulevés par l'évaluation du préjudice. Nous analysons d'abord maintenant la condition relative à l'illégalité d'actes normatifs.

A cet égard, il résulte d'une jurisprudence également constante de la Cour que, lorsque le dommage invoqué découle, comme en l'espèce, d'un acte normatif impliquant des choix de politique économique, l'invalidité de l'acte en question ne suffit pas à engager la responsabilité de la Communauté. S'agissant d'un acte de ce type, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, ce qui signifie que « dans un contexte de normes communautaires, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée que de manière exceptionnelle dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs » [22] [23].

15. Il ressort selon nous de cette formulation — mais ce point mérite d'être clarifié [24] — que l'expression « méconnaissance manifeste et grave de pouvoirs » précise les termes « violation suffisamment caractérisée » [25]. Elle indique de façon plus explicite que, dans le cas d'actes normatifs adoptés en vertu d'un large pouvoir discrétionnaire, l'institution conserve une certaine marge d'erreur. Ce n'est qu'en cas d'erreur inexcusable [26], c'est-à-dire une erreur que l'institution n'a pas pu raisonnablement commettre [27], qu'on se trouve en présence d'une méconnaissance manifeste et grave de pouvoirs et, par conséquent, d'une violation suffisamment caractérisée (d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers).

16. La Cour a précisé dans sa jurisprudence le critère de « méconnaissance manifeste et grave de pouvoirs », et donc aussi l'exigence d'une « violation suffisamment caractérisée ». Il ressort de cette jurisprudence que le critère comprend deux composantes: d'une part, une composante qui tient à la nature et à la gravité de la violation, en d'autres termes, à l'illégalité; d'autre part, une composante qui a trait à la nature du dommage qui en résulte. En particulier dans ses arrêts du 4 octobre 1979, Quellmehl et

22 — Arrêt Grands Moulins/Conseil et Commission, précité, point 8. Voir également les arrêts du 18 avril 1991, Assurances du Crédit, point 12 (C-63/89, Rec. p. I-1799), et du 27 juin 1991 du Tribunal de première instance, Stahlwerke Peine-Salzgitter (T-120/89, Rec. p. II-279), au point 74 duquel référence est faite à un grand nombre d'arrêts de la Cour en la matière.

23 — Selon nous, cette jurisprudence reste valable après l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357). Même si on estime, comme l'avocat général M. Mischo dans les conclusions qu'il a présentées dans ces affaires (voir spécialement le point 71), que la responsabilité de la Communauté à raison d'actes normatifs doit être soumise aux mêmes conditions que la responsabilité des États membres dans ce domaine, il faut garder à l'esprit que, dans les affaires Francovich et Bonifaci, l'État membre concerné devait atteindre un résultat bien déterminé prescrit par une directive, de sorte qu'il ne disposait que d'un pouvoir d'appréciation limité. La jurisprudence examinée en l'espèce s'applique au contraire à des situations dans lesquelles le législateur (communautaire) dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

24 — En effet, la jurisprudence de la Cour n'est pas univoque. Tantôt elle donne l'impression, par l'utilisation du mot « ou » qu'il s'agit d'un critère alternatif (voir, par exemple, l'arrêt du 30 mai 1989, Roquette frères/Commission, point 26 (20/88, Rec. p. 1553). Tantôt ces critères sont réunis par la préposition « et », et donc utilisés cumulativement (voir l'arrêt Assurances du Crédit, précité, point 12).

25 — Voir également Schockweiler, F. A., avec la collaboration de Wivenes, G., et Godart, J. M.: « Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, janvier-mars 1990, p. 27, 60.

26 — Dans l'arrêt Stahlwerke Peine-Salzgitter (voir notamment le point 108), le Tribunal de première instance parle d'une méconnaissance manifeste et grave, « et partant inexcusable », des limites qui s'imposent à l'exercice des pouvoirs de la Commission.

27 — Voir également nos conclusions présentées le 19 novembre 1991 dans les affaires jointes C-363/88 et C-364/88, Finsider et Falck, point 25.

Gritz de maïs[28], la Cour a invoqué les circonstances suivantes pour décider que le Conseil, en faisant usage d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses compétences: i) l'importance particulière du principe violé par le règlement (en l'occurrence, le principe d'égalité) et, partant, la gravité (objective) de la violation; ii) le fait que la méconnaissance de ce principe avait atteint un groupe restreint et nettement délimité d'entreprises; iii) la circonstance que le dommage invoqué par les requérants dépassait les limites des risques économiques inhérents aux activités d'entrepreneur dans le secteur concerné et iv) la constatation que le principe concerné avait été violé sans justification suffisante (ce qui indique le caractère inexcusable de l'erreur commise par l'institution: voir le point 15 ci-avant).

Parmi les circonstances qui témoignent, selon cette jurisprudence, d'une méconnaissance manifeste et grave des limites qui s'imposent à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou, suivant l'expression synonyme, d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit, figurent ainsi *à la fois* des circonstances relatives au caractère grave (i) et injustifiable ou inexcusable (iv) de la violation, qui concernent donc plus particulièrement l'illégalité de l'acte, *et* des circonstances relatives à la catégorie des personnes lésées (ii) et au fait que le dommage qui leur a été causé dépasse ou non les limites d'un risque normal (iii), qui concernent donc plus précisément le dommage causé par l'acte.

28 — Arrêts Ireks-Arkady/Conseil et Commission, point 11 (238/78, Rec. p. 2955), DGV/Conseil et Commission, point 11 (241/78, 242/78, 245/78 à 250/78, Rec. p. 3017), Interquell Stärke-Chemie/Conseil et Commission, point 14 (261/78 et 262/78, Rec. p. 3045) et Dumortier frères/Conseil, point 11 (64/76 et 113/76, 167/78 et 239/78, 27/79, 28/79 et 45/79, Rec. p. 3091).

17. Au regard du caractère injustifiable ou inexcusable de la violation, l'arrêt Sofrimport/Commission du 26 juin 1990[29] contient une indication importante pour les présentes affaires. Dans l'affaire en question, il s'agissait, comme en l'espèce, de règlements qui avaient été déclarés invalides par la Cour pour violation du principe de la confiance légitime et qui avaient causé un dommage à l'entreprise concernée en la mettant dans l'impossibilité d'exercer une activité commerciale déterminée (il s'agissait en l'occurrence de l'importation de pommes de table).

Se prononçant sur la question de savoir si la responsabilité de la Communauté était engagée, la Cour a conclu à une violation d'une règle supérieure de droit (point 26), a admis que cette violation était suffisamment caractérisée (point 27) et a constaté que le dommage invoqué par l'entreprise dépassait les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné (point 28). La Cour n'a pas examiné l'exigence selon laquelle la violation doit atteindre un nombre restreint et nettement délimité d'entreprises, parce que — c'est ainsi que nous le comprenons — cette condition était de toute évidence remplie. Ce qui est surtout intéressant pour les présentes affaires, c'est la manière dont la Cour a déduit (point 27) l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du caractère injustifiable de la méconnaissance de la disposition communautaire qui avait créé une confiance légitime:

« en omettant complètement, sans faire état d'un intérêt public péremptoire, de prendre en considération la situation des opérateurs économiques, tels que Sofimport, la Commission a violé de façon suffisamment

29 — Sofrimport/Commission (C-152/88, Rec. p. I-2477).

caractérisée la règle de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2707/72 »[30].

Suivant la Cour, il est par conséquent satisfait à l'exigence d'une violation suffisamment caractérisée dès lors qu'une institution omet complètement, *sans* pouvoir justifier d'un intérêt public péremptoire, de prendre en considération la situation particulière de certains opérateurs économiques[31].

18. En ce qui concerne la nature du dommage, il convient également de rappeler la jurisprudence antérieure de la Cour, et notamment l'arrêt Bayerische HNL/Conseil et Commission[32]. Dans cet arrêt, la Cour a déclaré (point 6) que

« il peut être exigé du particulier qu'il supporte, dans des limites raisonnables, sans pouvoir se faire indemniser par les fonds publics, certains effets préjudiciables à ses intérêts économiques, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci est reconnu non valide ».

Cette considération a amené la Cour à conclure, dans l'affaire en question, que la responsabilité de la Communauté ne pouvait pas être engagée, parce que le règlement reconnu non valide, compte tenu également de la faible incidence qu'il avait eue sur les prix des fourrages, ne pouvait être regardé comme ayant entraîné un dommage qui dépassait l'amplitude du risque économique inhérent aux activités dans le secteur concerné. Par dommage dépassant les limites du risque en question et par là indemnisable, la Cour entend plus précisément, comme cela ressort d'arrêts ultérieurs, un dommage qui n'est *pas prévisible*. Ainsi, dans l'arrêt Biovilac/CEE[33] (point 29), la Cour a déclaré que « la nature prévisible des risques que comportaient les conditions du marché ... exclut que la perte de compétitivité que (la requérante) a subie puisse être réparée ». Ainsi encore, dans l'arrêt Grands Moulins/Conseil et Commission (point 21), la Cour, ayant constaté que « l'évolution législative était ... prévisible et connue de la requérante depuis longtemps », en a déduit que le dommage allégué « ne (pouvait) être considéré comme dépassant les limites des risques économiques inhérents à l'exercice, par la requérante, de son activité économique ».

4.2. *Responsabilité en raison de l'invalidité du règlement n° 857/84 constatée par la Cour*

19. A la lumière de la jurisprudence examinée plus haut, nous vérifierons à présent, d'abord en rapport avec l'invalidité du règlement n° 857/84 constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen, ensuite en rapport avec l'invalidité de ce règlement constatée dans les arrêts Spagl et Pastätter, s'il y a eu violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit proté-

30 — Voir également l'arrêt du 14 mai 1975, CNTA/Commission (74/74, Rec. p. 533), dans lequel la Cour (point 44) a déclaré que, « en l'absence d'un intérêt public péremptoire, la Commission, en n'ayant pas assorti le règlement n° 189/72 de mesures transitoires protégeant la confiance que l'opérateur pouvait légitimement avoir dans la réglementation communautaire, a violé une règle supérieure de droit et engagé ainsi la responsabilité de la Communauté ».

31 — En se référant à l'arrêt du 5 décembre 1979, Amylum/Conseil et Commission, point 19 (116/77 et 124/77, Rec. p. 3497), le Conseil et la Commission prétendent que la responsabilité de la Communauté ne peut être engagée que si l'on peut reprocher à l'institution communautaire un comportement qui confine à l'arbitraire. Un comportement arbitraire est indubitablement une des manières les moins acceptables mais n'est pas la seule manière qu'a l'autorité de méconnaître manifestement et gravement les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs. D'ailleurs, le fait de ne pas prendre en considération la situation particulière des opérateurs économiques (en l'espèce, les producteurs SLOM: voir ci-après les points 22 à 26), sans pouvoir justifier d'un intérêt public péremptoire, équivaut à traiter de façon arbitraire les producteurs en question.

32 — Arrêt du 25 mai 1978 (83/76 et 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209).

33 — Arrêt du 6 décembre 1984 (59/83, Rec. p. 4057).

geant les particuliers. Conformément à la jurisprudence précitée, nous examinerons à cet effet quatre points, à savoir

i) s'il y a eu violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers;

ii) si cette violation est grave et injustifiable, c'est-à-dire inexcusable;

iii) si le dommage découlant de la violation atteint un groupe restreint et nettement délimité de producteurs;

iv) si le dommage allégué dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur du lait.

4.2.1. *Responsabilité en raison de l'invalidité constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen*

i) Violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers

20. Dans les arrêts Mulder (point 26) et von Deetzen (point 15), la Cour a déclaré le règlement n° 857/84 partiellement invalide, au motif qu'il portait atteinte à la confiance légitime que les producteurs SLOM pouvaient avoir, eu égard aux dispositions du règlement n° 1078/77, dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient. La Cour a ainsi constaté que le Conseil avait créé une situation susceptible d'engendrer la confiance des particuliers dans un régime qui leur accordait certains droits et que, en violant ces droits, le Conseil avait agi de manière incompatible avec le principe de la confiance légitime. Dans les arrêts CNTA/Commission et Sofrimport/Commission, précités, la Cour a déjà admis que ce principe, en rapport avec des dispositions de droit communautaire susceptibles de conférer des droits aux particuliers, constitue une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, dont la violation peut entraîner la responsabilité de la Communauté. Les institutions ne le contestent d'ailleurs pas.

Pour autant que de besoin, nous rappelons encore que, dans ses conclusions dans l'affaire Mulder, l'avocat général Sir Gordon Slynn a estimé que le règlement n° 857/84 était également incompatible avec une autre règle supérieure de droit protégeant les particuliers, à savoir l'interdiction de discrimination. La Cour a toutefois jugé qu'il n'y avait pas lieu de vérifier s'il existait d'autres motifs éventuels d'invalidité, puisqu'elle avait déjà constaté une violation du principe de la confiance légitime. La considération énoncée dans l'arrêt von Deetzen 2 et citée plus haut (paragraphe 12) montre toutefois que, selon la Cour, le règlement n° 857/84 était bel et bien incompatible avec l'interdiction de discrimination, étant donné qu'il ne permettait pas aux producteurs SLOM d'« exercer (la commercialisation du lait) dans des conditions non discriminatoires par rapport à celles applicables aux autres producteurs laitiers ».

ii) La violation du principe de la confiance légitime est grave et inexcusable

21. Le Conseil et la Commission soutiennent que l'invalidité du règlement

n° 857/84 constatée par la Cour dans les arrêts Mulder et von Deetzen ne peut pas être considérée comme une violation suffisamment grave. Ils rappellent que le règlement n° 1078/77 a été adopté dans une situation du marché caractérisée par des excédents de lait importants et croissants. Ainsi qu'il ressort du premier considérant du règlement, le législateur communautaire a estimé utile dans ces circonstances de soutenir par un régime de primes la tendance à l'abandon de la production laitière. 90 % des producteurs SLOM, parmi lesquels les requérants, ont opté pour le système de la prime de non-commercialisation[34] et se sont engagés à ne pas commercialiser de lait ni de produits laitiers pendant cinq ans.

Le Conseil et la Commission allèguent en outre que la prime de non-commercialisation était essentiellement destinée à permettre à des entreprises faibles d'abandonner *définitivement* la production laitière dans des conditions acceptables. Compte tenu de la qualité des personnes intéressées par la prime de non-commercialisation — à savoir principalement des personnes âgées, des personnes sans successeur, des personnes atteintes d'une incapacité physique ou des personnes dont l'exploitation est économiquement peu ou non rentable — ainsi que du montant de la prime qui était sensiblement inférieur aux bénéfices qu'une entreprise structurellement saine pouvait normalement réaliser en produisant du lait, les institutions pouvaient, affirment-elles, raisonnablement penser en 1984, lors de l'adoption du régime du prélèvement, que les producteurs qui avaient reçu une prime de non-commercialisation ne souhaiteraient plus reprendre la production laitière après cinq ans.

Toujours selon le Conseil et la Commission, le législateur communautaire s'est rendu compte que tous les producteurs n'obtiendraient pas l'attribution d'une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. C'est précisément la raison pour laquelle les articles 3 et 4 et l'article 4 bis inséré par le règlement (CEE) n° 590/85[35] ont offert aux États membres la possibilité d'attribuer dans des situations particulières une quantité de référence spécifique ou supplémentaire. A la lumière des arrêts Mulder et von Deetzen, le Conseil et la Commission ont admis le reproche selon lequel ils n'avaient pas repris expressément les producteurs SLOM en tant que catégorie de producteurs auxquels les États membres pouvaient attribuer une quantité de référence spécifique. Mais, compte tenu de l'improbabilité d'une reprise de la production par bon nombre d'entre eux et de la possibilité offerte aux États membres de venir en aide aux producteurs dans certaines circonstances particulières, il ne s'agirait pas en l'espèce d'une négligence ou d'un oubli susceptibles d'être considérés comme une violation suffisamment grave. D'autant plus, ajoute le Conseil, que les producteurs SLOM conservaient la possibilité d'acquérir une quantité de référence par l'achat ou la location d'une exploitation ou d'une partie d'exploitation.

22. Nous ne partageons pas cette opinion. Ainsi qu'il ressort de la considération précitée (point 17) de l'arrêt

34 — Les autres ont opté pour la prime de reconversion dont nous pouvons ne pas tenir compte dans les présentes affaires. Pour plus d'informations sur le régime de primes, voir le rapport spécial de la Cour des comptes sur l'application des règlements n° 1078/77 et (CEE) n° 1041/78 instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO 1983, C 278, p. 1).

35 — Du Conseil, du 26 février 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 68, p. 1).

Sofrimport/Commission, le fait d'omettre complètement, sans faire état d'un intérêt public péremptoire, de prendre en considération la situation particulière dans laquelle se trouvent certains opérateurs économiques constitue une violation grave et inexcusable.

Il nous semble qu'une telle situation se présente également en l'espèce: 1) les institutions savaient ou pouvaient savoir qu'un nombre non négligeable de producteurs SLOM reprendraient la production et se trouveraient donc dans une situation particulière; 2) elles n'ont pas pris de mesures adéquates pour faire face à cette situation particulière et 3) elles ne peuvent pas faire état, pour justifier leur comportement, d'un intérêt public péremptoire. Nous allons expliciter ci-après chacun de ces points.

23. *Premièrement*, les institutions savaient ou pouvaient savoir qu'un nombre non négligeable de producteurs SLOM souhaiteraient reprendre les livraisons de lait à l'expiration de leur engagement de non-commercialisation. Même en admettant, comme le prétendent les institutions, que l'un des objectifs [36] poursuivis par le règlement n° 1078/77 était d'encourager un certain nombre de producteurs à abandonner de manière anticipée et *définitive* la production laitière, les institutions savaient, ou étaient de toute façon en mesure de savoir que le moyen retenu, c'est-à-dire l'octroi d'une prime à quiconque s'engageait à ne pas livrer *temporairement* de lait ni de produits laitiers, ne permettait pas d'atteindre cet objectif dans tous les cas.

24. *Deuxièmement*, le règlement n° 857/84 ne prévoit pas de mesures permettant de tenir adéquatement compte de la situation particulière des producteurs SLOM, à laquelle les institutions s'attendaient ou devaient s'attendre. La possibilité d'acquérir une quantité de référence par l'achat ou la location d'une exploitation n'apporte absolument pas de solution à la situation particulière des producteurs SLOM. Cette possibilité, qui n'est pas réservée spécifiquement aux producteurs SLOM, exige en effet un effort financier non prévu, injustifiable à l'égard de producteurs qui ont le droit de reprendre la production laitière. Les articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84 ne sont pas propres non plus à garantir les droits des producteurs SLOM, étant donné qu'ils confèrent seulement aux États membres la faculté, et non l'obligation, d'attribuer à certaines conditions une quantité de référence spécifique ou supplémentaire. En outre, ces dispositions ne permettent pas ou, dans le meilleur des cas, ne permettent que partiellement de venir en aide aux producteurs SLOM qui souhaitent reprendre les livraisons de lait:

— l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 857/84 ne permet aux producteurs SLOM d'obtenir une quantité de référence spécifique que pour autant qu'ils aient déposé, pendant la période de leur engagement de non-commercialisation, un *plan* de développement de la production laitière au titre de la directive 72/159/CEE [37];

— en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, une quantité de référence spécifique ne peut être

36 — Pour plus d'informations sur les objectifs poursuivis par le règlement n° 1078/77, voir le rapport précité de la Cour des comptes, points 1.1.3 et 1.1.4.

37 — Du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles (JO L 96, p. 1).

accordée qu'aux *jeunes* agriculteurs installés après le 31 décembre 1980;

— l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 n'offre absolument aucune solution aux producteurs SLOM, puisque cette disposition ne prévoit que l'octroi de quantités de référence *supplémentaires,* et présuppose donc qu'une quantité de référence de base a déjà été accordée au titre d'autres dispositions du règlement;

— l'article 4 bis du règlement n° 857/84 ne permet pas davantage d'aider les producteurs SLOM concernés. Il autorise les États membres à répartir les quantités de référence *non utilisées,* ce qui ne peut être établi qu'a posteriori. Or, on ne peut raisonnablement attendre des producteurs SLOM qu'ils reprennent la production sans connaître au préalable la quantité de référence dans les limites de laquelle ils peuvent livrer du lait sans prélèvement.

25. Dans leur défense, les institutions ont accordé une attention particulière à l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84. Cette disposition permet aux États membres d'octroyer une quantité de référence spécifique aux producteurs qui ont effectué des investissements sans plan de développement. Elle est effectivement formulée de façon large et autorise l'octroi d'une quantité de référence spécifique aux producteurs SLOM qui, à l'instar des requérants, ont investi dans le cheptel à orientation laitière dans la perspective d'une reprise de la production de lait. Nous estimons néanmoins que les institutions ne pouvaient pas se fonder sur l'idée que les États membres utiliseraient effectivement cette possibilité (de nouveau, il ne s'agit pas d'une obligation) pour permettre aux producteurs SLOM de reprendre les livraisons de lait[38].

En vertu de l'article 5 du règlement n° 857/84, les États membres ne peuvent en effet accorder des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires que dans les limites de la quantité globale qui leur est garantie. Un État membre qui fait usage d'une des possibilités prévues aux articles 3 et 4 du règlement n° 857/84, par exemple au bénéfice des producteurs SLOM, doit dès lors — comme le prescrit l'article 2, paragraphe 3, du règlement — adapter la quantité de référence des producteurs qui ont effectivement livré du lait pendant l'année de référence. Or, on ne pouvait pas s'attendre, à notre avis, à ce que les États membres imposent à ces producteurs un tel effort de solidarité en faveur des producteurs SLOM, le législateur communautaire lui-même n'ayant pas prévu pour ceux-ci de régime spécifique. N'est-il pas significatif à cet égard qu'en 1989 — c'est-à-dire après les arrêts Mulder et von Deetzen — le Conseil a pris lui-même l'initiative d'augmenter de 600 000 tonnes la réserve communautaire, afin de permettre aux États membres d'attribuer aux producteurs SLOM une quantité de référence spécifique s'élevant à 60 % de leur production antérieure (point 5 ci-avant)? Le Conseil supposait manifestement que, sans cette augmentation, on ne pouvait attendre des États membres qu'ils libèrent des quantités de référence en faveur des producteurs SLOM à l'intérieur de la quantité globale garantie qui leur était attribuée.

38 — L'affaire Spronk (C-16/89) montre combien la possibilité offerte par cette disposition a été parcimonieusement utilisée aux Pays-Bas. Dans son arrêt du 12 juillet 1990 (Rec. p. I-3185), la Cour a estimé que la réglementation néerlandaise concernée n'était pas incompatible avec le règlement n° 857/84.

26. *Troisièmement*, et finalement, les institutions ne peuvent faire état d'un intérêt public péremptoire pour justifier le fait que le règlement n° 857/84 n'a pas tenu adéquatement compte de la situation particulière des producteurs SLOM qui souhaitaient reprendre la production laitière. Nous ne nions naturellement pas que le régime du prélèvement comme tel poursuit un objectif d'intérêt public important. Toutefois, nous n'apercevons pas la raison — et nous cherchons en vain quelque justification dans les considérants de la réglementation introduite en 1984 — pour laquelle le législateur communautaire n'a absolument pas tenu compte de la situation particulière des producteurs SLOM.

iii) Les dommages découlant de la violation touchent un groupe restreint et nettement délimité de producteurs

27. Suivant le Conseil et la Commission, les dommages découlant de la violation ne frappent pas un « groupe restreint et nettement délimité d'entreprises ». Les institutions invoquent à cet effet la constatation faite par la Cour dans les arrêts Ireks-Arkady (point 11) et Interquell (point 14), selon laquelle un petit nombre (à savoir 18) de fabricants de Quellmehl était touché, de sorte qu'il était satisfait à la condition précitée. Elles font valoir en outre que, dans l'arrêt HNL (point 7), la Cour a souligné que le règlement auparavant déclaré invalide « touchait des catégories très larges d'opérateurs économiques, à savoir l'ensemble des acheteurs de fourrages protéiques composés ». C'était, selon elles, l'une des raisons pour lesquelles la Cour n'avait pas conclu à la responsabilité de la Communauté dans cette affaire.

Le Conseil et la Commission relèvent qu'au total 122 787 producteurs de lait ont participé au régime de primes instauré par le règlement n° 1078/77. Les institutions admettent que le nombre de producteurs SLOM susceptibles de réclamer des dommages et intérêts ne correspond pas nécessairement à ce chiffre, mais relèvent que ce nombre ne peut pas non plus être réduit à celui des producteurs SLOM qui ont demandé, conformément au règlement n° 764/89, une quantité de référence spécifique provisoire s'élevant à 60 % de leur production antérieure[39]. En effet, d'autres producteurs SLOM, à savoir ceux qui ont abandonné l'intention de reprendre la production laitière entre le moment où leur engagement de non-commercialisation est venu à expiration et le moment où une quantité de référence spécifique provisoire de 60 % a pu être demandée, pourraient également réclamer des dommages et intérêts.

Les requérants répliquent à cet égard que, dans l'arrêt HNL, la Cour a tenu compte de l'importance de la catégorie concernée parce que, en raison de cette importance, « les répercussions (du règlement déclaré invalide) ont été fortement atténuées au niveau des entreprises individuelles ». Ils en déduisent que la Cour n'a pas voulu donner une signification autonome à la circonstance qu'il s'agissait d'un nombre élevé de personnes concernées, mais y a vu plutôt un indice permettant d'apprécier la gravité du préjudice subi individuellement par les intéressés. Ils estiment en outre que le nombre de producteurs SLOM, comparé au nombre total de producteurs laitiers dans la

39 — La réponse donnée par M. Mac Sharry au nom de la Commission à la question de M. Hume (JO 1990, C 93, p. 26) montre que 13 187 producteurs SLOM ont demandé une telle quantité. Le point de savoir combien de producteurs SLOM l'ont réellement obtenue ne ressort pas du dossier.

Communauté, constitue un groupe restreint et nettement délimité.

28. Un « groupe nettement délimité » et un « groupe restreint » sont deux critères distincts. Le fait que la catégorie touchée doive être « nettement délimitée » pour que la responsabilité de la Communauté puisse être engagée signifie que le nombre d'entreprises lésées doit être déterminable au moment où la Cour se prononce sur l'indemnisation. Cette condition est remplie en l'espèce.

A cet égard, il importe avant tout de souligner que le cercle des personnes lésées potentielles est déterminé a priori dans les présentes affaires. Seuls les producteurs SLOM peuvent être pris en considération pour une indemnisation. Or, leur nombre et même leur identité sont connus. Dans l'affaire HNL, dans laquelle la Cour a rejeté les demandes de dommages et intérêts, la situation était différente. Dans cet arrêt, la Cour s'est référée en effet à des catégories très larges d'opérateurs économiques « à savoir l'ensemble des acheteurs de fourrages protéiques composés », c'est-à-dire en substance tous les éleveurs de volaille et producteurs d'œufs. Dans les présentes affaires, du reste, tous les producteurs SLOM ne peuvent pas être considérés comme lésés, mais seulement ceux qui, à l'expiration de leur engagement de non-commercialisation, n'avaient pas cessé définitivement la production laitière et ont par conséquent subi un dommage parce que le règlement n° 857/84 les a empêchés de reprendre la production. Étant donné que le droit de ces producteurs à obtenir des dommages et intérêts dépend de la preuve qu'ils n'avaient pas encore cessé de produire du lait à l'expiration de leur engagement de non-commercialisation, le nombre de ces producteurs SLOM n'est pas, il est vrai, directement déterminé. Il est toutefois déterminable sur la base d'une telle administration de la preuve, comme nous l'expliquerons encore plus loin (point 30).

29. Quant au critère de « groupe restreint », nous ne trouvons dans la jurisprudence de la Cour aucun appui à la thèse selon laquelle la responsabilité de la Communauté dépendrait du nombre (absolu) d'entreprises lésées. Abstraction faite de l'impossibilité pour la Cour de fixer elle-même un chiffre précis, les termes « groupe restreint » doivent être interprétés en ce sens qu'ils renvoient à un groupe d'entreprises auxquelles l'acte illicite a causé, par rapport à d'autres catégories d'entreprises, un préjudice spécial que celles-ci n'avaient pas à supporter. Cette condition est dès lors de toute évidence remplie dans les présentes affaires: par rapport aux producteurs de lait qui n'ont pas interrompu la production laitière, les producteurs SLOM concernés ont été affectés de manière particulière — et grave de surcroît — par le régime du prélèvement, parce qu'ils ont été les seuls à avoir été empêchés par la réglementation attaquée de produire du lait et qu'ils n'ont pas pu de ce fait reprendre leurs livraisons de lait.

Dans l'affaire HNL, sur ce point aussi, la situation était différente: selon les constatations faites par la Cour dans l'arrêt en question, l'incidence de la mesure illicite qui était en cause a été faible pour les entreprises individuelles qu'elle touchait, étant donné que l'augmentation des prix causée a été particulièrement modérée et, en outre, que la charge qui en découlait s'étendait à l'ensemble du secteur économique, puisqu'en substance tous les éleveurs de volaille et producteurs d'œufs ont été touchés.

30. A propos du caractère déterminable et du nombre des entreprises lésées, nous souhaitons d'ailleurs nuancer l'allégation des institutions selon laquelle le nombre de producteurs SLOM indemnisables excède nettement celui de ceux qui ont demandé à recevoir une quantité de référence spécifique de 60 %.

La question de savoir si des producteurs SLOM ont subi un dommage par suite du non-octroi d'une quantité de référence spécifique dépend de celle de savoir si, au moment de l'expiration de leur engagement de non-commercialisation, ils avaient déjà abandonné définitivement l'intention de reprendre la production laitière. Si tel est le cas, ils ne peuvent pas affirmer que c'est en raison du règlement n° 857/84 qu'ils ont dû cesser leur production et ne peuvent donc pas prétendre à des dommages et intérêts. Certes, le fait qu'un producteur SLOM — alors qu'il en avait la possibilité — n'a pas demandé en 1989 une quantité de référence de 60 % ne permet pas d'affirmer avec certitude qu'il avait déjà cessé la production laitière en question à l'expiration de son engagement de non-commercialisation. Néanmoins, ce fait constitue un indice sérieux que tel a été le cas et justifie par conséquent un renversement de la charge de la preuve. Il appartient dès lors à ceux parmi les producteurs SLOM qui n'ont pas demandé une quantité de référence de 60 % de démontrer que, à l'expiration de l'engagement de non-commercialisation, ils avaient encore l'intention de reprendre la production laitière, mais qu'ils y ont renoncé par la suite. Pour ce faire, ils doivent apporter la preuve concrète qu'ils se sont réellement efforcés d'obtenir une quantité de référence au moment de ou après l'expiration de l'engagement de non-commercialisation.

Nous souhaitons en outre attirer l'attention sur le fait que certains producteurs SLOM ont demandé l'attribution d'une quantité de référence provisoire de 60 % mais ne l'ont pas obtenue parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux critères énoncés dans le règlement n° 764/89, qui doivent permettre d'établir que les producteurs SLOM concernés avaient réellement l'intention et les possibilités de reprendre la production laitière et qu'ils avaient ou non la possibilité d'obtenir l'attribution d'une quantité de référence en vertu de l'article 2 du règlement n° 857/84 (voir l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 et le deuxième considérant du règlement n° 764/89). Au sujet de tels producteurs, les institutions peuvent également présumer, sous réserve de la preuve contraire, qu'ils n'auraient pas pu obtenir une quantité de référence spécifique aux producteurs SLOM si le règlement n° 857/84 l'avait prévu et qu'ils ne sont donc pas non plus en droit d'obtenir des dommages et intérêts.

iv) Le dommage allégué dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur du lait

31. Le Conseil et la Commission prétendent que le critère appliqué par la Cour dans les affaires Quellmehl et Gritz de maïs, selon lequel « le dommage allégué par les requérantes dépasse les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné », n'est pas rempli dans les présentes affaires. Chacune des deux institutions fait valoir à cet égard un certain nombre d'arguments.

Ainsi, le Conseil se demande si l'attribution ultérieure d'une quantité de référence au

titre de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, inséré par le règlement n° 764/89 (et modifié depuis par le règlement n° 1639/91), ne constitue pas déjà un dédommagement suffisant, compte tenu de la valeur monétaire que représente une telle quantité de référence. Cet argument ne saurait être admis: la valeur monétaire que possède indubitablement une quantité de référence est une actualisation des bénéfices futurs qui peuvent être tirés de la production laitière grâce à la quantité accordée. Nous ne voyons pas comment cette valeur, qui se rapporte à des bénéfices futurs — et qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux quantités de référence accordées (a posteriori) aux producteurs SLOM —, peut constituer un dédommagement pour un manque à gagner survenu dans le passé, consécutivement à la non-attribution d'une quantité de référence.

Pour sa part, la Commission fait valoir que le requérant dans l'affaire C-37/90 n'aurait pas été contraint par les circonstances de souscrire un engagement de non-commercialisation et que, pendant la période de non-commercialisation, il a remplacé la production laitière par l'engraissement de taureaux. Ces arguments ne sauraient davantage être admis. La question de savoir si un producteur était ou non contraint par les circonstances de souscrire un engagement de non-commercialisation est dépourvue de pertinence, de même que celle de savoir quelles activités il a exercées pendant la période de non-commercialisation. Dans la mesure où des activités de remplacement ont été exercées *postérieurement* à cette période, on peut toutefois effectivement en tirer argument pour limiter le dommage subi, argument que nous examinerons ultérieurement (point 49).

32. La Commission fait valoir en outre que, compte tenu du grand nombre de mesures d'intervention et de régulation dans le secteur du lait, une activité dans ce secteur comporte, outre les risques généraux valables pour tout opérateur économique, des risques spécifiques inhérents aux activités dans ce secteur et que le dommage allégué ne peut pour cette raison donner lieu à réparation.

Cet argument touche au cœur de la condition de responsabilité que nous examinons ici. Nous avons en effet souligné plus haut (point 18) que cette condition était remplie lorsque les entreprises lésées ont subi un dommage *imprévisible*. Or, il est établi dans les présentes affaires que le régime du prélèvement a placé les requérants devant une situation imprévisible, étant donné que, dans les arrêts Mulder (point 26) et von Deetzen (point 15), la Cour a déclaré que

« une telle exclusion totale et permanente, pour toute la durée d'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire, qui a pour effet d'empêcher les producteurs concernés de reprendre la commercialisation de lait à la fin de la période de cinq ans, n'était pas prévisible pour ces producteurs au moment où ils prenaient, temporairement, l'engagement de ne pas livrer de lait ».

33. Compte tenu des développements qui précèdent, il convient de conclure que l'invalidité du règlement n° 857/84 constatée par la Cour dans les arrêts Mulder et von Deetzen est de nature à engager la

responsabilité de la Communauté à l'égard du dommage subi par les requérants.

4.2.2. *(Pas de) responsabilité en raison de l'invalidité constatée dans les arrêts Spagl et Pastätter*

34. Dans les arrêts Spagl et Pastätter, et par la suite également dans l'arrêt von Deetzen 2, la Cour a dit pour droit que l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89, est invalide dans la mesure où il limite la quantité de référence spécifique à accorder à 60 % de la quantité de lait livrée par le producteur pendant la période de douze mois de calendrier précédant le dépôt de la demande de prime. A la différence de l'invalidité constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen, l'invalidité constatée dans les arrêts précités ne peut pas, à notre avis, engager la responsabilité de la Communauté. Certes, il est établi que la limitation en question, comme la Cour l'a constaté dans les arrêts Spagl (point 29) et Pastätter (point 20), est elle aussi incompatible avec le principe de la confiance légitime et viole en conséquence une règle supérieure de droit. Il nous semble toutefois que la décision du législateur communautaire de limiter à 60 % la quantité de référence à octroyer aux producteurs SLOM ne saurait être considérée comme une méconnaissance manifeste et grave de ses pouvoirs et ne constitue donc pas une violation suffisamment caractérisée du principe de la confiance légitime.

35. La fixation de la règle des 60 % est en effet le résultat des choix politiques faits par le législateur communautaire quant à la façon dont il fallait tenir compte de la situation particulière des producteurs SLOM. *Après* les arrêts Mulder et von Deetzen, il était évident pour le législateur communautaire que les producteurs SLOM concernés pouvaient faire valoir un droit à l'attribution d'une certaine quantité de référence (voir le troisième considérant du règlement n° 764/89). Il lui fallait toutefois également tenir compte de la « nécessité impérieuse de ne pas compromettre la stabilité fragile acquise actuellement sur le marché des produits laitiers » (cinquième considérant du règlement n° 764/89) et être attentif aux intérêts des autres producteurs et au préjudice qu'ils subiraient si la quantité de référence qui leur était attribuée devait être réduite davantage pour permettre l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs SLOM. Cette mise en balance des intérêts a amené le législateur communautaire à augmenter de 600 000 tonnes la réserve communautaire au profit des producteurs SLOM et à diminuer corrélativement la quantité totale garantie à chaque État membre, étant entendu que l'effet de cette diminution sur les quantités de référence individuelles a été compensé par un abaissement du taux de suspension prévu par le règlement n° 775/87 (voir le point 5 ci-avant). La limitation à 60 % de la quantité de référence à accorder aux producteurs SLOM — ce qui est tout autre chose que leur exclusion totale de l'attribution d'une quantité de référence — reste à notre avis dans les limites du large pouvoir d'appréciation conféré au législateur communautaire dans ce domaine et ne saurait par conséquent être qualifiée de violation suffisamment caractérisée, même s'il est apparu par la suite que la règle des 60 % était invalide.

Notre conviction est renforcée par les conclusions de l'avocat général M. Jacobs dans les affaires Spagl et Pastätter (en particulier le point 40), selon lesquelles les arrêts de la Cour dans les affaires Mulder et von Deetzen pouvaient également être inter-

prêtés en ce sens que les producteurs SLOM ne pouvaient certes pas être *exclus* de la production de lait, mais que le principe de la confiance légitime ne s'opposait pas à une *limitation* de la quantité de référence à un niveau permettant de reprendre cette production. D'ailleurs, dans l'arrêt Sofrimport également (point 27), la Cour a attaché de l'importance au fait que la Commission avait *complètement* omis de prendre en considération la situation de l'entreprise concernée pour en déduire qu'on se trouvait en présence d'une violation suffisamment caractérisée du principe de la confiance légitime.

36. Nous en arrivons ainsi à la conclusion que, en adoptant la règle des 60 % prévue à l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, le législateur communautaire n'a pas violé de façon suffisamment caractérisée le principe de la confiance légitime. En conséquence, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée en raison de l'invalidité constatée dans les arrêts Spagl et Pastätter et le recours des requérants doit être rejeté en ce qui concerne le dommage qu'ils prétendent avoir subi du fait de cette invalidité. Elle ne saurait pas non plus être engagée en ce qui concerne le dommage que les requérants prétendent avoir encore à subir après qu'ils auront obtenu une quantité de référence additionnelle en application de l'article 3 bis, paragraphe 2, modifié par le règlement n° 1639/91, étant donné que le régime institué par ledit règlement est encore plus favorable pour les producteurs SLOM que celui institué par le règlement n° 764/89 et qu'il ne méconnaît certes pas de manière manifeste et grave le pouvoir d'appréciation que la Cour a reconnu au Conseil dans les arrêts Spagl et Pastätter (ci-avant, point 6) en ce qui concerne la fixation du taux d'abattement.

4.3. *L'existence du préjudice et le lien de causalité*

37. Les requérants font valoir qu'ils n'ont pas pu exercer leur profession de producteur de lait pendant la période située entre le moment où leur engagement de non-commercialisation est venu à expiration et le moment où ils ont repris les livraisons de lait dans les limites de la quantité de référence de 60 % qui leur a été accordée. Durant cette période, ils n'ont pas pu obtenir de quantité de référence en raison du règlement n° 857/84 et par conséquent, eu égard à l'importance du prélèvement supplémentaire, ils n'ont pas pu tirer de revenus de l'exercice normal de leur profession. De ce fait, ils ont dû se tourner vers d'autres activités agricoles, dans certains cas déficitaires.

Pour donner lieu à réparation, le préjudice doit être *certain* et ne pas reposer sur de simples suppositions. Le manque à gagner invoqué par les requérants satisfait à cette exigence. Dans l'arrêt Kampffmeyer[40], la Cour s'est montrée, il est vrai, réservée à l'égard d'un préjudice allégué à titre de manque à gagner, lorsqu'il « repose sur des éléments de nature essentiellement spéculative ». Le manque à gagner dont il s'agit en l'espèce est toutefois plus que spéculatif. Tout d'abord, les requérants ont demandé et obtenu l'attribution d'une quantité de référence de 60 % au titre du règlement n° 764/89, de sorte qu'il ne font pas partie de la catégorie des producteurs SLOM qui, selon nous (point 30 ci-avant), peuvent être présumés, jusqu'à preuve du contraire, avoir déjà cessé la production laitière à l'issue de leur engagement de non-commercialisation. Ensuite, une production de lait dans le

40 — Arrêt du 14 juillet 1967, Kampffmeyer/Commission (5/66, 7/66, et 13/66 à 24/66, Rec. p. 317, 343).

cadre de la politique agricole commune procure normalement des bénéfices, ce que n'ont d'ailleurs pas contesté les institutions, pas plus qu'elles n'ont contesté l'allégation selon laquelle une production de lait ne saurait être rentable sans l'attribution d'une quantité de référence. Comme nous l'avons déjà signalé, elles se sont toutefois demandé si l'octroi ultérieur d'une quantité de référence aux requérants au titre du régime de l'article 3 bis introduit par la suite ne constituait pas déjà une réparation suffisante, puisque cette quantité de référence avait créé une plus-value dans le patrimoine des intéressés. Nous avons déjà examiné et rejeté cet argument (ci-avant, point 31).

38. Les institutions prétendent qu'il n'existe *pas de lien de causalité* entre l'action de la Communauté et le dommage invoqué. Elles s'appuient à cet égard, d'une part, sur les possibilités données aux États membres aux articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84 d'accorder une quantité de référence dans certaines situations bien déterminées et, d'autre part, sur les possibilités qu'avaient les requérants de prendre eux-mêmes des initiatives pour limiter le dommage.

Il faut concéder aux institutions communautaires que le lien de causalité entre l'acte illicite et le dommage subi peut être rompu totalement ou partiellement par le comportement fautif ou non d'un tiers ou de la personne lésée elle-même.

S'agissant du premier argument invoqué par les institutions, à savoir que les États membres pouvaient accorder une quantité de référence spécifique ou supplémentaire en vertu des articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84, il convient toutefois de relever qu'en l'espèce les autorités compétentes aux Pays-Bas et en Allemagne *n'ont pas* accordé une quantité de référence aux requérants parce que leur réglementation nationale d'application ne les y autorisait pas dans les circonstances dans lesquelles ceux-ci se trouvaient. Les institutions ne prétendent pas que les réglementations d'application néerlandaise ou allemande seraient incompatibles avec le régime du prélèvement. Elles estiment toutefois que le lien de causalité a néanmoins été rompu par le fait de ces États membres, dans la mesure où ils ont *omis* d'octroyer une quantité de référence aux producteurs SLOM tels que les requérants, alors qu'ils en avaient la possibilité, plus précisément en vertu de l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84, aux termes duquel une quantité de référence peut être accordée aux producteurs qui ont investi dans le cheptel laitier (point 25 ci-avant). Cet argument est dépourvu de fondement parce qu'il méconnaît le *droit* à l'octroi d'une quantité de référence non discriminatoire reconnu par la Cour aux producteurs SLOM dans les arrêts Mulder et von Deetzen. Comme nous l'avons déjà démontré plus haut (point 12), l'obligation d'accorder une telle quantité de référence correspondant à ce droit n'incombait pas aux États membres, mais au législateur communautaire lui-même. Il s'ensuit que l'*omission* des États membres n'est pas à même de rompre le lien de causalité entre le dommage et le comportement illicite de la Communauté.

A propos du second argument invoqué par les institutions, il suffit de constater ici que les requérants n'ont pas omis de demander une quantité de référence, mais que leurs efforts sont demeurés vains (voir les points 8 et 9 ci-avant). La question de savoir si les requérants étaient tenus de limiter le dommage subi en exerçant des activités de remplacement et, dans l'affirmative, s'ils ont

manqué à cette obligation sera, quant à elle, examinée dans la suite de nos conclusions (point 49 ci-après).

39. Il ressort des développements qui précèdent que toutes les conditions sont réunies, à notre avis, pour que la responsabilité de la Communauté soit engagée en raison de l'invalidité constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen, mais que tel n'est pas le cas en ce qui concerne l'invalidité constatée dans les arrêts Spagl et Pastätter. Dans l'exposé qui suivra, nous limiterons dès lors notre examen concernant l'évaluation du dommage à celui qui résulte de l'invalidité constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen.

5. L'évaluation du dommage

40. Comme point de départ pour la détermination du montant du dommage, les requérants dans l'affaire C-104/90 postulent qu'ils doivent être mis financièrement dans la situation dans laquelle ils se seraient trouvés normalement si, à l'expiration de leur engagement de non-commercialisation, ils avaient pu reprendre immédiatement les livraisons de lait dans des conditions non discriminatoires par rapport à celles applicables aux producteurs visés à l'article 2 du règlement n° 857/84. Ce point de départ nous paraît correct, si ce n'est que sa mise en œuvre présente plusieurs difficultés d'application auxquelles la Cour se trouve confrontée pour la première fois.

La principale difficulté est naturellement celle de savoir comment reconstruire la situation dans laquelle les requérants se seraient trouvés dans l'hypothèse d'une reprise immédiate des livraisons. Pour éluder cette difficulté, les institutions proposent, en cas d'obligation de réparation, de calculer l'indemnité à payer à l'aide des montants de prime prévus au règlement n° 1078/77. Bien que cette solution présente l'avantage de la simplicité, nous estimons néanmoins devoir la rejeter, parce que ces montants de prime ne permettent pas une réparation adéquate. Le Conseil et la Commission ont en effet reconnu eux-mêmes que les montants de prime prévus au règlement n° 1078/77 étaient sensiblement inférieurs aux bénéfices qu'une entreprise structurellement saine pouvait normalement réaliser grâce à la production laitière (voir le point 21 ci-avant). En outre, ce règlement prévoyait, en son article 4, des primes de non-commercialisation dégressives (plus importante était la production, moins élevée était la prime par 100 kg), de sorte qu'elles ne sont pas en rapport, bien au contraire, avec le préjudice réellement subi par les requérants.

41. Comment faut-il dès lors déterminer le montant du préjudice? Nous pensons qu'il convient ici de faire une distinction. En premier lieu, il s'agit de déterminer la période à prendre en considération pour le calcul du préjudice ainsi que la quantité de référence à laquelle les requérants avaient normalement droit pendant cette période. Il nous semble que la Cour dispose de suffisamment d'éléments pour, dès à présent, statuer définitivement sur ces points.

En second lieu, il s'agit de calculer les bénéfices que les requérants pouvaient normalement réaliser pendant la période concernée avec la quantité de référence à laquelle ils avaient droit et dont ils ont été privés par suite de l'invalidité constatée dans les arrêts Mulder et von Deetzen, mais en tenant compte des activités de remplacement qu'ils ont exercées durant cette période. Les

parties ont produit chacune pour leur part des documents qui montreraient comment il convient de calculer ce manque à gagner. Ils ne permettent cependant pas à la Cour d'établir avec une certitude suffisante quelle réparation est due à chaque requérant. Il nous semble dès lors que la Cour sera amenée à prononcer à cet égard un arrêt interlocutoire donnant aux parties quelques indications générales et leur laissant le soin pour le surplus de déterminer de concert le montant du préjudice, plus précisément du manque à gagner. A défaut d'accord à ce sujet, dans un délai de douze mois, par exemple, il appartiendra à la Cour de trancher dans un arrêt définitif les points litigieux sur lesquels les parties ne seront pas parvenues à un accord.

5.1. *La période et la quantité de référence à prendre en considération pour calculer le préjudice*

5.1.1. *La période à prendre en considération*

42. Puisque nous sommes arrivés ci-avant à la conclusion que la Communauté ne peut pas être déclarée responsable du dommage que les requérants prétendent avoir subi et devoir encore subir en raison de l'invalidité, constatée dans les arrêts Spagl et Pastätter, de la règle des 60 % visée à l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, les requérants ne peuvent demander réparation que pour la période durant laquelle ils ne disposaient d'aucune quantité de référence, c'est-à-dire pour la période située entre l'expiration de leur engagement de non-commercialisation et, en principe, l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89, qui a instauré la règle des 60 % de l'article 3 bis.

Nous disons bien en principe, parce que certains requérants (MM. Mulder, Brinkhoff et Twijnstra) ont repris les livraisons de lait avant l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89. Étant donné que les livraisons de lait effectuées avant l'attribution d'une quantité de référence de 60 % au titre dudit règlement sont exemptes de prélèvement dans la limite des 60 % (voir l'article 3 bis, paragraphe 5, du règlement n° 857/84, tel qu'il a été inséré par le règlement n° 764/89, et le septième considérant de ce dernier règlement), il convient dans ces cas de prendre pour date limite celle de la reprise effective des livraisons [41].

5.1.2. *La quantité de référence à prendre en considération*

i) La base de calcul

43. Pour déterminer la quantité de référence à laquelle les requérants avaient normalement droit pendant la période concernée, il faut partir de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, aux termes duquel la quantité de référence à accorder est égale à la quantité de lait livrée par le producteur concerné en 1981, augmentée de 1 %. L'article 2, paragraphe 2, permet toutefois aux États membres de prendre pour année de référence 1982 ou 1983 — tous les États membres ont retenu cette dernière année —, la quantité de réfé-

41 — Nous rappelons (voir le point 30 ci-avant) que les producteurs SLOM qui n'ont pas demandé l'attribution d'une quantité de référence de 60 % conformément au régime institué par le règlement n° 764/89 sont censés à notre avis, sauf preuve contraire, avoir renoncé définitivement à la production laitière pendant leur engagement de non-commercialisation, de sorte qu'ils ne peuvent normalement pas faire valoir qu'ils ont subi un dommage en raison du règlement n° 857/84. Cette présomption de cessation ne joue cependant pas en l'espèce, étant donné que les requérants dans les présentes affaires ont bel et bien demandé et obtenu une quantité de référence de 60 %.

rence étant « affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie définie à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 ». L'article 2, paragraphe 3, dispose en outre que les pourcentages visés aux paragraphes 1 et 2 peuvent être adaptés par les États membres en vue de l'octroi de quantités de référence spécifiques et supplémentaires en application des articles 3 et 4 du règlement n° 857/84 [42].

Dans les arrêts Spagl (point 21) et Pastätter (point 12), la Cour a reconnu que, pour les producteurs SLOM qui n'avaient pas livré de lait pendant l'année de référence retenue par les États membres, il fallait recourir à une autre base de calcul, tel le volume de leurs livraisons au cours d'une période représentative antérieure à la période de non-commercialisation. Il n'est dès lors pas contesté qu'il faut prendre pour point de départ la base de calcul prévue à l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, c'est-à-dire le volume des livraisons effectuées pendant la période de douze mois de calendrier précédant le mois du dépôt de la demande de la prime de non-commercialisation (ci-après « année de référence SLOM »).

Les requérants dans l'affaire C-104/89 prétendent toutefois que cette base doit être augmentée de 1 %. Nous estimons qu'ils ont raison. En effet, pour fixer la quantité de référence, le législateur communautaire a pris comme base les livraisons de lait effectuées au cours de l'année 1981, augmentées de 1 % (voir l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 et le deuxième considérant dudit règlement). Étant donné que, pour les producteurs SLOM, il convient de prendre pour point de départ les livraisons de lait effectuées pendant l'année de référence SLOM, qui est antérieure à 1981 — ce qui implique qu'ils ne peuvent même pas se prévaloir de l'augmentation de productivité réalisée entre cette année-là et 1981 —, il serait particulièrement injustifié et aussi discriminatoire de leur refuser également l'augmentation de 1 %.

ii) Le taux d'abattement

44. La Cour a expressément reconnu dans les arrêts Spagl (point 21) et Pastätter (point 12) que le législateur communautaire pouvait valablement affecter la base de calcul de la quantité de référence accordée aux producteurs SLOM d'un taux d'abattement « visant à assurer que la catégorie de producteurs concernés ne soit pas indûment avantagée par rapport aux producteurs ayant continué à livrer du lait pendant l'année de référence ». La Cour a toutefois estimé qu'un taux d'abattement de 40 % était trop élevé, au motif que, selon les renseignements qui lui avaient été fournis, le taux d'abattement le plus élevé appliqué dans les États membres au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84 (y compris le taux de suspension dont il est question au point 46) n'excédait pas 17,5 %. La Cour a ainsi indiqué comment un taux d'abattement approprié à la situation des producteurs SLOM pouvait être fixé, notamment en adoptant un taux qui, dans l'État membre du producteur concerné, est représentatif de tous les abattements qui y ont été appliqués, conformément à l'article 2 du règlement n° 857/84, à la quantité de référence

42 — Le règlement n° 1639/91 a modifié l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 en ce sens que les pourcentages visés peuvent à présent être adaptés également en vue de l'octroi aux producteurs SLOM d'une quantité de référence spécifique en application de l'article 3 bis du règlement n° 857/84.

accordée aux producteurs visés audit article [43].

Pour la période qui entre en ligne de compte pour la réparation du dommage (ci-avant, point 42), cela signifie plus précisément que la quantité de référence à prendre comme base pour les requérants (c'est-à-dire leur production pendant l'année de référence SLOM + 1 %) est diminuée, pour chacune des années situées durant cette période (allant de la première à la cinquième année d'application du régime du prélèvement [44]), d'un pourcentage représentatif du taux d'abattement qui était applicable pour chacune de ces années dans l'État membre concerné.

Les requérants relèvent toutefois que si on ne veut pas traiter les producteurs SLOM de façon discriminatoire par rapport aux producteurs visés à l'article 2, il faut tenir compte de leur situation particulière. A cet égard, ils s'opposent à la prise en considération de deux taux d'abattement spécifiques, comme cela a été le cas respectivement dans la réglementation néerlandaise et la réglementation allemande qui ont été adoptées après les arrêts Spagl et Pastätter en application du règlement n° 1639/91. Il s'agit plus précisément, d'une part, du taux d'abattement appliqué aux producteurs visés à l'article 2 pendant la première année d'application et, d'autre part, du taux de suspension instauré par le règlement n° 775/87, qui s'élève à l'heure actuelle à 4,5 %.

45. Le *premier* grief trouve son origine dans le fait que, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, tous les États membres ont choisi 1983 comme année de référence, au lieu de prendre pour base les quantités produites pendant l'année de référence (de base) 1981, augmentées de 1 %. Pour éviter dans ces circonstances un dépassement de la quantité globale garantie par État membre, ils devaient — comme le prévoit expressément l'article 2, *paragraphe 2*, du règlement n° 857/84 — diminuer les quantités de référence individuelles d'un pourcentage déterminé.

Nous estimons comme les requérants que, lors de la fixation d'un taux d'abattement représentatif pour les producteurs SLOM, on ne peut pas tenir compte du pourcentage ainsi établi conformément à l'article 2, paragraphe 2. Ce taux d'abattement est destiné en effet à compenser le fait que la quantité de référence des producteurs visés à l'article 2 a été fixée à l'aide d'une année de référence (1983) durant laquelle les producteurs en question ont livré normalement plus de lait que pendant l'année 1981, compte tenu de l'augmentation constante de la productivité dans le secteur. Étant donné que, pour les producteurs SLOM, les livraisons de lait effectuées pendant l'année de référence SLOM — qui est *antérieure* à 1981 — (augmentées de 1 %) doivent être prises comme base, il serait injustifié et discriminatoire de leur appliquer le taux d'abattement fixé en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, puisque ce taux d'abattement est destiné à compenser l'avantage de l'augmentation de production entre 1981 et l'année de référence 1983 ultérieure qui a été retenue par les États membres.

Les considérations qui précèdent ne signifient cependant pas qu'il convient d'écarter

43 — Le Conseil l'a également compris ainsi, comme il ressort de la nouvelle version (point 7, ci-avant) de l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, établie par le règlement n° 1639/91.

44 — Le régime du prélèvement avait été institué initialement pour cinq périodes consécutives de douze mois (voir l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, tel qu'il a été inséré par le règlement n° 856/84).

le taux d'abattement *complet* instauré dans l'État membre concerné en application de l'article 2 du règlement n° 857/84. Elles ne valent que pour la diminution visée au *paragraphe 2* dudit article, mais pas pour les diminutions appliquées par les États membres en vertu du *paragraphe 3*. Ces dernières sont destinées à permettre l'octroi d'une quantité de référence spécifique ou supplémentaire aux producteurs qui se trouvent dans l'une des situations particulières visées aux articles 3 et 4 du règlement. Les requérants seraient avantagés par rapport aux autres producteurs si, lors de la fixation de la quantité de référence qui leur revient, on ne tenait pas compte de tels taux d'abattement appliqués pour des raisons de solidarité.

46. Le *second* grief soulevé par les requérants porte sur la prise en considération de la suspension d'une proportion uniforme de chaque quantité de référence introduite par le règlement n° 775/87. Cette suspension n'a été instaurée qu'à partir de la quatrième année d'application du régime du prélèvement et ne peut donc pas être prise en compte pour le calcul du préjudice subi par les requérants au cours des trois premières années d'application. A partir de la quatrième année toutefois, la quantité de référence retenue comme base pour le calcul du préjudice peut effectivement être diminuée d'un pourcentage égal à celui qui est appliqué aux producteurs visés à l'article 2, étant entendu cependant que, pour évaluer le préjudice, il faut alors tenir compte également de l'indemnité que ces producteurs ont reçue pour les quantités suspendues conformément à l'article 2 du règlement n° 775/87, et que les producteurs SLOM auraient donc aussi obtenue si la quantité de référence à laquelle ils avaient normalement droit avait été suspendue.

5.2. *Évaluation du dommage pour manque à gagner*

47. Comme nous l'avons déjà observé, il s'agit ici d'un point sur lequel la Cour, à défaut d'éléments suffisamment établis et précis, ne peut donner à ce stade que des indications générales en vue d'une concertation ultérieure entre parties. Bien que ces indications ne puissent concerner que la situation des requérants dans les présentes affaires jointes, elles peuvent néanmoins être utiles lors de l'évaluation de demandes de dommages et intérêts émanant d'autres producteurs SLOM qui se trouveraient dans une situation comparable.

S'agissant du dommage pour manque à gagner, il appartient aux producteurs lésés d'en démontrer la réalité et l'étendue. Par manque à gagner, nous entendons les bénéfices que les requérants auraient tirés de la production laitière s'ils avaient pu la reprendre à temps. Les parties s'accordent sur le point de départ: il convient de tenir compte des bénéfices réalisés sur la livraison d'une quantité de lait — égale à la quantité de référence à laquelle les requérants pouvaient prétendre pendant la période concernée — qui correspondent aux bénéfices réalisés par les producteurs de lait attributaires d'une même quantité de référence, pendant la même période et dans des circonstances analogues à celles dans lesquelles les requérants se seraient trouvés s'ils avaient continué à produire. Les parties ne sont toutefois pas d'accord sur le montant de ces bénéfices, exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires (c'est-à-dire de la quantité de référence).

Pour la détermination du manque à gagner, il convient, en tenant compte des circons-

tances particulières, de prendre pour fil conducteur le cours normal des choses[45]. Cela signifie qu'on retient comme base de calcul les bénéfices qui, selon des données statistiques fiables, sont représentatifs pour l'État membre concerné, ou la région concernée si celle-ci présente des caractéristiques propres, pour l'année concernée et pour une exploitation de la taille de celle des requérants.

48. Au sujet du calcul du manque à gagner, deux problèmes particuliers se posent, auxquels la Cour peut dès à présent apporter une solution. Il y a tout d'abord un problème soulevé par les institutions. Selon elles, les requérants n'auraient pas pu, dès l'expiration de leur engagement de non-commercialisation, produire avec des génisses — dont la production laitière doit encore se développer — une quantité de lait égale à la quantité de référence à laquelle ils avaient droit. Les requérants répliquent à cet argument qu'ils auraient parfaitement pu produire cette quantité de référence grâce à l'achat de vaches plus âgées.

Il nous paraît exact d'affirmer que si, à l'expiration de l'obligation de non-commercialisation, les requérants ont dû *démarrer* à nouveau la production laitière, cette circonstance a eu, selon le cours normal des choses, une influence sur la rentabilité pendant la période de mise en route. Suivant le cas, ce sera la conséquence soit du rendement inférieur des génisses (la Commission fait état d'une productivité qui, chez les génisses, est inférieure de 25 % à celle des vaches plus âgées) soit du prix d'achat plus élevé de vaches plus âgées. Il incombe aux institutions d'étayer ce moyen à l'aide de données générales fiables. Si les requérants estiment que leur situation concrète s'écartait du cours normal des choses, ils doivent le démontrer de manière concluante.

49. Le second problème concerne l'imputation sur le manque à gagner des revenus provenant d'activités de remplacement. Tous les requérants ont exercé en effet des activités de remplacement à l'expiration de l'engagement de non-commercialisation, lorsqu'il leur est devenu impossible de reprendre leur production laitière en raison du règlement n° 857/84. Ce faisant, ils ont indubitablement agi en conformité avec un principe général de droit suivant lequel les personnes lésées doivent faire preuve d'une vigilance normale pour maintenir autant que possible dans des limites raisonnables le dommage qui leur est causé[46]. Les institutions estiment toutefois que les requérants ne se sont pas suffisamment efforcés de tirer un profit convenable de ces activités de remplacement. Les intéressés le contestent, même s'il apparaît que les requérants dans l'affaire C-104/89 produisent des résultats d'exploitation négatifs pour un grand

45 — La prise en considération du cours normal des choses nous semble être un principe général commun aux ordres juridiques des États membres. Voir les références aux droits belge, allemand, français, anglais, néerlandais et suisse dans l'ouvrage belge de base de Ronse, J.: « Schade en schadeloosstelling (onrechtmatige daad) », *Algemene Praktische Rechtsverzameling*, 1957, points 73-74. Voir plus précisément l'expression de ce principe au point 252 du *Bürgerliches Gesetzbuch* allemand, ainsi libellé: « Der zu ersetzende Schaden umfaßt auch den entgangenen Gewinn. Als entgangen gilt der Gewinn, welcher nach dem gewöhnlichen Laufe der Dinge oder nach den besonderen Umständen, insbesondere nach den getroffenen Anstalten und Vorkehrungen, mit Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte ».

46 — Dans le cadre du contentieux concernant les fonctionnaires, la Cour a reconnu cette obligation de limiter le dommage. Plus précisément, la Cour a déclaré dans l'arrêt du 1er juillet 1976, Sergy/Commission, points 46 et 47 (58/75, Rec. p. 1139), qu'une absence de vigilance normale de nature à contribuer au dommage subi par le requérant est une circonstance dont il y a lieu de tenir compte dans l'évaluation de la part de réparation du dommage qui incombe à la défenderesse. Pour une étude récente de droit comparé, voir Kruithof, R.: « L'obligation de la partie lésée de restreindre le dommage », *Revue critique de jurisprudence belge*, 1989, p. 12 et suiv., avec de multiples renvois aux droits belge, allemand, anglais, français et néerlandais.

nombre d'exercices comptables durant lesquels ils ont exercé des activités de remplacement. Ils prétendent que la Communauté doit également les dédommager pour avoir subi ces résultats négatifs.

A cet égard aussi il appartient aux institutions de démontrer, à l'aide de données statistiques fiables, quels bénéfices, pour l'État membre ou la région spécifique concernés et pour l'année concernée, auraient pu être obtenus, suivant le cours normal des choses, dans le secteur auquel appartient l'activité de remplacement, à supposer que cette activité ait été exercée dans une exploitation possédant une infrastructure comparable à celle des requérants. De nouveau, il appartient aux requérants d'apporter la preuve contraire au moyen d'éléments concluants et de démontrer, le cas échéant, quelles sont les raisons personnelles (telles que maladie grave ou autres revers exceptionnels) qui expliquent pourquoi le résultat d'exploitation qu'ils ont obtenu se situe à un niveau inférieur à celui d'un résultat d'exploitation normal. Les bénéfices normaux ainsi déterminés — même si les bénéfices réels sont inférieurs — doivent par conséquent être déduits du montant du manque à gagner prouvé [47]. Quant aux éventuelles pertes d'exploitation subies pendant la période concernée, elles ne peuvent normalement pas intervenir dans la réparation, parce qu'il n'existe pas de lien de causalité entre ces pertes et le règlement déclaré invalide; compte tenu de la rentabilité normale de l'activité de remplacement exercée par les requérants, il faut en effet admettre que les pertes en question sont imputables à des facteurs dont la Communauté n'a pas à répondre [48].

50. Nous ferons encore une dernière remarque à propos du cercle de personnes indemnisables — en substance, seuls les producteurs SLOM qui ont demandé et obtenu une quantité de référence provisoire de 60 % (point 30 ci-avant) — avec lesquelles les institutions doivent se concerter si la Cour devait conclure à l'existence, à charge de la Communauté, d'une obligation de réparer le dommage subi à raison de l'invalidité du règlement n° 857/84.

A notre avis, rien n'empêche les institutions d'élaborer un règlement général de dédommagement en tenant compte des catégories-types de personnes lésées. Cette solution est même indiquée, en raison de la nécessité de traiter de façon égale les personnes lésées qui se trouvent dans des situations semblables. Il appartient alors individuellement aux personnes lésées de démontrer à partir d'éléments concluants, comme nous l'avons souligné plus haut, que des circonstances personnelles exceptionnelles justifient dans leur cas un traitement différent.

5.3. *Intérêts*

5.3.1. *Intérêts moratoires*

51. Les parties s'accordent à dire que si la Communauté est tenue à réparation, elle est

47 — S'il apparaissait que les activités de remplacement ont procuré aux requérants des bénéfices supérieurs à la normale, ce surplus ne doit pas être déduit du manque à gagner, étant donné que la Communauté ne doit pas tirer avantage des efforts particuliers fournis par les requérants.

48 — Certaines pertes peuvent toutefois présenter un lien de causalité avec le règlement déclaré invalide, comme la perte alléguée par certains requérants dans l'affaire C-104/89 sur la vente de vaches achetées en 1983 ou 1984 en vue de la reprise de la production laitière, qui a par la suite été rendue impossible par le règlement n° 857/84.

redevable, à dater du prononcé de l'arrêt, des intérêts moratoires sur le montant à payer. Leurs avis divergent toutefois quant au taux de ces intérêts. Les requérants dans l'affaire C-104/89 demandent 8 %. Le requérant dans l'affaire C-37/90 propose 7 %. Les institutions s'en tiennent à 6 %. La Cour a déjà itérativement reconnu, dernièrement dans l'arrêt Sofrimport, que les intérêts sont dus en principe à dater du prononcé de l'arrêt, mais a fixé le taux d'intérêt sans plus d'explication tantôt à 6 % (dans les affaires Quellmehl et Gritz de maïs), tantôt à 8 % (dans l'arrêt Sofrimport plus récent). Selon nous, il convient de prendre pour base le taux légal applicable, au moment du prononcé de l'arrêt de la Cour, dans l'État membre dans lequel les requérants exercent leur activité et dans lequel ils utiliseront ou placeront donc normalement les sommes qui leur reviennent à titre de dommages et intérêts.

5.3.2. *Intérêts compensatoires*

52. Les requérants dans l'affaire C-104/89 ont évalué dans leur requête le préjudice prétendument subi en tenant compte d'un montant d'intérêts non perçus pour chacune des années allant de 1984 à 1988. Dans leur réplique, ils ne réclament plus que des intérêts compensatoires à partir du 30 mars 1989 (c'est-à-dire la date du dépôt de leur requête) sur le montant global du préjudice qu'ils auraient subi jusqu'à fin 1988. Le requérant dans l'affaire C-37/90 n'a demandé d'intérêts compensatoires ni dans la requête ni dans la réplique. A l'audience, il a toutefois demandé que la Cour intègre les intérêts compensatoires dans son évaluation du dommage, faisant observer à cet égard que ces intérêts non perçus constituaient un élément du dommage subi, puisque le requérant a dû payer des intérêts débiteurs sur un crédit bancaire qu'il avait souscrit.

53. Il appartient à la Cour de condamner la Communauté à réparer intégralement le dommage subi par les requérants et donc à payer des intérêts compensatoires, dans la mesure où le montant du dommage établi d'un commun accord par les parties après l'arrêt à intervenir ne tiendrait pas déjà compte complètement du temps écoulé à ce moment. Ces intérêts doivent eux aussi, pour la raison énoncée ci-avant (point 51), être calculés au taux en usage dans l'État membre des requérants.

Conclusion

54. Sur la base des motifs qui précèdent, nous proposons à la Cour, statuant avant dire droit, de

1) déclarer que la Communauté économique européenne paiera aux requérants une somme correspondant au dommage qu'ils ont subi pendant la période qui s'est écoulée entre l'expiration de l'engagement de non-commercialisation qu'ils ont pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977,

et soit le moment où ils ont obtenu une quantité de référence provisoire conformément à l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, tel qu'il a été inséré par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, soit le moment où ils ont repris les livraisons de lait si celui-ci précède le moment précité;

2) rejeter les recours pour le surplus;

3) déclarer que, dans les douze mois du prononcé de l'arrêt, les parties soumettront à la Cour une proposition chiffrée du montant du dommage établie d'un commun accord, tenant compte du fait que, pour chaque année d'application de la période citée au point 1, les requérants auraient pu livrer une quantité de lait correspondant aux livraisons de lait qu'ils ont effectuées pendant l'année précédant le mois du dépôt de la demande de prime, augmentée de 1 % et diminuée ensuite d'un pourcentage représentatif des abattements appliqués par l'État membre concerné, pour chaque année d'application, à la quantité de référence fixée conformément à l'article 2 du règlement (CEE) n° 857/84 en faveur des producteurs de lait visés audit article — à l'exclusion de l'abattement qui est lié au choix d'une année de référence postérieure à 1981, mais y compris la diminution qui découle de l'application du taux de suspension instauré par le règlement (CEE) n° 775/87 — *et* tenant compte en outre, lors de l'évaluation du manque à gagner, des bénéfices qui, suivant le cours normal des choses et sous réserve de la preuve contraire de l'existence de circonstances particulières apportée par les requérants, auraient été réalisés par un producteur se trouvant dans des circonstances comparables, attributaire d'une quantité de référence équivalente à celle revenant aux requérants, mais sous déduction des revenus normaux provenant de l'activité de remplacement exercée par les requérants, évalués et démontrés suivant les mêmes critères et modalités de preuve;

4) déclarer qu'à dater du prononcé de l'arrêt le montant du dommage à payer sera assorti d'intérêts moratoires au taux légal appliqué dans l'État membre du requérant concerné au jour du prononcé et augmenté éventuellement d'intérêts compensatoires au taux appliqué dans l'État membre concerné, dans la mesure où le montant du dommage à payer ne tiendrait pas déjà complètement compte du temps précédemment écoulé;

5) déclarer qu'à défaut de parvenir à un accord ou à un accord complet les parties soumettront à la Cour, dans les douze mois du prononcé de l'arrêt, leurs propositions chiffrées en vue de résoudre les points encore en litige;

6) réserver les dépens.