

Dans les affaires jointes 56 à 60-74

KURT KAMPFFMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, Hambourg,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WILHELM WERHAHN HANSAMÜHLE,
Neuss-sur-le-Rhin,

LUDWIGSHAFENER WALZMÜHLE ERLING KG, Ludwigshafen/Rhein,

HEINRICH AUER MÜHLENWERKE KGAA, Cologne,

PFÄLZISCHE MÜHLENWERKE GMBH, Mannheim,

représentées par M^{es} Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röhl,
Festge, Horst Heemann, Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès
de M. Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue Aldringen,

parties requérantes,

contre

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, représentée par ses institutions

1) le Conseil des Communautés européennes à Bruxelles, représenté par le
professeur Daniel Vignes, directeur au service juridique du Conseil, en qua-
lité d'agent, assisté par M. Bernhard Schloh, conseiller juridique au service
juridique du Conseil, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. J. N.
van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne
d'investissement, 2, place de Metz,

et

2) la Commission des Communautés européennes à Bruxelles, représentée
par son conseiller juridique M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu
domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique
de la Commission des Communautés européennes, Bâtiment CFL, place
de la Gare,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en dommages-intérêts au titre de l'article 215,
alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher et A. O'Keefe, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

a) Objet du litige

Tandis que la production de blé tendre est excédentaire dans la Communauté, celle du blé dur est largement déficitaire et en outre localisée dans certaines régions en France et en Italie.

L'organisation du marché des céréales comprenant à la fois le blé tendre et le blé dur se base sur le régime de prix suivant:

Le règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967 (JO n° 117 du 19 juin 1967, p. 2269) prévoit la fixation annuelle d'un prix indicatif, d'un prix d'intervention de base, de prix d'intervention dérivés et d'un prix de seuil. Pour le blé dur, il est encore prévu la fixation d'un prix mini-

mum garanti et la possibilité d'octroyer des aides à la production afin d'encourager celle-ci.

Selon l'article 10 du règlement, cette aide, d'un montant uniforme pour toute la Communauté est égale pour la durée de la campagne de commercialisation à la différence existant au début de la campagne entre le prix minimum garanti et le prix d'intervention.

Le règlement (CEE) n° 1528/71 du Conseil du 12 juillet 1971 (JO n° L 162 du 20 juillet 1971, p. 1) prévoit la fixation d'un seul prix d'intervention dérivé pour le blé dur, égal au prix le plus bas qui résulte de l'application du règlement n° 120/67.

Le règlement n° 796/72 du Conseil du 17 avril 1972 (JO n° L 94 du 21 avril 1972 p. 7) supprime le prix d'intervention de base pour le remplacer par un prix d'intervention unique correspondant au prix d'intervention dérivé le plus bas.

Bien que la production communautaire du blé dur soit très déficitaire, les se-

mouleries françaises et italiennes de blé dur, du fait de leur plus ou moins grande proximité des zones de production, peuvent couvrir 80 % de leurs besoins sur le marché de la Communauté.

Cette situation avait déjà amené les semouleries de blé dur allemandes à introduire un recours au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE en dommages-intérêts contre la Communauté (affaires 63 à 69-72).

Selon les termes de la requête, le dommage prétendument subi au cours de la campagne céréalière 1971-1972 trouverait sa cause dans l'aménagement défectueux, irrationnel et illégal de l'organisation commune du marché des céréales, spécialement en ce qui concerne le blé dur, ce qui aurait eu pour conséquence que les semouleries allemandes auraient été obligées d'acheter leur matière première — le blé dur importé des pays tiers — au prix de seuil, tandis que leurs concurrentes françaises et italiennes auraient pu se procurer du blé dur indigène au prix d'intervention ou à un prix proche de ce dernier, grâce au système d'aides payées par les caisses publiques.

Cette distorsion de concurrence aurait fait perdre aux requérantes 20 % du marché allemand de la semoule de blé dur constitué par les fabricants de pâtes alimentaires, et ce, principalement, au profit des entreprises françaises. En ordre principal, les requérantes avaient fondé leur droit à l'indemnisation sur la faute des institutions communautaires qui consisterait notamment en ce qu'elles auraient fixé trop bas le prix d'intervention pour les blés durs français et italiens, ou trop haut le prix de seuil pour les blés durs importés depuis les pays tiers.

Dans l'arrêt du 13 novembre 1973, rendu dans ces affaires (Recueil 1973, p. 1229), la Cour de justice a rejeté les recours motifs pris de ce que la réglementation incriminée n'était pas entachée d'illégalité. Cependant la Cour, dans cet arrêt, avait remarqué que «... si le Conseil a omis

de corriger les inconvénients que subiraient indirectement les semouleries allemandes du fait que leurs concurrents français tireraient avantage du système ainsi appliqué, une telle omission n'est cependant pas susceptible de rendre les dispositions en cause illégales;

qu'en effet, en les arrêtant, le Conseil n'était pas, à l'époque considérée et vu les circonstances de l'espèce, tenu de vérifier si des circonstances d'une nature aussi particulière pouvaient s'opposer à l'application de dispositions qui auraient été normalement satisfaisantes ».

Les présents recours des semouleries allemandes, déjà parties dans les affaires précitées, tendent à obtenir de la Communauté économique européenne la réparation du dommage que les requérantes auraient subi au cours de la campagne céréalière 1974-1975 du fait de la réglementation des prix et des aides en matière de blé dur dans la Communauté.

Cette nouvelle réglementation aurait à nouveau provoqué une discrimination et un préjudice pour les semouleries allemandes, du fait que les institutions communautaires auraient poursuivi leur politique antérieure — déjà attaquée dans les affaires précédentes — en la matière. De plus, les institutions auraient encore augmenté la différence entre le prix d'intervention et le prix de seuil ou le prix indicatif, différence qui, en raison du marché déficitaire et de la situation particulière sur le marché français, constituerait la cause décisive de la discrimination.

Puisque le marché français resterait en substance fermé aux semouleries allemandes et celles-ci se trouveraient pratiquement dans l'obligation de couvrir la totalité de leurs besoins en blé dur dans les pays tiers sur la base du prix de seuil ou au prix du marché mondial, tandis que leurs concurrentes françaises pourraient se fournir jusqu'à 80 % en achetant du blé indigène sur la base du prix d'intervention ou à un niveau un peu plus élevé, on aurait pu prévoir en toute

certitude que, au cours de la campagne 1974-1975, les requérantes subiraient à nouveau un préjudice. Ce préjudice consisterait en ce que les semouleries françaises tendraient à expulser leurs concurrentes allemandes du marché allemand de la semoule de blé dur — éventuellement plus encore qu'auparavant — et les obligeraient, au moyen des pratiques de dumping, à vendre la semoule allemande à perte, pour ne pas subir des pertes encore plus grandes dans la fraction de marché qu'elles détiennent.

Les requérantes attirent l'attention sur le fait que tant les semouleries allemandes que l'ensemble des semouleries de la Communauté auraient adressé des protestations à la Commission avant même que les organes communautaires aient arrêté la réglementation en cause pour la campagne 1974-1975. En outre, les semouleries allemandes auraient, au cours d'un entretien à la Commission, exposé leur position et souligné l'impossibilité d'acheter du blé dur français et auraient dès lors demandé l'élimination de la différence prévue entre le prix d'intervention et le prix indicatif du blé dur.

b) Les prix du blé dur en vigueur au cours de la campagne de commercialisation 1974-1975:

prix indicatif: 182,83 UC/t (règlement (CEE) n° 1126/74 du Conseil du 29 avril 1974, JO n° L 128, p. 14);

prix d'intervention unique: 166,83 UC/t (règlement (CEE) n° 1128/74 du Conseil du 29 avril 1974, JO n° L 128, p. 17);

prix de seuil: 180 UC/t (règlement (CEE) n° 1427/74 du Conseil du 4 juin 1974, JO n° L 151, p. 1);

prix minimal garanti: 196,83 UC/t (règlement (CEE) n° 1126/74 du Conseil).

Montant de l'aide accordée à la production du blé dur:

30 UC/t (différence entre le prix minimum garanti et le prix d'intervention

unique) (règlement (CEE) n° 1524/74 du Conseil du 17 juin 1974, JO n° L 164, p. 6).

Prix du blé dur applicables à partir du 7 octobre 1974:

prix indicatif: 191,97 UC/t

prix d'intervention unique: 175/17 UC/t

prix minimum garanti: 205/17 UC/t (règlement (CEE) n° 2496/74 du Conseil du 2 octobre 1974, JO n° L 268, p. 1);

prix de seuil: 189,10 UC/t (règlement (CEE) n° 2518/74 de la Commission du 4 octobre 1974, JO n° L 270, p. 1).

c) Procédure

Les recours, datés du 15 juillet 1974, ont été enregistrés au greffe de la Cour le 25 juillet 1974.

Par ordonnance du 18 septembre 1974, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Par mémoires, présentés au titre de l'article 91 du règlement de procédure de la Cour, déposés le 1^{er} octobre 1974, le Conseil et la Commission ont demandé à la Cour de statuer sur une exception d'irrecevabilité sans engager le débat au fond.

Les requérantes ont présenté leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité dans un mémoire déposé le 6 novembre 1974.

La Cour, par ordonnance du 20 novembre 1974, a décidé de joindre l'exception soulevée par les défenderesses au fond.

Les parties ont répondu par écrit à un certain nombre de questions posées par la Cour.

Ensuite, par ordonnance du 29 octobre 1975, la Cour a décidé d'entendre comme témoins:

1. A) M. Pegler, fondé de pouvoir de l'entreprise Kampffmeyer France, Paris,
- B) M. Wilhelm Klees, fondé de pouvoir de l'entreprise A. C. Toepfer, Hamburg,
- C) M. Peter Schnitt, directeur de l'entreprise Deutsche Getreide- und Futtermittel-Handelsgesellschaft mbH, Hamburg,
- D) M. Richard Zadow, fondé de pouvoir de l'entreprise Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss,

sur les questions suivantes:

- a) S'il a fait dès le mois d'avril 1974 des efforts pour acheter du blé dur français de la récolte 1974 et quelles ont été ses expériences à cet égard.
 - b) S'il dispose d'indices permettant de croire que les semouleries françaises ont pu s'approvisionner en blé dur à des prix plus bas que ceux que ses commettants ont dû payer.
 - c) S'il y a eu une différence entre les conditions sous lesquelles le blé tendre français de la récolte 1974 a été exporté vers l'Allemagne et celles pour le blé dur français.
2. E) M. Schulten, fondé de pouvoir de l'entreprise Birkel, à Stuttgart-Endersbach,
 - F) M^{me} Marianne Riehm, directrice de l'usine de pâtes alimentaires «3 Glocken GmbH», à Weinheim,
 - G) M. Hubert Kohlschein, directeur de l'entreprise «Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA»,
 - H) M. Lorenz, fondé de pouvoir de l'entreprise «Ludwigshafener Walzmühle Erling KG»,

sur les questions suivantes:

- a) Y a-t-il eu une différence considérable entre les offres de semoule de blé dur faites de la part des semouleries françaises ou leurs intermédiaires et celles des semouleries allemandes?

- b) De quel ordre de grandeur ont été ces différences et quelles étaient les quantités de semoules en jeu?
- c) Disposez-vous d'indices susceptibles d'expliquer ces différences?

En ce qui concerne la question sous 1 b) de cette ordonnance, la Commission, par mémoire déposé le 19 novembre 1975, a fait offre de preuve contraire en produisant des documents et en proposant l'audition de témoins.

Par ordonnance du 20 novembre 1975, la Cour a décidé de citer comme témoins:

- A) M. Hans Joachim Winkler, administrateur à la direction générale Concurrency de la Commission des Communautés européennes, rue de la Loi 200, Bruxelles,
- B) M. André Lacroix, fondé de pouvoir, Grands Moulins de Strasbourg, 61, avenue d'Iéna, Paris 75016,
- C) M. Goldstein, directeur, Semoulerie de Normandie, 9, boulevard de Croisset, 76042 Rouen Cedex,

et de les entendre sur la question sus-indiquée.

A la demande des requérantes, la Cour a encore entendu comme témoin M. Hans Werle junior, entreprise Einfuhrhandel, Mannheim.

Les dépositions des témoins ont eu lieu devant la première chambre de la Cour en son audience du 4 décembre 1975.

II — Conclusions des parties

Requête

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

- 1) constater que la Communauté est obligée de réparer aux requérantes le préjudice qu'elles ont subi, ou verser aux requérantes un dédommagement d'un montant approprié en raison du préjudice qu'elles ont subi au cours de la campagne céréalière 1974-1975 du fait

de la réglementation des prix et des aides en matière de blé dur dans la Communauté, contenue dans les règlements suivants:

- a) règlement CEE n° 1126/74 du Conseil du 29 avril 1974, JO n° L 128 du 10 mai 1974, p. 14;
- b) règlement CEE n° 1128/74 du Conseil du 29 avril 1974, JO n° L 128 du 10 mai 1974, p. 17;
- c) règlement CEE n° 1427/74 du Conseil du 4 juin 1974, JO n° L 151 du 8 juin 1974, p. 1;
- d) règlement CEE n° 1524/74 du Conseil du 17 juin 1974, JO n° L 164 du 20 juin 1974, p. 6;

2) condamner la défenderesse aux dépens.

Dans leur mémoire, présenté au sujet de l'exception d'irrecevabilité, les requérantes concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) condamner la Communauté à payer
 - a) à la requérante dans l'affaire 56-74 une indemnité d'un montant de 817 570,80 DM
 - b) à la requérante dans l'affaire 57-74 une indemnité d'un montant de 48 951 DM
 - c) à la requérante dans l'affaire 58-74 une indemnité d'un montant de 351 085,50 DM
 - d) à la requérante dans l'affaire 59-74 une indemnité d'un montant de 122 470,92 DM
 - e) à la requérante dans l'affaire 60-74 une indemnité d'un montant de 295 219,26 DM;

2) constater qu'en outre la Communauté est tenue de réparer le préjudice subi par les requérantes, c'est-à-dire de leur payer une indemnité équitable en réparation du préjudice causé qu'elles ont subi dans le passé en plus des montants chiffrés sous 1) et par ailleurs de réparer les dommages qu'elles subiront au cours de la campagne céréalière 1974-1975 sous forme de

pertes dans la production et sur les prix lors de la transformation du blé dur et lors de la vente de la semoule de blé dur, cela du fait des réglementations communautaires des prix et des aides en matière de blé dur prévues par les règlements précités dans la requête sous a) à d) en ajoutant

- e) règlement CEE n° 2496/74 du Conseil du 2 octobre 1974, JO n° L 268, p. 1;
- f) règlement CEE n° 2518/74 de la Commission du 4 octobre 1974, JO n° L 270, p. 1;

3) condamner les parties défenderesses aux dépens.

Dans la réplique, cette dernière demande sous 1) a été modifiée de la façon suivante:

les requérantes concluent à ce que la Communauté soit condamnée à payer

- a) à la requérante dans l'affaire 56-74 une indemnité d'un montant de 1 876 601,22 DM
- b) à la requérante dans l'affaire 57-74 une indemnité d'un montant de 164 427,95 DM
- c) à la requérante dans l'affaire 58-74 une indemnité d'un montant de 783 257,67 DM
- d) à la requérante dans l'affaire 59-74 une indemnité d'un montant de 358 735,23 DM
- e) à la requérante dans l'affaire 60-74 une indemnité d'un montant de 625 008,46 DM.

Par mémoire, déposé à l'audience, les requérantes ont modifié leurs conclusions antérieures de la façon suivante:

Elles demandent à la Cour

- 1) de condamner la Communauté à verser
 - a) à la requérante dans l'affaire 56-74 un montant de 2 135 611,50 DM

- b) à la requérante dans l'affaire 57-74 un montant de 261 747 DM
- c) à la requérante dans l'affaire 58-74 un montant de 833 621,35 DM
- d) à la requérante dans l'affaire 59-74 un montant de 562 625,80 DM
- e) à la requérante dans l'affaire 60-74 un montant de 773 934,92 DM

ainsi que — pour toutes les requérantes — 8 % d'intérêts à compter du 1^{er} août 1975;

- 2) de constater en outre que la Communauté est obligée de réparer aux requérantes le préjudice qu'elles ont subi ou verser aux requérantes un dédommagement d'un montant approprié en raison du préjudice qu'elles ont subi, au cours de la campagne céréalière 1974-1975, en plus du montant chiffré dans la demande sous le point 1), du fait de la réglementation des prix et des aides en matière de blé dur dans la Communauté contenue dans les règlements cités dans les conclusions antérieures, en raison des pertes au niveau de la production et du prix, lors de la transformation du blé dur et de la vente de semoule de blé dur;
- 3) de condamner les défenderesses aux dépens.

La *Commission* et le *Conseil*, dans les mémoires présentés au titre de l'article 91 du règlement de procédure, demandent à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) rendre une décision préalable sur la recevabilité des recours;
- 2) rejeter les recours pour irrecevabilité;
- 3) condamner les requérantes aux dépens.

Dans les mémoires en défense, ils demandent

en premier lieu:

- le rejet pour irrecevabilité des modifications de la requête entreprises par les demandeurs dans leur mémoire du 4 novembre 1974;

— le rejet pour irrecevabilité et, subsidiairement, pour défaut de fondement des conclusions initiales des demandeurs;

en second lieu:

- (au cas où les modifications de la requête seraient déclarées recevables);
- le rejet pour irrecevabilité et, subsidiairement, pour défaut de fondement des conclusions des demandeurs telles qu'elles résultent du mémoire du 4 novembre 1974,

en toute hypothèse, la condamnation des requérantes aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

Dans son mémoire, présenté au titre de l'article 91 du règlement de procédure, le *Conseil* soulève l'exception d'irrecevabilité. Une action en réparation d'un préjudice devant dériver de la fixation des prix pour une campagne de commercialisation ne serait pas possible avant même le début de cette campagne.

Dans l'hypothèse où les requérantes voient dans l'action en constatation (*Feststellungsklage*) du droit allemand une voie procédurale leur donnant la possibilité d'obtenir par avance, avant réalisation effective du dommage, la promesse d'une réparation du préjudice allégué, il faudrait examiner s'il est possible d'insérer cette voie procédurale dans les recours prévus au traité CEE, notamment à l'action de l'article 215.

Lors de cet examen, il apparaîtrait que l'action prévue à l'article 215 CEE repose sur une obligation de réparer; l'action en constatation cependant n'aurait pour finalité que la constatation d'une relation juridique sans en tirer dans le présent des conséquences concrètes. En outre, alors que l'article 215 viserait des «dommages causés», l'action en constatation ne se

préoccuperait pas des conséquences présentes, le préjudice pouvant n'être qu'éventuel.

Ces différences s'opposeraient à toute insertion de l'action en constatation dans le système juridique communautaire.

On pourrait enfin mettre en doute que l'intention des requérantes soit d'obtenir réparation. Elles ne cacheraient pas en effet que leur véritable intérêt serait d'inciter par le biais de la constatation d'une obligation à réparation, les institutions de la Communauté à modifier au plus vite la réglementation en cause (voir requête, p. 5). Si telle était bien l'intention véritable des requérantes, il y aurait lieu de relever un autre chef d'irrecevabilité, c'est-à-dire celui d'un détournement de procédure.

Selon la *Commission* il y aurait des objections d'une nature si fondamentale qu'il paraîtrait justifié de demander une décision préalable sur la recevabilité des recours. Les requérantes, en formulant leurs demandes sous la forme d'actions en constatation (*Feststellungsklagen*), se seraient inspirées d'une règle de procédure typiquement allemande n'existant pas dans le droit communautaire. L'article 178 en liaison avec l'article 215 du traité CEE autoriserait seulement des actions en exécution d'une prestation (*Leistungsklage*), c'est-à-dire des actions en réparation des «dommages causés». L'action en constatation n'étant pas prévue dans le droit communautaire, il ne s'agirait pas de savoir si une telle forme de recours existe dans les autres États membres. La référence aux «principes généraux communs aux droits des États membres» (art. 215) porterait sur les conditions matérielles de responsabilité, non sur les règles de procédure régissant le recours. Si la Cour considérait comme admissible une transformation des présents recours en actions en réparation, ils seraient néanmoins irrecevables. Dans le cas d'une action en réparation d'un dommage futur, la condition fondant le droit à réparation serait qu'il doit être absolument certain

que le dommage surviendra. En l'espèce, le préjudice allégué ne serait pas seulement incertain, sa survenance serait même tout à fait improbable à la lumière des circonstances de fait (situation de prix sur le marché mondial).

D'ailleurs, les recours formés le 15 juillet 1974 viseraient à la réparation d'un dommage qui ne pourrait intervenir qu'au plus tôt le 1^{er} août 1974 (début de la campagne céréalière). La simple «possibilité» que les prix mondiaux du blé dur tombent de nouveau au-dessous du prix de seuil ne suffirait pas à fonder un droit à réparation. En outre, il serait improbable que cette possibilité se réalise en tout cas pendant la campagne 1974-1975.

La survenance d'un dommage futur étant non seulement hypothétique (même d'après les déclarations des requérantes) mais encore improbable, l'intérêt juridique à former un recours n'apparaîtrait pas. Dans l'hypothèse où un recours comparable à l'action en constatation du droit allemand pourrait en principe être admise dans le cadre de l'article 215 CEE, les conditions de recevabilité ne seraient donc pas remplies.

Les arguments exposés, en ce qui concerne l'irrecevabilité des recours fondés sur l'article 215 du traité CEE, s'appliqueraient aussi mutatis mutandis dans la mesure où ceux-ci tendent à faire constater un droit à indemnité résultant d'une intervention illégale assimilable à une dépossession.

Dans leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité, les *requérantes* font remarquer qu'on ne pourrait pas exclure la possibilité que les prix internationaux, à l'époque supérieurs au prix de seuil et également au prix minimum garanti, puissent tomber en dessous de ces prix au cours de la campagne 1974-1975.

Les requérantes font valoir que, selon une conception juridique générale, le moment déterminant pour statuer sur la recevabilité d'un recours serait la situa-

tion en fait et en droit existant le dernier jour de la procédure orale. Dès lors, il n'importerait pas de savoir si les recours étaient irrecevables au moment où ils ont été introduits du fait que la réglementation en cause n'était pas encore entrée en vigueur. A l'heure actuelle on ne saurait invoquer la date d'introduction du recours contre la recevabilité de ce dernier. Par précaution, il faudrait cependant signaler que la réglementation des prix et des aides pour le blé dur portent leurs effets dès la date de leur publication qui est antérieure à la date d'introduction des recours.

Le droit communautaire ne contiendrait aucune disposition quant à la recevabilité ou l'irrecevabilité d'une action en constatation; de même, il ne serait pas prévu sous quelle forme de procédure un recours en indemnité peut ou doit être introduit. Le recours en constatation en tant que tel s'inscrirait dans la ligne de la jurisprudence de la Cour et devrait être déclaré recevable, lorsqu'il permet d'accélérer ou de simplifier le déroulement du procès et que, en ce faisant, la paix et la sécurité juridiques peuvent être rétablies le plus rapidement possible.

D'ailleurs, la pratique aurait démontré que fréquemment la fixation exacte du préjudice doit être réservée à un jugement ultérieur, après celui constatant que les conditions nécessaires pour justifier la responsabilité sont réunies.

Il devrait suffire pour la recevabilité d'un recours en réparation que le fait dommageable qui oblige par principe à réparer le préjudice se soit déjà produit et que la réalisation du dommage soit possible dans l'avenir. Sous ces conditions, la victime aurait un intérêt légitime à ce que l'obligation de réparation du responsable soit déterminée le plus rapidement possible.

En l'espèce, le fait dommageable actuel fondant l'obligation de réparation de la Communauté existerait. Il serait constitué, d'une part, par l'ensemble de la régle-

mentation des prix et des aides relative au blé dur et, d'autre part, par les négligences imputables aux institutions de la Communauté, lesquelles n'auraient rien entrepris en vue de compenser les distorsions de la concurrence.

De même, il serait certain que les requérantes subiront un préjudice jusqu'au terme de la campagne céréalière: si le prix du marché mondial pour le blé dur se maintient au-dessus du prix minimum garanti, la discrimination créée par l'octroi de l'aide agirait pleinement pendant toute la campagne. Si le prix du marché mondial tombe en dessous du prix de seuil, la différence excessive entre le prix d'intervention et les prix indicatif et de seuil porterait préjudice aux semouleries allemandes.

Sous la réglementation en vigueur depuis le 1^{er} août 1974, il serait déjà établi que les requérantes ont subi un préjudice actuel résultant du fait que le montant constant des 30 UC/t au titre de l'aide a été accordé.

Pour les quantités de semoule de blé dur vendues au cours des mois d'août et de septembre 1974, le montant du préjudice pourrait être chiffré sur la base d'une méthode d'évaluation abstraite. Dès lors les requérantes modifient dans ce sens leurs conclusions.

Dans son mémoire en défense, le *Conseil* s'oppose à cette transformation de la demande. Cette transformation ne serait pas couverte par l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure et devrait donc être déclarée irrecevable. Sur ce point, la *Commission*, dans son mémoire en défense, présente des conclusions identiques. Les requérantes auraient totalement modifié leur argumentation juridique. Les nouvelles conclusions s'appuieraient sur un nouveau moyen de recours et celui-ci ne reposerait pas sur des éléments nouvellement apparus. En outre, la *Commission* maintient ses exceptions d'irrecevabilité déjà développées. Elle ajoute que, même en cas de reconnaissance dans le

droit communautaire du principe de l'action en constatation visant la réparation d'un préjudice futur, on devrait se demander si tel peut être le cas, lorsque le préjudice est attribué à une mesure législative (normative) illicite. Compte tenu des restrictions existant dans les systèmes juridiques des États membres, une responsabilité communautaire du fait des actes normatifs ne pourrait être prise considération que dans les limites étroites et à des conditions plus restrictives que la responsabilité du fait des mesures exécutives.

Si l'on admettait néanmoins une telle action en droit communautaire, il faudrait attacher une importance toute particulière à la nécessité d'une démonstration substantielle du préjudice futur. Sinon, l'action en réparation risquerait d'être utilisée abusivement pour contourner les conditions prévues par les articles 173 et 175 du traité CEE.

Dans la réplique, le prix du blé dur sur le marché mondial étant tombé entre-temps sous le prix de seuil, les *requérantes* renvoient à leurs arguments développés antérieurement en ce qui concerne la recevabilité de l'action originaire. Cette action en constatation aurait, par ailleurs, dès l'abord revêtu la signification d'une action en exécution.

La thèse développée dans le mémoire du 4 novembre 1974 et les nouvelles demandes formées consécutivement ne constitueraient pas une modification du recours et en tout cas pas une modification irrecevable. Il ressortirait du texte de la requête que les recours originaires étaient déjà expressément dirigés contre le montant de l'aide. Étant donné qu'à l'époque du mémoire ultérieur les prix sur le marché mondial auraient dépassé le niveau du prix minimum garanti, on aurait attaqué tout particulièrement la réglementation d'aide qui aurait eu depuis août 1974, donc après l'introduction du recours, un effet discriminatoire pour tout son montant. Le règlement de procédure ne préciserait pas si, et dans quelles conditions, une modification du recours

est recevable. Pour des raisons inhérentes à l'économie de la procédure, il y aurait lieu d'admettre une modification du recours lorsqu'elle s'avère utile. Si les demandes du 4 novembre 1974 constituent une telle modification, il y aurait lieu de l'admettre parce que cette condition serait remplie.

Dans la duplique, les *parties défendresses* maintiennent leurs objections concernant la recevabilité des recours dans leur forme initiale, dans leur forme modifiée et dans leur forme actuelle.

Elles se réfèrent, en particulier, aux conditions strictes de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure concernant la production de moyens nouveaux. Le principe de clarté et de la sécurité de la procédure exigerait que la partie adverse ne doive pas, sans motif valable, être exposée à se voir sans cesse opposer des moyens nouveaux.

Ce qui est interdit par le règlement de procédure pour un moyen nouveau devrait l'être a fortiori pour une demande nouvelle. Le recours devrait contenir «l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués» (art. 38, paragraphe 1, sous c, du règlement de procédure). Or, une modification du recours dans le sens du passage de la demande en constatation à l'action en exécution de prestation comporterait en outre la modification des conclusions qui devraient également figurer dans la requête et dont la modification ne serait prévue nulle part.

Enfin, s'il s'avérait possible de modifier le recours dans le droit allemand, cette solution ne pourrait pas être insérée dans le droit communautaire: la législation allemande connaîtrait la demande en constatation dans le cadre d'une action en dommages et intérêts alors que la législation communautaire ne la prévoirait pas. Les principes de «l'économie de la procédure» et de «l'opportunité», invoqués par les requérantes, n'entreraient en ligne de compte que si le passage à un autre mode du recours est admissible. Ils ne

pourraient dès lors pas être retenus en l'occurrence.

Sur le fond

A — Recours

En fait

Après l'examen des règlements applicables et l'analyse de la situation sur le marché du blé dur, les requérantes font remarquer d'abord que la réglementation des prix et des aides pour la campagne céréalière 1974-1975 se caractériserait particulièrement par le fait que les prix du blé tendre ont augmenté de 4 à 6 %, et que pour le blé dur le prix minimum a été augmenté de 26,7 %, le prix d'intervention de 41,3 %, les prix indicatif et de seuil de 36,5 %, tandis que les aides ont été réduites de 19,42 %. Les prix du blé dur dépasseraient dorénavant les prix du blé tendre de plus de 50 %.

En ce qui concerne l'évolution depuis 1967-1968, des écarts entre le prix d'intervention, d'une part, et les prix indicatif et de seuil, d'autre part, il faudrait constater que pour le blé tendre cette différence serait passée de 7,50 UC/t à 11,81 UC/t (prix d'intervention de base — prix indicatif) et respectivement de 5,63 UC/t à 8,97 UC/t (prix d'intervention de base — prix de seuil).

Pour le blé dur, la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif serait montée en moyenne de 10 UC/t à 16 UC/t et celle entre le prix d'intervention et le prix de seuil de 8,87 UC/t (1967-1968 — 1970-1971) à 13,17 UC/t (1974-1975).

Quant à la production de blé dur en France et en Italie, les requérantes observent que les surfaces cultivées, particulièrement en France, et également les rendements à l'hectare auraient fortement augmenté au cours des dernières années (annexes 3 à 5). La situation en matière de besoins et les possibilités d'approvisionnement des semouleries françaises et ita-

liennes ne se seraient pas notablement modifiées et il faudrait s'attendre à ce que cette situation se maintienne au cours de la campagne 1974-1975, bien que les surfaces cultivées aient augmenté de 15 000 hectares (10 %) : les marchés français et italien de blé dur resteraient déficitaires.

D'autre part, les semouleries de ces pays auraient de telles possibilités de couvrir leurs besoins avec la production nationale (jusqu'à 80 % et plus sur le plan régional) que cet approvisionnement aurait un effet positif considérable sur les calculs de ces semouleries et dès lors un effet négatif au détriment des semouleries allemandes, qui devraient s'approvisionner par des importations en provenance des pays tiers à des prix plus élevés.

Quant à la situation des semouleries allemandes, il faudrait remarquer que les besoins et la consommation en semoule ne se seraient pas modifiés, tandis que la mouture du blé dur par les semouleries allemandes aurait, depuis l'année 1968, continuellement régressé dans des proportions anormales (annexe 6a).

Cette régression des moutures et la diminution de la fraction que les semouleries allemandes détiennent sur le marché trouveraient incontestablement leur origine dans l'accroissement des importations de semoule en provenance d'Italie et de France (voir requête, p. 20). Les semouleries allemandes, dont l'exportation de semoule aurait également augmenté, auraient jusqu'en 1973 presque exclusivement couvert leurs besoins en blé dur dans les pays tiers, à l'exception des importations d'importance réduite en provenance de France (p. 22).

L'évolution des prix du blé tendre sur le marché mondial tendrait — après une hausse inhabituelle jusqu'en février 1974 — à un niveau inférieur au prix de seuil.

Le marché international du blé dur aurait suivi la même évolution : après avoir dépassé le prix de seuil (depuis août 1973)

les prix internationaux seraient en régression constante et il faudrait s'attendre à ce qu'au cours de la campagne 1974-1975 ils retombent au-dessous du prix de seuil. La hausse internationale du blé dur aurait eu des répercussions sur les prix dans les bourses italiennes et françaises après le début de la campagne 1973-1974, mais ce fait ne donnerait aucune indication au sujet des prix effectivement payés par les semouleries françaises et italiennes pour la récolte 1973. En effet, seules des quantités réduites de la production nationale seraient parvenues en bourse et sur les marchés. On pourrait dès lors supposer que les semouleries françaises, en particulier celles situées dans le Bassin parisien, auraient pu couvrir leurs besoins, comme les années précédentes, avant le début de la campagne céréalière, c'est-à-dire au printemps 1973, à des prix se situant aux alentours du prix d'intervention, lorsque la hausse sur le marché mondial n'avait pas encore produit d'effets sur le marché de la Communauté.

En ce qui concerne l'accès au marché français du blé dur, les prix effectivement payés par les semouleries françaises et les exportations allemandes de semoule de blé dur vers la France, les requérantes présentent les observations suivantes:

Le résultat négatif des efforts des semouleries et des importateurs allemands d'acheter en grandes quantités du blé dur français se refléterait dans les données numériques relatives aux importations (p. 22). Les négociations menées par les entreprises et les importateurs allemands en France (p. 30-36) feraient preuve de l'intensification des tentatives d'achat. Ce ne seraient pas les conditions de vente ou de prix qui auraient causé l'échec de ces négociations, mais bien l'absence d'offres du côté français.

Ce résultat négatif correspondrait justement à la situation économique telle qu'elle se présenterait sur le marché du blé dur en France. Ce marché serait, en premier lieu, un marché déficitaire;

d'autre part, les grands moulins français de blé dur, notamment ceux du Bassin parisien, seraient situés directement dans ou aux alentours des zones de production et entre les producteurs, les entrepôts et les semouleries existerait un lien étroit, naturel et traditionnel dont seraient exclues les personnes venues de l'extérieur. Seuls les excédents qui ne pourraient pas être achetés par ces semouleries pourraient parvenir aux bourses et aux marchés ouverts. Par conséquent, les prix en bourse et de marché ne permettraient pas de savoir à quels prix les semouleries françaises et italiennes achètent le blé dur de la production nationale.

Mais le fait qu'en particulier les moulins du Bassin parisien (pendant les campagnes 1971-1972 et 1972-1973) se sont approvisionnés sur la base du prix d'intervention ou d'un prix un peu plus élevé pourrait être indirectement déduit de ce qu'ils auraient proposé des prix de dumping aux fabricants de pâtes alimentaires allemands pour la semoule. Ces pratiques de dumping auraient atteint actuellement 250 DM de réduction par tonne, par rapport aux offres des semouleries allemandes.

En outre, les trois semouleries du Bassin parisien n'auraient pas augmenté les prix de la semoule en vente en France après le début de la campagne 1973-1974, malgré la hausse sur le marché mondial. Les possibilités de ces semouleries de s'approvisionner à des prix proches du prix d'intervention s'expliqueraient par les rapports spécifiques entre producteurs-entrepôts et moulins. En premier lieu il s'agirait de rapports entre clients et vendeurs durables qui, en outre dans le Bassin parisien, ne se limiteraient pas à la livraison et l'achat de blé dur, mais engloberaient également des affaires portant sur d'autres genres de produits (blé tendre, engrais) et sur des services. Il s'y ajouterait que les rendements à l'hectare dans le Bassin parisien en 1972 et 1973 auraient atteint jusqu'à 75 % ou même 100 % de plus que les taux moyens, sur lesquels se base la réglementation des prix et des

aides de la Communauté (voir aussi p. 14 et 15 de la requête).

On ne saurait méconnaître que les producteurs de blé dur du Bassin parisien atteignent des rendements anormalement élevés par rapport aux producteurs des autres régions, même s'ils n'obtiennent que le prix minimum garanti qui, après déduction de l'aide, correspondrait au prix d'intervention.

Le fait que les semouleries allemandes exportent de plus en plus de semoule de blé dur également aux fabricants français de pâtes alimentaires n'infirmerait pas la thèse que ces semouleries sont discriminées et qu'elles ne sont pas en mesure de concurrencer les semouleries françaises. Ne participeraient à ces exportations que les semouleries allemandes situées relativement près de la frontière. Elles vendraient à perte la semoule à des fabricants de pâtes alimentaires également situés relativement près de la frontière, d'une part, pour s'opposer à la concurrence discriminatoire des semouleries françaises et, d'autre part, pour réduire les pertes apparaissant en cas de la non-utilisation des capacités.

Enfin, les requérantes font remarquer que tant les semouleries allemandes que l'ensemble des semouleries de la Communauté auraient exposé leur position auprès de la Commission avant que la réglementation incriminée ait été arrêtée.

En novembre 1973, l'Union des associations des semouliers de la CEE aurait déjà communiqué à la Commission que, de l'opinion unanime de l'ensemble des associations membres, la réglementation conduirait à des distorsions dans la concurrence au préjudice des semouleries des pays du Nord de l'Europe et en particulier en république fédérale d'Allemagne et dans les pays du Benelux.

Après la publication des propositions de la Commission pour la campagne 1974-1975, il y aurait eu un entretien entre les représentants des semouleries

allemandes et un représentant de la Commission, au cours duquel les semouleries auraient signalé qu'il ne leur est pas possible d'acheter du blé dur français. Elles auraient demandé l'élimination de la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif du blé dur, différence qui ne serait — en tout cas, dans de telles proportions — pas justifiée sur un marché déficitaire.

Les représentants allemands auraient également attiré l'attention sur le fait que la différence prévue pourrait présenter le danger d'une substitution du blé dur par le blé tendre pour la fabrication des pâtes alimentaires.

Ensuite, l'Union des associations des semouliers de la CEE aurait également présenté personnellement des réclamations à la Commission par l'intermédiaire de ses représentants et avancé, en substance, les mêmes arguments que les semouleries allemandes.

Ces réclamations n'auraient eu qu'un succès réduit. Le Conseil de ministres, n'ayant pas suivi les propositions de la Commission dans son ensemble, aurait toutefois augmenté la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif par rapport à l'année précédente. En outre, d'après la nouvelle réglementation, la différence de prix entre le blé tendre et le blé dur se serait fortement creusée: la relation pour les prix d'intervention serait dorénavant de 100 : 151,6 et de 100 : 161,6 pour les prix indicatifs.

En droit

Violation de règles supérieures de droit

D'après les requérantes, les actes législatifs des organes de la Communauté pris pour réglementer les prix et les aides en matière de blé dur pour la campagne céréalière 1974-1975 constitueraient une violation qualifiée des normes du droit de rang supérieur protégeant les particuliers (discrimination, violation du principe de la proportionnalité).

La réglementation des prix et des aides pour la campagne 1974-1975 violerait l'objectif de stabiliser les marchés, prévu par l'article 39, paragraphe 1, lettre c, du traité CEE, celui de garantir la sécurité des approvisionnements (art. 39, paragraphe 1, lettre d) et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs (art. 39, paragraphe 1, lettre e). Elle ne serait pas conforme non plus au fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie (art. 39, paragraphe 2, lettre c). Elle serait unilatéralement fonction des intérêts particuliers du producteur, sans suffisamment tenir compte des besoins du reste de l'économie et des consommateurs et dépasserait, ce faisant, la mesure.

En raison du relèvement du prix de seuil, elle ferait tort aux consommateurs, sans pour autant profiter aux producteurs de blé dur de la Communauté.

En raison de la différence élevée entre le prix d'intervention, d'une part, et les prix indicatif et de seuil, d'autre part, elle provoquerait une discrimination au préjudice des semouleries de la république fédérale d'Allemagne, des États du Benelux et des nouveaux États membres par rapport aux semouleries françaises et italiennes.

Selon les requérantes, tous ces inconvénients pourraient être éliminés soit :

- a) en augmentant le prix d'intervention et en le ramenant au niveau du prix de seuil, ou
- b) en abaissant le prix de seuil, en le réajustant sur le prix d'intervention,
- c) soit en fixant des prix de seuil différents à l'importation de blé dur en France et en Italie, d'une part, et à l'importation dans les autres États membres, d'autre part.

A cela s'ajouterait une quatrième possibilité :

- d) la restitution à la production pour les semouleries défavorisées, dans les proportions appropriées sur le blé dur importé de pays tiers.

Le pouvoir d'appréciation des organes de la Communauté dans l'exécution de la politique agricole commune serait limité, d'une part, par l'article 40, paragraphe 3, du traité qui ne permettrait que les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39.

De telles limites découleraient également des principes d'économie politique reconnus, parmi lesquels figurerait, entre autres, la reconnaissance du fait que du point de vue économique le meilleur endroit pour transformer ou consommer une marchandise est le lieu de production. Dans une économie libre se développeraient ainsi des circuits naturels assurant qu'aux moindres coûts, un produit se dirige toujours vers l'utilisateur le plus proche et qu'il n'atteint les endroits les plus éloignés que dans la mesure où les acheteurs les plus proches ne peuvent l'acheter.

Enfin, si le marché d'un produit est limité et, qui plus est, déficitaire, il s'imposerait économiquement de permettre des importations de ce même produit pour prévenir des détournements de trafic nuisibles et des augmentations de prix déraisonnables au détriment du consommateur final.

En l'espèce, le blé dur produit en Italie et en France affluerait en un courant naturel vers les semouleries les plus proches de ces États membres, sans arriver cependant à couvrir les besoins de ces moulins. Étant donné que les semouleries des autres États membres peuvent être approvisionnées à suffisance par des importations en provenance des pays tiers, les organes de la Communauté agiraient contrairement à l'intérêt communautaire et à la loi en contrariant les courants commerciaux naturels par des mesures dirigées et en provoquant des détournements artificiels des courants commerciaux. En exerçant leurs fonctions dans le cadre de la politique agricole commune, les organes communautaires devraient prendre en considération que les semouleries allemandes se comporteraient éco-

nomiquement de façon artificielle et préjudiciable si elles s'efforçaient de couvrir leurs besoins en blé dur en France et en Italie. Il faudrait, compte tenu du fait que ces moulins sont obligés de s'approvisionner dans les pays tiers, que les organes communautaires s'engagent à leur donner la possibilité de s'approvisionner aux mêmes prix que les semouleries françaises et italiennes. Cette obligation n'aurait pas été respectée dans la réglementation des prix en cause.

Comme les institutions de la Communauté justifieraient encore la différence élevée entre le prix d'intervention et le prix indicatif par le souci de conserver au marché intérieur du blé sa flexibilité, il faudrait souligner la différence fondamentale existant entre le marché du blé tendre et le marché du blé dur. Il serait justifié sur le marché excédentaire de blé tendre d'assurer une flexibilité adéquate par une réglementation des prix pour que le blé produit dans les régions excédentaires éloignées puisse également être vendu dans les principales zones de consommation. Au fait que le marché du blé dur est déficitaire, s'ajouterait celui de la proximité et de la concentration des semouleries françaises et italiennes des zones de production. Étant donné ces deux circonstances, il ne serait pas nécessaire et même malvenu d'assurer une flexibilité des ventes du blé dur de façon à ce que le blé dur de la production intérieure puisse être vendu partout, dans tous les pays de la Communauté.

Enfin, la thèse de la nécessité d'une flexibilité sur ce marché serait précisément en contradiction avec les arguments en faveur de la fixation d'un prix d'intervention dérivé unique.

En effet, il suffirait de fixer la différence entre le prix d'intervention et de seuil afin de garantir la priorité de la production intérieure vis-à-vis des importations. A ce propos, même en France et en Italie, il suffirait d'une différence de quelques unités de compte. Cette différence devrait en toute logique obligatoirement

être nettement inférieure à celle qui s'avérerait nécessaire pour le marché excédentaire du blé tendre. Il s'ensuivrait que la réglementation des prix serait contraire aux objectifs de l'article 39 du traité CEE et également au principe de la proportionnalité.

En ce qui concerne en particulier le niveau du prix de seuil, les requérantes se réfèrent aux critères établis par le règlement n° 1968/73 du Conseil du 19 juillet 1973 (JO n° L 201, p. 10). Elles estiment que le prix de seuil pour le blé dur actuellement en vigueur serait fixé à un niveau trop élevé d'environ 10 UC/t.

Si l'on voulait néanmoins maintenir la différence entre le prix d'intervention et les prix indicatif et de seuil, il serait encore possible de fixer le prix de seuil de façon différenciée.

Si l'on n'acceptait pas ces propositions, le moyen approprié pour compenser les différentes possibilités d'achat serait l'octroi d'une restitution à la production. Cette compensation devrait prendre la forme d'un paiement d'une restitution à la production aux semouleries de la république fédérale d'Allemagne, des pays du Benelux et des nouveaux États membres pour les quantités de blé dur transformées en semoule et vendues à l'industrie de pâtes alimentaires.

En outre, les requérantes contestent l'affirmation que leur préjudice ne serait pas causé par la réglementation des prix communautaire, mais qu'il trouverait son origine dans les prix élevés sur le marché mondial dont les organes communautaires ne seraient pas responsables. A ce propos, les requérantes invoquent l'article 19 du règlement n° 120/67 qui autorise à prendre les mesures nécessaires en cas de perturbation du marché communautaire provoquée par le fait que le prix caf dépasse de façon sensible le prix de seuil. Le Conseil de ministres, faisant usage de cette autorisation dans le règlement n° 1968/73 du 19 juillet 1973, se serait cependant limité à introduire la perception

d'un prélèvement à l'exportation. De la même façon, on aurait pu introduire le système de restitution à l'importation.

Parmi les possibilités existant dans le cadre de l'article 39 du traité et de l'article 19 du règlement n° 120/67 (p. 102), les requérantes préconiseraient celle d'une réglementation permettant aux semouleries désavantagées d'importer une certaine quantité de blé dur de pays tiers, moyennant une exportation en franchise de prélèvement d'une certaine quantité de blé tendre.

Les requérantes ajoutent que ces derniers problèmes ne seraient pas d'une importance décisive en l'espèce, parce qu'il serait possible que le prix international du blé dur retombe à nouveau au-dessous du prix de seuil au cours de la campagne 1974-1975.

Le préjudice

Le dommage que les requérantes auraient subi et pourraient subir serait prouvé par le fait que, au moins depuis 1971-1972, les semouleries françaises auraient réussi une percée sur le marché de la semoule de blé dur en Allemagne qui représenterait environ 20 %. Il ne faudrait pas perdre de vue un autre dommage causé par le fait que les semouleries allemandes auraient dû s'aligner sur les prix de concurrents français pour ne pas perdre une part encore plus grande du marché. Comme les organes communautaires s'en tiendraient au système de réglementation de prix critiqué, il faudrait s'attendre à ce que les requérantes subissent au cours de la campagne 1974-1975 des pertes au moins aussi grandes que celles des années précédentes.

Les requérantes sont d'avis qu'il y aurait lieu d'évaluer le dommage au moins partiellement selon la méthode abstraite, c'est-à-dire dans la mesure où les semouleries allemandes achètent du blé dur des pays tiers sur la base du prix de seuil ou d'un prix plus élevé. Il s'ensuivrait que le dommage s'élèverait au moins à 10 UC la

tonne, chiffre à concurrence duquel le prix de seuil serait trop élevé (chiffres, p. 92 et 93).

Tout en reconnaissant la méthode d'évaluation abstraite, il y aurait lieu d'appliquer la méthode d'évaluation concrète pour évaluer le dommage que les requérantes subiront du fait de la perte d'une part de marché. Cette évaluation ne pourrait être opérée qu'après l'expiration de la campagne céréalière 1974-1975.

La faute

En ce qui concerne la faute, il faudrait remarquer que les organes communautaires ne pourraient prétendre en l'espèce qu'ils ne connaissaient pas les conditions particulières régnant sur le marché français du blé dur, ni les effets discriminatoires et les distorsions de concurrence provoqués par leur réglementation. Ils ne pourraient non plus prétendre que les semouleries allemandes n'ont pas attiré l'attention sur les dommages que les menaçaient au cours de la campagne céréalière 1974-1975. Le grief relatif à une faute concernerait également la négligence des organes communautaires qui, tout en connaissant les circonstances, n'auraient rien entrepris pour corriger les inconvénients.

Les requérantes invoquent en deuxième lieu le principe du droit au dédommagement du fait d'une intervention illégale — fût-elle non fautive — des organes communautaires assimilable à une expropriation. Ce principe existerait dans le champ d'application de l'article 215, paragraphe 2, du traité CEE, qui ne lierait en aucune façon la responsabilité de la Communauté à l'exigence d'une faute ou d'un lien direct, et devrait trouver application en l'espèce: les actes normatifs par lesquels les aides et les prix pour le blé dur sont fixés chaque année auraient causé à la propriété privée des semouleries allemandes un préjudice grave et durable. Ces actes seraient illégaux parce qu'ils ne seraient pas nécessaires pour réaliser les objectifs de l'article 39 du traité CEE et

du bien-être de la Communauté et parce qu'il y aurait d'autres possibilités de fixer les prix et de promouvoir la culture du blé dur de la Communauté sans fausser le jeu de la concurrence entre les semouleries, tout en permettant de réaliser les objectifs de l'organisation du marché.

B — Défense du Conseil

En fait

Le Conseil rappelle d'abord que le système communautaire aurait réussi à augmenter considérablement la production du blé dur dans la Communauté. Le pourcentage par rapport aux besoins de la production communautaire serait passé en sept ou huit ans à 70 %. Ce serait en premier lieu le système d'aide qui aurait abouti à ce résultat positif, mais il aurait fallu en outre établir une préférence communautaire, c'est-à-dire fixer le prix de seuil à un niveau tel que la production communautaire ne soit pas étouffée par les importations. Cette préférence n'aurait toutefois jamais été exagérée. En effet, la marge de préférence ne saurait être exprimée en chiffres constants, comme le font les requérantes, mais ne pourrait l'être qu'en pourcentage. Lors de l'examen de l'évolution des prix de seuil et d'intervention, il faudrait donc constater que pour la campagne 1971-1972 la préférence représenterait 10,22 % du prix de seuil, alors qu'en 1974-1975 elle serait réduite à 7,31 %.

Pareillement, l'aide à la production aurait baissé au cours de cette période non seulement en chiffres absolus mais plus encore en pourcentage: de 28,31 % du prix de seuil (1971-1972) à 16,66, même 15,86 % ultérieurement en 1974-1975 (voir annexe).

En ce qui concerne la situation sur le marché de blé dur, le Conseil fait remarquer qu'une interpénétration lente mais nette des marchés se produirait depuis cinq ans dans divers sens: principalement quadruplement des exportations de semoule de la France vers l'Allemagne et

en revanche décuplement des exportations de semoule allemande vers la France; décuplement aussi des exportations de blé dur français vers l'Allemagne; enfin augmentation sensible des importations en Allemagne des pâtes françaises et italiennes, ce dernier mouvement étant peut-être plus motivé par des raisons de goût du consommateur que par des raisons économiques.

Au vu de cette évolution il serait difficile de prétendre que le marché communautaire soit absolument figé et qu'il soit le siège de distorsions graves et permanentes.

En droit

De l'avis du Conseil, les trois conditions d'une action en responsabilité — faute, préjudice et lien de causalité — ne seraient pas remplies en l'espèce.

En ce qui concerne le lien de causalité

Même s'il existait un préjudice, ce qui est contesté par le Conseil, ce préjudice ne serait pas en relation directe avec la réglementation communautaire en cause, étant donné que les prix internationaux du blé dur auraient été constamment très supérieurs au prix d'intervention (première hypothèse des requérantes). Dans la deuxième hypothèse (mémoire du 4 novembre 1974), on ne pourrait pas trouver dans les allégations des requérantes un élément établissant que le système communautaire et notamment l'octroi d'aide soit la «cause» d'une différence de 30 UC/t dans le prix de revient des semouleries françaises et des semouleries allemandes.

En ce qui concerne le préjudice

Quant à l'action en constatation initiale, le Conseil estime que les conditions de l'article 215, paragraphe 2, du traité CEE ne seraient pas remplies (voir arguments exposés ci-dessus sous l'exception d'irrecevabilité). Cette demande initiale paraî-

trait inassimilable à une demande provisionnelle. La demande étant formée avant le début de la campagne céréalière, l'existence d'un préjudice ne pourrait apparaître.

Bien plus, la demande en ce qu'elle tend à la constatation de l'illégalité de la réglementation ne pourrait pas être appréciée in abstracto, mais seulement s'il y a un préjudice effectif qui résulte de cette illégalité.

Quant à l'action en exécution de prestation, il faudrait souligner que les tableaux communiqués dans la requête (annexe 6a) n'indiqueraient pas que la production des requérantes soit en baisse et qu'il y ait préjudice.

Le Conseil renvoie en outre à l'évolution des exportations allemandes de semoule vers la France et à celle des importations en Allemagne de blé dur français.

Enfin, le calcul des requérantes, dont la méthode est contestée par le Conseil, ne démontrerait pas pourquoi le montant de l'aide, même dans l'hypothèse d'une aide illicite, coïnciderait avec l'avantage des semouleries françaises. En effet, le bénéficiaire direct de l'aide serait le producteur et il n'y aurait aucune raison sur le marché déficitaire pour que le producteur abandonne l'aide aux semouleries. Les requérantes n'auraient fourni aucun des éléments nécessaires au calcul d'un préjudice parce que celui-là n'existerait pas.

En ce qui concerne la faute des institutions communautaires

Le raisonnement originaire des requérantes reposerait d'après le Conseil sur de nombreuses contrevérités et notamment sur celle que les semouleries françaises s'approvisionneraient aux prix d'intervention. A la lumière de l'augmentation considérable des prix depuis 1973, cette argumentation serait absolument inexacte.

Quant aux prétendues difficultés de pénétrer sur le marché français, le Conseil sou-

ligne que les requérantes importerait 10 % de leurs approvisionnements en blé dur de la France.

Puisque la faute des institutions communautaires consisterait d'après les requérantes dans l'augmentation de l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil, il faudrait rappeler que cette croissance en UC se transformerait en une décroissance en pourcentage.

En ce qui concerne l'argumentation alternative dans le mémoire du 4 novembre 1974, le Conseil soutient que les requérantes n'auraient pas prouvé que les producteurs français donneraient une ristourne gratuite de 30 UC/t à leurs clients.

Enfin, il faudrait signaler qu'une suppression de l'aide aurait conduit à une accentuation du déficit du blé dur communautaire. Le Conseil n'aurait pas pu changer sa politique trop brusquement sous peine de compromettre les résultats positifs déjà acquis qui correspondraient à l'intérêt général de la Communauté: grâce au système d'aide la production communautaire du blé dur aurait triplé en dix ans, ce qui profiterait également aux requérantes.

Les exportations de semoule française vers l'Allemagne ayant également augmenté, le mécanisme de la préférence communautaire aurait été adapté pour rétablir l'équilibre. La préférence communautaire refléterait un juste équilibre entre le souci de l'intérêt général de la Communauté et celui de l'intérêt particulier des requérantes.

Le critère de la «violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers» ne trouverait pas son application en l'espèce. S'agissant d'un «choix de politique économique» particulièrement complexe et délicat, il conviendrait de reconnaître à l'autorité responsable une marge suffisante d'appréciation discrétionnaire, dans la mesure où ses choix sont guidés par la

recherche de l'intérêt général, ce qui ne serait pas contesté en l'espèce.

C — Défense de la Commission

En fait

Après avoir signalé que les prix du marché mondial du blé dur comme les prix du marché français se situeraient à l'époque à un niveau supérieur à celui du prix d'intervention, du prix indicatif et du prix minimal garanti, la Commission fait deux remarques préliminaires:

- premièrement, les importations du blé dur en provenance des pays tiers ne seraient pas grevées de prélèvements;
- deuxièmement, la situation existant sur le marché mondial se serait pleinement répercutée sur les prix du marché français.

Selon les prévisions des spécialistes, il ne faudrait pas s'attendre à un changement notable des prix sur le marché mondial avant la récolte 1975-1976.

De plus, la Commission observe que les exportations françaises de blé dur vers les autres États membres se seraient développées de façon continue et dans une mesure non négligeable (annexe 2).

En droit

En ce qui concerne le préjudice

Puisque, d'après le mémoire des requérantes du 4 novembre 1974, la justification du préjudice se fonderait sur une alternative, la Commission examine deux hypothèses:

- a) Si le prix du marché mondial tombe de nouveau en dessous du prix de seuil, la différence entre le prix d'intervention et le prix de seuil/indicatif produirait ses effets au détriment des requérantes.
- b) Si le prix du marché mondial reste supérieur au prix minimum garanti, la discrimination provoquée par l'octroi

de l'aide produirait pleinement ses effets pendant toute l'année au détriment des requérantes.

Quant à la première hypothèse

La Commission estime qu'il serait improbable que cette hypothèse se réalise au cours de la campagne 1974-1975 et que ce fait priverait les demandes de tout fondement juridique.

Quant à la deuxième hypothèse

La Commission soutient que les requérantes n'auraient pas réussi à établir un lien de causalité entre l'aide et le préjudice allégué. En premier lieu, l'argumentation des requérantes négligerait le fait que l'aide octroyée aux producteurs serait neutre sur le plan du marché. Les prix payés aux producteurs résulteraient des lois de l'offre et de la demande et dépendraient de la concurrence. L'aide serait payée à tout producteur de blé dur, indépendamment de ce qu'il peut obtenir comme prix du marché. Même si l'aide conduit à ce que le producteur touche pour son produit un prix supérieur au prix du marché mondial, ce ne serait pas un avantage accordé aux semouleries françaises.

La Commission s'oppose à l'affirmation des requérantes selon laquelle les semouleries françaises s'approvisionneraient en blé dur auprès des pays tiers, sauf au cas où elles sont en mesure de se procurer du blé dur auprès des producteurs français à des prix nettement inférieurs.

Même en supposant que les minoteries françaises ne donnent la préférence à la production nationale que si celle-ci est meilleur marché, il ne serait pas pour autant nécessaire qu'elle soit «nettement meilleur marché». Pour être concurrentiels à l'égard de la production des pays tiers, il suffirait aux producteurs français d'offrir leur marchandise à des prix légèrement inférieurs aux prix pratiqués sur le marché mondial.

L'aide octroyée sur des crédits publics pourrait tout au plus exercer une influence d'ordre psychologique sur la négociation des prix entre producteurs et semouleries: étant assuré de percevoir une aide, le producteur pourrait, éventuellement, être enclin à ne pas exploiter totalement la latitude de négociation que lui laisse la situation du marché.

Un désavantage indirect sur le plan de la concurrence pour les semouleries allemandes qui pourrait éventuellement résulter de cette influence limitée et nullement quantifiable sur la formation des prix d'achat ne pourrait en aucun cas être assimilé à un dommage au sens de l'article 215 du traité CEE.

En outre, les indications communiquées par les autorités françaises concernant les prix effectivement payés sur le marché du blé dur en France (annexe 1) démontreraient que les suppositions des requérantes ne correspondraient pas à la réalité.

Si l'on voulait supposer que ces chiffres ne reflètent pas les prix fixés dans des contrats annuels, il faudrait admettre que ces contrats à long terme comportent, en règle générale, une clause de révision des prix.

Selon la Commission, les prétendues sous-enchères des semouleries françaises sur le marché allemand ne fourniraient pas un indice utile pour déterminer si, et dans quelle mesure, l'octroi de l'aide au cours de la campagne 1974-1975 a influencé les prix d'achat des semouleries françaises. D'abord, elles se rapporteraient à la campagne précédente (1973-1974). Il serait possible que les minoteries françaises aient acquis encore la récolte 1973 (contrats du printemps 1973) à des prix particulièrement avantageux avant l'augmentation des prix sur le marché mondial. Mais, si les semouleries allemandes subissaient de ce fait des conséquences

défavorables, la responsabilité ne pourrait en être attribuée à la Commission.

En ce qui concerne le calcul du préjudice

La Commission considère la méthode abstraite de calcul du préjudice appliquée par les requérantes comme insuffisante et cela abstraction faite de la question de savoir si, en droit commercial international, cette méthode est effectivement admise sans restriction.

Pour calculer un préjudice correctement, il faudrait prouver que la différence entre les prix (hypothèse 1) ou l'aide (hypothèse 2) a entraîné une diminution des bénéfices ou des pertes et/ou une perte de débouchés.

En ce qui concerne la violation de règles supérieures de droit

a) L'article 39, paragraphe 1, lettre c, du traité CEE

La Commission conteste d'abord l'interprétation donnée par les requérantes à la notion de stabilisation du marché. Cette notion, dans le contexte du traité, ne signifierait certainement pas le maintien des courants d'échanges et des positions sur le marché existant. On ne pourrait pas non plus défendre ce postulat selon lequel sur un marché déficitaire la marchandise doit être consommée ou transformée sur place. En raison du renforcement de la concurrence en Allemagne, il pourrait paraître tout à fait souhaitable de vendre de la semoule française de même que, pour stimuler la concurrence en France, il pourrait paraître judicieux que les acheteurs étrangers achètent au moins une partie du blé dur français. Justement grâce à cette dernière pratique les structures encroûtées du marché français pourraient être assouplies.

En plus, la politique communautaire ne viserait en aucun cas à détourner le blé dur français des régions de production;

elle serait simplement conçue de façon à ne pas exclure des courants commerciaux de cette nature. Le fait d'exiger de la Communauté des mesures qui aboutiraient directement à un isolement des marchés nationaux ne serait certainement pas couvert par le critère de la stabilisation du marché.

En particulier, l'aide ne serait pas adéquate pour contribuer en tant que telle au développement des exportations de semoule vers l'Allemagne; ce serait tout au plus indirectement concevable à travers l'effet stimulateur sur la culture du blé dur. Toutefois, la promotion de la culture de blé dur dans la Communauté ne s'opposerait pas aux objectifs de la stabilisation du marché.

Enfin, considérée à plus longue échéance, la politique d'aide pourrait contribuer à créer un nouvel équilibre du marché: si la production française, grâce aux mesures de promotion communautaires, atteint et dépasse même les besoins français, ce développement profiterait définitivement aux semouleries allemandes.

Dans l'optique de l'intérêt économique global, la politique d'aide paraîtrait tout à fait légitime.

b) L'article 39, paragraphe 1, lettres d et e, du traité CEE

Cette dernière considération se rapporterait également aux objectifs de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Eu égard à la pénurie de certaines matières premières sur le marché mondial et à l'augmentation des prix de ces produits, une politique visant à un certain niveau d'auto-provisionnement de la Communauté pourrait certainement servir les objectifs prévus à l'article 39, lettres d et e. Les mesures compensatoires, cependant envisagées par les requérantes, auraient

en fin de compte pour effet de freiner la culture communautaire du blé dur.

c) L'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE et le principe de la proportionnalité

En ce qui concerne la question des modifications du régime des prix et des aides, la Commission observe d'abord que la comparaison des prix d'intervention et des prix de seuil et indicatif dans la requête ne serait pas exacte.

Les requérantes se réfèrent pour la campagne 1970-1971 au prix d'intervention dérivé le plus élevé, alors qu'il y aurait eu lieu de se référer au prix d'intervention le plus bas (calcul de la Commission p. 26). Comparée aux chiffres pour 1971-1972, la différence en cause n'aurait que légèrement augmenté jusqu'à la campagne 1974-1975. En tenant compte du fait que l'augmentation du prix indicatif et du prix de seuil joue un rôle beaucoup plus important que celle du prix d'intervention, il faudrait constater que les valeurs ont subi une diminution relative (annexe 3).

Même si cette différence s'était exercée entièrement au détriment des semouleries allemandes, ce qui est contesté par la Commission, les sous-enchères prétendues des minoteries françaises ne pourraient pas être imputées aux effets du régime des prix communautaires.

L'exposé des requérantes sur les modifications des relations entre les prix du blé dur par rapport à ceux du blé tendre n'est pas contesté par la Commission. Quant à ces nouvelles relations, la Commission soutient que celles-ci auraient pratiquement été imposées par l'évolution des prix sur le marché mondial. Ce développement ne permettrait donc pas de conclure que les institutions de la Communauté n'admettraient plus l'existence du risque d'une substitution de blé tendre au blé dur.

Un relèvement général du prix d'intervention du blé dur serait apparu inopportun

non seulement à cause du risque de substitution, mais encore pour d'autres raisons: une réduction importante de l'écart entre le prix de seuil et le prix d'intervention pourrait, dans diverses régions de la Communauté, aboutir à ce que les produits en provenance des pays tiers supplantent les produits locaux.

Enfin, le niveau de protection du blé dur aurait été réduit par rapport à celui de froment tendre (voir le tableau, p. 29).

Quant à la possibilité de pénétrer sur le marché français du blé dur, la Commission fait remarquer que les exportations françaises du blé dur vers les autres États membres auraient été en augmentation constante (annexe 2), ce qui ferait apparaître que le marché français n'est pas complètement fermé aux semouleries étrangères. En effet, l'exportation de 26 500 tonnes vers l'Allemagne (d'après le tableau de la Commission) représenterait à peu près 10 % de l'ensemble du blé dur transformé chaque année par les semouleries allemandes. Tout en reconnaissant les conditions difficiles, il faudrait constater qu'une pénétration lente et constante des concurrents étrangers sur le marché français est possible et que cette évolution devrait modifier la situation de la concurrence en France et provoquer une hausse des prix à la production.

Les mesures de compensation envisagées par les requérantes sont critiquées par la Commission. En particulier, en ce qui concerne une différenciation régionale du prix d'intervention, la Commission fait valoir que dans le cas d'un marché déficitaire affecté par des produits plus chers en provenance des pays tiers, le prix d'intervention ne pourrait pas avoir une incidence notable sur la formation des prix.

Le fait, non contesté par la Commission, que les prix français se situaient autrefois partiellement et temporairement au niveau du prix d'intervention ou légèrement au-dessus de celui-ci, devrait donc

être expliqué par d'autres circonstances, pour lesquelles il n'existerait que des présomptions.

Toutefois, il s'agirait en l'espèce de deux facteurs de causalité — situation de fait en France plus réglementation communautaire — qui ne pourraient déclencher des conséquences défavorables aux requérantes qu'à partir de leur convergence.

Dans le cas où des mesures économiques ne portent atteinte aux intérêts des opérateurs économiques que lorsqu'elles s'ajoutent à une évolution de fait de la situation économique, il faudrait toujours examiner si la mesure législative constitue la cause «décisive» du préjudice invoqué. La Commission se réfère sur ce point à l'arrêt du 14 mai 1974 dans l'affaire 4-73, Nold/Commission (Recueil 1974, p. 491). En l'espèce, le facteur causal déterminé par la Communauté ne serait pas la «cause adéquate» des conséquences intervenues ou, d'après la terminologie juridique française, ce facteur n'aurait pas causé de préjudice direct aux requérantes.

On pourrait tout au plus aboutir à un autre résultat, si la réglementation communautaire contribuait à renforcer encore la situation de fait existant en France, ce qui ne serait précisément pas le cas présent: la réglementation communautaire viserait à desserrer ces structures du marché, à leur donner une plus grande «souplesse».

S'il existait une obligation des institutions communautaires de tenir compte, en arrêtant une réglementation des prix, d'une situation donnée, de manière telle que les inconvénients pour les requérantes soient compensés, un tel postulat ne pourrait être reconnu qu'à des conditions toutes particulières: il faudrait pour cela que la situation de fait donnée soit une situation durable qui, contrairement à ce que l'on pourrait normalement attendre et contrairement aux lois normales du marché, se révèle être rigide et immuable. Cette condition n'aurait pas été démontrée par les requérantes. En

effet, un processus d'assouplissement de structures de marché solidement ancrées s'étendrait sur une période assez longue et cette évolution n'aurait absolument pas pu arriver à son terme à l'époque de la fixation des prix. Dès lors, on ne pourrait pas exiger de la Communauté qu'elle eût dû, à cette époque, combattre la situation du marché français au moyen de mesures de correction des prix.

En outre, le rétablissement de prix d'intervention différenciés par régions aurait été contraire à la tendance générale actuelle d'éliminer de telles différenciations.

Par ailleurs, il y aurait encore des circonstances de fait qui pourraient justifier le maintien du système en vigueur, entre autres l'augmentation des exportations de blé dur françaises, la hausse des prix du marché en France et la situation sur le marché mondial.

L'argumentation des requérantes en faveur d'un abaissement du prix de seuil ne serait pas pertinente. En particulier, on ne pourrait pas déduire un raisonnement a contrario de la réglementation communautaire adoptée pour le cas où le prix de seuil serait dépassé: les mesures spéciales de limitation des exportations, destinées à prévenir une situation de pénurie, ne devraient pas suivre les mêmes critères qu'une réglementation permanente concernant les charges à l'importation.

L'introduction d'une réglementation différenciée du prix de seuil aboutirait à accroître encore les obstacles existant sur le marché commun agricole.

Toutes les autres mesures proposées par les requérantes seraient telles qu'elles font éclater totalement le cadre de l'action en indemnisation.

Si les requérantes, en particulier, avaient l'intention de faire valoir un droit à l'octroi d'une restitution à la production, elles devraient le faire dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 175 du traité CEE.

En ce qui concerne les conséquences sur l'aide de la hausse des prix internationaux, la Commission admet que l'octroi de l'aide n'apparaîtrait pas absolument nécessaire dans une telle situation. Elle aurait dès lors proposé au Conseil de la supprimer, au moins à titre provisoire, des considérations d'ordre fiscal ayant cependant également joué un rôle à ce sujet.

Mais même si une aide n'est plus absolument nécessaire, cela ne signifierait pas qu'elle soit privée de toute raison d'être et moins encore qu'elle soit entachée d'il-légalité. On pourrait s'imaginer que plusieurs considérations ont été déterminantes pour la décision du Conseil de réduire seulement l'aide, mais de ne pas la supprimer (voir p. 40 et 41).

En tout cas, en ce qui concerne la question de savoir si une subvention doit être accordée, il faudrait laisser une grande marge d'appréciation au législateur et on ne verrait pas en l'espèce que cette marge ait été dépassée.

Enfin, l'aide ne pourrait être qualifiée d'il-légale que si elle était de nature à déclencher des conséquences dommageables pour des tiers intéressés au marché. Cette hypothèse devrait être réfutée en l'espèce (voir les arguments exposés ci-dessus).

Même si l'on voulait rejeter comme non pertinents tous les moyens de défense invoqués, il resterait encore la question de savoir si la violation de la règle supérieure de droit constituerait une violation caractérisée au sens de la jurisprudence de la Cour.

Eu regard à toutes les circonstances examinées, il ne pourrait être question que la réglementation en cause soit l'émanation d'un arbitraire grave ou qu'elle transgresse d'une manière grave la règle de la proportionnalité. Même si l'on donne au critère de la «violation caractérisée» l'interprétation de l'existence d'un «Sonderopfer» ou d'un «préjudice spécial et grave», ces critères ne seraient pas remplis.

En l'espèce, il s'agirait tout au plus de préjudices qui ne dépassent pas les proportions de conséquences habituelles de décisions prises par le législateur dans le domaine de la politique économique.

En ce qui concerne la question de la faute

La Commission n'estime pas nécessaire d'aborder la question de faute étant donné l'exposé ci-dessus. Elle fait remarquer, cependant, que dans le cadre d'une action au titre de l'article 215 du traité CEE on ne pourrait pas faire abstraction de l'élément de faute.

Par ailleurs, on ne fait pas valoir, comme dans la procédure 63 à 69-72 précitée, que les requérantes auraient une part de responsabilité dans la survenance éventuelle d'un dommage.

Il ne serait pas non plus nécessaire de prendre position en détail sur l'existence éventuelle d'une «intervention assimilable à une expropriation» étant donné qu'il ne s'agirait pas, en l'espèce, d'un acte illégal des institutions de la Communauté.

D — Réplique

En fait

Les requérantes font remarquer d'abord que, depuis mi-janvier 1975, les prix sur le marché mondial du blé dur et du blé tendre seraient inférieurs aux prix de seuil. En conséquence, des prélèvements à l'importation dans la Communauté seraient à nouveau perçus.

Quelle que soit l'évolution des prix jusqu'à la fin de la campagne, la situation actuelle rendrait sans objet les arguments des défenderesses concernant le niveau des prix du marché mondial.

Après avoir complété les données numériques relatives à l'évolution des exportations et importations de blé dur et de semoule de blé dur entre l'Allemagne et la France (p. 4 et 5), les requérantes obser-

vent que ces chiffres ne donneraient qu'une image imparfaite de la question. Le nœud du problème résiderait dans les sous-enchères des semouleries françaises, à l'époque de 100 à 125 DM/t de semoule de blé dur, qui augmenteraient probablement encore après la baisse des prix sur le marché mondial.

En ce qui concerne les prix sur le marché français, les requérantes contestent en premier lieu l'exactitude du tableau présenté par la Commission. Par ailleurs, il ne serait pas établi que les semouleries françaises ont précisément acheté au départ des centres de collecte et ont payé les prix figurant sur ce tableau, sans tenir compte de l'aide de 30 UC/par tonne. On pourrait plutôt supposer que les prix communiqués se rapportent précisément à de tels achats des importateurs allemands ou d'autres entreprises étrangères.

Les requérantes contestent la thèse de la Commission sur le caractère neutre de l'aide. Pour le producteur du blé dur, le seul élément décisif serait ce qu'il perçoit au total pour son produit. Il serait d'ailleurs remarquable que les institutions n'aient jamais exposé le mode formel de paiement de l'aide employé en France et en Italie. Si l'aide est payée par l'intermédiaire des collecteurs agréés ou même des semouleries, ce qui serait la méthode la plus simple, cette aide acquerrait dans une large mesure la signification d'un facteur de calcul.

Enfin, en calculant le montant de l'aide de façon à ce que le prix minimum garanti soit ramené au niveau du prix d'intervention, les organes communautaires auraient entendu que l'aide puisse influencer le prix du marché. On supposerait alors que ce dernier puisse se ranger sur le montant du prix d'intervention.

Les requérantes font valoir qu'elles devraient couvrir, comme auparavant, au cours de la campagne céréalière 1974-1975, au moins 90 % de leurs besoins en blé dur dans les pays tiers au prix de seuil ou au prix du marché mon-

dial plus élevé. Pour les 10 % de leurs besoins couverts en France, elles auraient dû payer les prix de bourses françaises correspondant environ aux prix du marché mondial, lorsque ceux-ci étaient supérieurs au prix de seuil ou en tout cas bien au-dessus du prix d'intervention. Ces 10 % représenteraient des quantités insignifiantes et les prix payés pour ces quantités se seraient situés bien au-dessus des prix payés par les semouleries françaises.

En droit

En ce qui concerne l'illégalité

En l'espèce, la question décisive ne serait pas de savoir si, et dans quelle mesure, les semouleries françaises ont pu utiliser la possibilité avantageuse, conférée par la réglementation des prix et des aides, de s'approvisionner et si elles l'ont fait. Sur le plan juridique, il serait décisif d'établir que les institutions communautaires leur aient en tout cas aménagé et laissé, en toute conscience et connaissance des circonstances, une possibilité d'achat plus favorable que celle dont jouissaient les semouleries allemandes.

L'argumentation pour défendre l'écart important entre le prix d'intervention et le prix de seuil et la méthode de calcul de l'aide démontrerait la crainte des organes communautaires que les semouleries françaises n'achètent le blé dur français que lorsqu'il est nettement meilleur marché que le blé dur des pays tiers. En conséquence, les organes communautaires devraient également admettre que les semouleries françaises agissent et ont agi de telle sorte qu'elles n'ont donc acheté le blé français que lorsqu'elles pouvaient l'acheter sur la base du prix d'intervention (le prix sur le marché mondial étant inférieur au prix de seuil) et lorsque le blé français était nettement meilleur marché que le blé dur des pays tiers (jusqu'à 30 UC/t à l'époque où les prix sur le marché mondial étaient plus élevés que le prix minimum garanti).

L'argumentation des parties défendresses sur ce point serait cependant en

contradiction inconciliable avec la thèse de la Commission (p. 16 mémoire en défense) selon laquelle il suffirait aux producteurs français, pour être concurrentiels à l'égard de la production des pays tiers, d'offrir leur marchandise à des prix légèrement inférieurs aux prix pratiqués sur le marché mondial.

Si des mesures plus légères avaient suffi à ne pas mettre en péril les débouchés du blé communautaire, aussi bien en ce qui concerne l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil qu'en ce qui concerne le montant de l'aide, il n'aurait donc pas été nécessaire d'arrêter une mesure qui, en aménageant des possibilités d'achat différentes, discriminerait les semouleries allemandes.

Lorsque le prix du marché mondial avait dépassé le prix minimum, le paiement d'une aide n'aurait plus été nécessaire et aurait dès lors dû être éliminé. La discrimination fautive et illégale, au préjudice des semouleries allemandes, se trouverait établie.

S'il s'agissait, cependant, d'une discrimination nécessaire, les institutions auraient pu et dû arrêter des mesures afin d'éliminer les conséquences défavorables.

De telles possibilités existeraient dans le cadre du traité et de l'organisation commune de marché.

En ce qui concerne le lien de causalité entre l'événement dommageable et le préjudice

Si, les prix sur le marché mondial se situant au-dessous du prix de seuil, la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif avait été limitée à un minimum ou si le montant de l'aide avait été calculé de façon à ce que le prix minimum garanti soit ramené au prix indicatif ou légèrement en dessous de celui-ci, les possibilités d'achat des semouleries françaises et allemandes auraient été presque identiques. Du fait qu'un prix minimum était garanti aux producteurs,

les semouleries françaises auraient dû payer dans ce cas un prix qui, en toute hypothèse, aurait été légèrement inférieur au prix indicatif, ce qui aurait à peu près correspondu au prix de seuil. Il s'ensuivrait que la réglementation des prix et des aides aurait été à l'origine des possibilités d'achat différentes au préjudice des requérantes.

Le prix du marché mondial se situant au-dessus du prix minimum garanti, il aurait fallu éliminer l'aide ou limiter celle-ci à la différence entre le prix minimum et le prix pratiqué sur le marché mondial pour donner les mêmes possibilités d'achat. Au cours de cette période, la réglementation de l'aide et son montant auraient donc été à l'origine de l'avantage des semouleries françaises. Le lien de causalité ressortirait de lui-même: il serait évident que des possibilités d'achat différentes pour des entreprises concurrentes sur le même marché entraînent obligatoirement un préjudice au détriment des entreprises ayant les possibilités moins favorables. Le lien de causalité entre la négligence reprochée aux organes communautaires et un préjudice au détriment des requérantes ressortirait de ce que des mesures de compensation possibles n'auraient pas laissé apparaître un dommage au préjudice des requérantes.

En ce qui concerne la faute

La faute des institutions communautaires serait évidente parce qu'elles auraient arrêté la réglementation en cause en connaissance de toutes les circonstances et également omis d'arrêter des mesures de compensation.

En ce qui concerne le dommage

Les requérantes font valoir qu'elles auraient subi un dommage

- du fait des diminutions de leurs participations sur le marché de semoule de blé dur en république fédérale d'Allemagne,
- du fait des sous-enchères des semouleries françaises et du simple fait

qu'elles auraient dû acheter leur blé à un prix supérieur auquel les semouleries françaises pouvaient acheter le leur grâce à la réglementation communautaire.

En ce qui concerne la méthode de calcul du dommage, les requérantes s'en tiennent à leur opinion développée sur ce point dans la requête.

Le débat sur la méthode de calcul semblerait superflu, en l'espèce, la méthode abstraite et la méthode concrète se recouvrant plus ou moins.

Les semouleries allemandes devraient être mises dans la position qu'elles auraient eue si elles avaient obtenu les mêmes possibilités d'achat que les semouleries françaises.

Même dans une évaluation concrète du dommage causé par l'existence de possibilités d'achat différentes, le calcul serait centré sur la valeur objective de ces possibilités différentes, c'est-à-dire sur la mesure dans laquelle les possibilités des semouleries françaises étaient meilleures que celles des concurrentes allemandes. Ce dommage s'élèverait selon la méthode abstraite et également selon la méthode concrète au moins à 30 UC/t de semoule de blé dur vendue à l'industrie allemande de pâtes alimentaires, aussi longtemps que le prix du marché mondial se situait au-dessus du prix minimum garanti (jusqu'au 1^{er} novembre 1974).

Pour la période consécutive, le dommage s'élèverait pour les quantités vendues au moins au montant pour lequel l'aide aurait été fixée à un niveau trop élevé. Partant de la thèse qu'il aurait suffi que l'aide soit fixée à un niveau tel que les minoteries aient pu acheter «légèrement» en dessous du prix indicatif, ce montant «légèrement» inférieur pourrait être chiffré à 1,1 UC/t, montant prévu par le règlement de base n° 19/62 pour assurer la primauté à l'achat du blé communautaire sur le blé des pays tiers.

En supposant qu'il aurait suffi de fixer le prix de seuil à un niveau de 2 % supérieur au prix d'intervention unique (voir requête, p. 92), le prix de seuil actuellement en vigueur serait surévalué d'au moins 10,43 UC/t. Le dommage subi depuis le 1^{er} novembre 1974 pour les quantités vendues s'élèverait au minimum à 10,43 UC/t de semoule de blé dur.

Dans l'évaluation pour les deux périodes considérées, les requérantes tiennent compte du taux de conversion entre le blé dur et la semoule de 3 : 2, du fait que l'avantage des semouleries françaises ne porte que sur 80 % de leurs besoins en blé dur et d'une marge supplémentaire de sécurité.

E — Duplique des parties défenderesses

En fait

La Commission observe que les prélèvements appliqués depuis janvier 1975 seraient relativement faibles et n'auraient entraîné qu'un renchérissement modéré du produit en provenance des pays tiers par rapport au produit communautaire.

Quant au commerce de la semoule de blé dur, il faudrait constater un recul de 24,6 % des exportations françaises vers l'Allemagne et une progression des exportations allemandes vers la France.

En outre, la Commission conteste les prétendues sous-enchères, également d'un montant de 100 à 125 DM/t, ainsi que toutes autres affirmations des requérantes relatives aux prix de revient et de vente des requérantes et de leurs concurrentes françaises.

En droit

En ce qui concerne le caractère irrégulier de la réglementation communautaire

a) La réglementation des prix

Le caractère prétendument irrégulier ne pourrait avoir eu des effets préjudiciables

pour les requérantes qu'à partir de la date à laquelle le prix de seuil a recommencé à remplir effectivement sa fonction, à savoir le 18 janvier 1975.

Il n'existerait pour les institutions communautaires aucune obligation de préserver les courants d'échanges et elles ne seraient pas tenues d'aménager leur politique de manière telle que se trouvent annulés les avantages géographiques naturels des semouleries françaises.

Quant au prix du marché français de blé dur, le tableau présenté dans le mémoire en défense montrerait en tout cas que le prix d'intervention ne jouerait aucunement le rôle d'orientation que les requérantes entendraient lui attribuer.

Même si les semouleries françaises, en vertu d'accords à long terme et de contrats portant sur des livraisons importantes, bénéficiaient de prix de faveur, on ne pourrait pas s'imaginer que les prix effectivement payés diffèrent autant des prix du marché.

En tout cas, les prétendues sous-enchères, également d'un montant de 100 à 125 DM/par tonne, à supposer qu'elles existent réellement, ne pourraient pas fournir des preuves au sujet des prix français. Premièrement, des sous-enchères pourraient être expliquées par d'autres raisons et, enfin, le montant prétendu par les requérantes serait beaucoup supérieur à l'écart de 10,43 UC/t dénoncé comme discriminatoire.

Quant à la prétendue violation de l'égalité des chances, la Commission renvoie aux arguments invoqués pour rejeter le grief de discrimination. Une violation d'un tel principe par une mesure législative, entraînant l'illégalité de celle-ci, supposerait un comportement des institutions communautaires nettement arbitraire, délibérément discriminatoire et non susceptible d'être justifié par des considérations d'intérêt supérieur (de la Communauté). La Commission estime avoir fourni des arguments prouvant à suffisance l'inexistence d'un tel comporte-

ment arbitraire (voir mémoire en défense, p. 32 à 37).

Même si l'écart incriminé entre les prix de seuil et d'intervention n'était pas absolument nécessaire, l'écart proposé par les requérantes (réplique, p. 40) ne pourrait nullement garantir la préférence communautaire.

Quant à la « contradiction inconciliable » reprochée dans la réplique (p. 29), la Commission observe qu'elle maintient l'affirmation que les semouleries françaises donneraient la préférence au produit national lorsque celui-ci peut être obtenu à un prix un peu inférieur à celui du produit des pays tiers. Ce raisonnement, d'ailleurs formulé par rapport à une situation caractérisée par un prix de seuil inférieur aux cours du marché mondial, perdrait toute valeur de référence, si l'on envisage la question de l'écart généralement nécessaire entre le prix d'intervention et le prix de seuil. D'une part, le but de la réglementation communautaire ne serait pas de maintenir les prix du marché au niveau du prix d'intervention. D'autre part, l'écart entre le prix de seuil et le prix d'intervention devrait être fixé de telle manière que même le blé communautaire récolté dans les régions moins favorisées ait une chance de concurrencer le produit en provenance des pays tiers.

Enfin, dans le cadre d'un examen portant sur l'existence d'un « arbitraire », il ne s'agirait pas de savoir si l'un ou l'autre aménagement de l'organisation de marché aurait été plus opportun, il s'agirait simplement de savoir si la réglementation adoptée était manifestement déraisonnable en comparaison à d'autres dispositions possibles. Il apparaîtrait donc que la réglementation, s'inspirant dans son ensemble des considérations objectivement raisonnables, ne pourrait pas être qualifiée d'arbitraire.

b) Le régime de l'aide

Les suppositions émises dans la réplique (p. 10) au sujet des modalités de verse-

ment de l'aide seraient purement hypothétiques. En France, l'aide serait versée par l'ONIC et cela après que la récolte a eu lieu. L'interposition entre l'administration et le producteur individuel des collecteurs agréés lors du versement et de l'aide purement n'aurait que des raisons de nécessité pratique. En tout cas, le producteur individuel recevrait son décompte particulier — entièrement indépendant du prix de vente. Les collecteurs agréés seraient soumis à un contrôle officiel rigoureux.

La neutralité de l'aide ne pourrait pas non plus être mise en doute par les arguments avancés sur le « réajustement » du prix minimum au niveau du prix d'intervention. Si cette conception est dans l'essentiel correcte, elle ne signifierait nullement que d'après les institutions communautaires les prix du marché devraient normalement se situer au niveau du prix d'intervention.

La Commission rappelle que le niveau de prix souhaité pour le producteur ne correspondrait pas au prix minimum garanti, mais au prix indicatif augmenté de l'aide.

Le Conseil de ministres aurait eu en tout cas des motifs valables pour maintenir le système d'aide pour la campagne 1974-1975 et la nouvelle baisse des cours du marché mondial lui donnerait raison ultérieurement.

La suggestion des requérantes tendant à voir instituer une aide variable adaptée aux cours du marché mondial aurait été extrêmement difficile à mettre en œuvre sur le plan administratif.

Même si l'on voulait supposer que le montant de l'aide a été temporairement excessif, les requérantes auraient dû, pour que l'on puisse parler de discrimination, prouver que l'octroi d'une aide excessivement élevée devrait nécessairement favoriser, dans une proportion correspondante, les semouleries françaises.

En ce qui concerne le préjudice

Dans l'évaluation du dommage allégué dont la méthode est contestée par les parties défenderesses, les requérantes assimileraient la diminution de leurs possibilités d'achat, déduite d'une comparaison d'éléments extrêmes et hypothétiques, à un préjudice effectif subi lors de la vente (pertes des prix). Les prétendues sous-enchères ne suffiraient nullement à étayer l'évaluation hypothétique.

En ce qui concerne les pertes sur le plan des ventes alléguées, la moindre indication précise ferait défaut. Quant au calcul pour la période à partir du 1^{er} novembre 1974, il faudrait souligner qu'un prélèvement à l'importation n'aurait été institué qu'à partir du 18 janvier 1975.

Après cette date, les effets préjudiciables, cependant, n'auraient pu se traduire par un dommage dépassant le montant du prélèvement appliqué et, selon la conception des requérantes, la réglementation incriminée pourrait être génératrice des prétendues sous-enchères seulement à concurrence du prélèvement appliqué à chaque importation. Mais il paraîtrait peu vraisemblable que les prix payés par les semouleries françaises pour la marchandise entrant en concurrence avec les marchandises grevées d'un prélèvement se soient situés exactement au niveau du prix d'intervention. Ce blé ayant été acheté à une date antérieure, les prix effectivement payés à l'époque entreraient en ligne de compte.

Quant au calcul pour la période allant jusqu'au 1^{er} novembre 1974, il paraîtrait incompréhensible que l'aide redevenue brusquement licite dans son intégralité

lorsque le seuil du prix minimum est atteint.

D'après le calcul de la Commission (voir tableau, p. 18) ce seuil serait sans importance sur ce point et en outre, dans une série de situations, le montant le plus élevé d'un préjudice éventuel devrait être de toute manière inférieur aux 10,43 UC/t alléguées par les requérantes.

La défectuosité de la méthode de calcul appliquée par les requérantes étant évidente, la Commission demande à la Cour, pour le cas où celle-ci admettrait une responsabilité de la Communauté, de ne prononcer une telle condamnation que par voie de décision interlocutoire et d'ordonner aux requérantes d'apporter la preuve du montant du préjudice subi en produisant des données relatives aux incidences concrètes de la réglementation communautaire en ce qui concerne leurs pertes sur les prix et, le cas échéant, les diminutions accusées par leurs ventes.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 4 février 1976.

Les requérantes ont déposé un document relatif à l'évaluation du dommage qu'elles auraient subi au cours de la campagne céréalière 1974-1975 du fait des possibilités d'achat défavorables. Le montant du dommage qu'elles auraient subi en raison de la régression de leurs ventes et de la perte d'une part de marché devrait être déterminé et évalué par des experts.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 17 mars 1976.

En droit

Attendu que, par recours introduits en juillet 1974, les requérantes ont souhaité faire constater l'obligation de la Communauté de réparer le préjudice par elles subi au cours de la campagne céréalière 1974-1975 du fait de la

réglementation des prix et des aides en matière de blé dur contenue dans les règlements du Conseil n^{os} 1126/74, 1128/74, 1427/74 et 1524/74 des 29 avril, 4 et 17 juin 1974 (JO n^{os} L 128, p. 14 et 17, L 151, p. 1, et L 164, p. 6);

- 2 attendu que, par mémoires déposés le 1^{er} octobre 1974, le Conseil et la Commission, parties défenderesses, ont soulevé, conformément à l'article 91 du règlement de procédure, une exception d'irrecevabilité desdits recours;

qu'elles invoquent notamment que les recours, introduits dès avant le commencement de la campagne céréalière 1974-1975, constitueraient une action en constatation ou une demande d'arrêt déclaratoire (Feststellungsklage), visant à faire établir la responsabilité de la Communauté pour des dommages éventuels;

que le droit communautaire n'admettrait d'action en responsabilité que pour la réparation d'un préjudice né et actuel, de sorte que des actions en dommage seraient prématurées, si elles ne visaient qu'à faire constater l'illégalité d'une réglementation communautaire;

- 3 attendu que, dans leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité, les requérantes ont développé leurs conclusions initiales et demandé, outre la constatation requise, condamnation de la Communauté à leur payer des montants spécifiés qui constitueraient le préjudice par chacune d'elles subi dès le commencement, entre-temps intervenu, de la campagne 1974-1975;
- 4 attendu que le Conseil et la Commission ont objecté que cette modification des conclusions constituerait une modification du recours, interdite par l'article 42 du règlement de procédure;

qu'en outre, les conclusions, pour autant qu'elles visent à faire payer des montants spécifiés à titre de dommages-intérêts, seraient insuffisamment motivées;

Sur la recevabilité

- 5 Attendu que la Cour ayant décidé, par ordonnance du 20 novembre 1974, de joindre l'exception d'irrecevabilité au fond, il convient de considérer en premier lieu la recevabilité des recours;

- 6 attendu que l'article 215 du traité n'empêche pas de saisir la Cour pour faire constater la responsabilité de la Communauté pour dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision;

qu'en effet, il peut s'avérer nécessaire, pour prévenir des dommages plus considérables, de saisir le juge dès que la cause du préjudice est certaine;

que cette constatation est confirmée par les règles en vigueur dans les systèmes juridiques des États membres, dont la plupart sinon tous admettent une action en responsabilité fondée sur un dommage futur mais suffisamment certain;

- 7 attendu, quant à l'allégation des défenderesses selon laquelle l'effet préjudiciable aux requérantes de la réglementation adoptée pour l'année céréalière 1974-1975 n'aurait pas été certain déjà du seul fait que le niveau des prix retenu pour le marché commun était largement dépassé par le niveau mondial des prix, que les requérantes pouvaient, d'une part, se fonder sur l'arrêt du 13 novembre 1973, rendu entre les mêmes parties dans les affaires 63 à 69-72 (Recueil 1973, p. 1229), dont il ressort que la réglementation communautaire pour l'année céréalière 1971-1972, en substance identique à celle pour l'année 1974-1975, était de nature à leur porter préjudice sans cependant engager la responsabilité de la Communauté et, d'autre part, se baser sur leur prévision, qui s'est en effet réalisée au commencement de l'année 1975, que les cours mondiaux pour le blé dur tomberaient, avant la fin de la campagne, au-dessous du niveau des prix communautaires;

- 8 que, dans ces conditions, elles étaient justifiées, dès la publication de la réglementation communautaire en cause et avant sa mise en œuvre, à saisir la Cour de la question de savoir si et dans quelle mesure cette réglementation était de nature à les désavantager par rapport à leurs concurrents français et, dans l'affirmative, si cette réglementation était de ce fait contraire au principe de l'égalité de traitement;

que le préjudice qui pouvait résulter de la situation matérielle et réglementaire étant imminent, elles pouvaient se réserver de préciser le montant de ce préjudice que la Communauté devrait éventuellement réparer, et se borner pour le moment, à demander une constatation de la responsabilité de la Communauté;

qu'il en résulte que les conclusions ultérieures des requérantes tendant à la condamnation de la Communauté à leur payer les montants spécifiés et

successivement modifiés ne sauraient être considérées comme constituant une modification du recours ou comme des moyens nouveaux;

que la question de savoir si les montants demandés sont suffisamment motivés concerne l'évaluation du dommage et relève donc non de la recevabilité, mais du fond de l'affaire;

- 9 que l'exception d'irrecevabilité doit donc être rejetée;

Quant au fond

- 10 Attendu que le règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales prévoit la fixation d'un prix minimum garanti pour le blé dur, afin d'encourager la culture de cette céréale dans le marché commun, dont la production est, à l'encontre de celle du blé tendre, nettement déficitaire;

que, selon l'article 10 de ce règlement, «lorsque, pour le blé dur, le prix d'intervention ... est inférieur au prix minimum garanti, une aide est accordée à la production de cette céréale», cette aide étant égale à la différence entre les deux prix;

- 11 que, par l'effet de cette aide, la production de blé dur s'est fortement accrue dans certaines régions où sa culture est possible, notamment en Beauce, dans le Midi de la France et en Italie méridionale, de sorte que les besoins des moutonneries françaises et italiennes sont, dans une large mesure, satisfaits;

que, par contre, les semouleries allemandes et du Benelux ont pratiquement dû continuer à s'approvisionner en blé dur par la voie traditionnelle, c'est-à-dire par l'importation de pays tiers;

qu'il est constant que pendant les campagnes antérieures à celle de l'année 1974-1975 cette situation a désavantagé les semouleries allemandes telles que les requérantes, leurs concurrents français étant notamment en mesure de s'approvisionner en blé dur sur place et à des prix qui s'approchaient du prix d'intervention arrêté pour l'année céréalière, tandis qu'elles-mêmes devaient acheter le produit à des prix déterminés par le prix de seuil et ne pouvaient se procurer le blé dur communautaire qu'en petites quantités;

- 12 attendu que les requérantes estiment que le Conseil et la Commission sont responsables du préjudice que la situation décrite leur a porté, étant donné la manière dont ces institutions ont appliqué et exécuté les dispositions du règlement n° 120/67;

que, conscientes que les dispositions adoptées en exécution de ce règlement pouvaient pour le moins aggraver les désavantages de cette situation, ces institutions auraient dû ou bien réduire les aides prévues et ainsi éliminer l'influence qu'elles auraient exercée sur le niveau des prix pour le blé dur récolté en France, ou bien compenser l'effet de cette influence en abaissant le prix de seuil de sorte que celui-ci approche du prix d'intervention;

que, dans le cas où ni l'une ni l'autre de ces mesures n'aurait été considérée comme possible, ces institutions auraient dû rechercher d'autres moyens pour réduire le désavantage des semouleries allemandes et du Benelux;

que, par leur abstention totale, les institutions auraient violé non seulement l'article 39, alinéa 1, selon lequel la politique agricole commune a, entre autres, pour but de stabiliser les marchés, mais encore le principe fondamental de l'égalité de traitement des partenaires du marché commun exprimé à l'article 40, paragraphe 3, du traité;

- 13 attendu que, s'agissant d'une activité normative qui implique des choix de politique économique, la responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet de cette activité ne saurait être engagée, compte tenu de l'article 215, alinéa 2, du traité, qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers;

que l'instauration d'un système d'aides permettant de favoriser la production du blé dur dans la Communauté poursuivait la réalisation de plusieurs des objectifs visés à l'article 39, notamment la garantie de la sécurité des approvisionnements dans le marché commun et la stabilité du marché, du fait qu'elle favorisait la culture du blé dur déficitaire par rapport à celle, excédentaire, du blé tendre;

que la notion de stabilisation des marchés ne saurait couvrir le maintien, en tout état de cause, des situations acquises dans des conditions de marché antérieures;

qu'en accordant temporairement la priorité à certains objectifs de l'article 39, par rapport au maintien de situations acquises, les institutions n'ont pas violé les dispositions du traité invoquées mais ont, par contre, exercé leurs pouvoirs dans le cadre d'une politique agricole commune, d'une manière en soi heureuse, politique qui d'ailleurs a contribué à une augmentation locale considérable de la production de blé dur;

14 attendu qu'il y a lieu cependant de rechercher si, dans l'aménagement de cette politique d'aide, le règlement du Conseil n'aurait pas, comme l'excipent les requérantes, abusivement désavantagé les semouleries allemandes à l'égard de leurs concurrents français;

15 attendu que, pendant les campagnes antérieures à celle de 1974-1975, le blé dur récolté en France a été commercialisé à des prix constamment voisins du prix d'intervention sans jamais s'approcher de celui du blé dur importé;

que cette circonstance permet d'observer que la réglementation litigieuse a été ainsi plus profitable aux acheteurs de blé dur, c'est-à-dire principalement aux semouleries françaises, qu'aux producteurs eux-mêmes;

que cette situation, constatée et admise par les institutions défenderesses au cours de la procédure des affaires jointes 63 à 69-72 ainsi qu'au cours de la présente procédure, aurait dû inciter celles-ci à reconsidérer sinon le système des aides, du moins leur niveau;

que le fait par le Conseil de n'avoir pas remédié à cette situation aurait pu mettre en cause la compatibilité de celle-ci avec les articles 39 et 40 du traité, si les conditions du marché étaient restées inchangées;

16 attendu cependant que, depuis l'automne 1973, les prix mondiaux du blé dur avaient subi une hausse qui les portait au-dessus du niveau des prix indicatifs et de seuil communautaires, hausse qui, avec un certain retard, s'est communiquée aux prix du blé dur communautaire;

que, sous le coup de cette évolution des prix, le Conseil a, sur proposition de la Commission, augmenté les prix d'intervention, indicatif, de seuil et minimum garanti pour l'année 1974-1975 d'environ 40 UC par rapport à ceux de l'année précédente;

que, si n'est pas claire la raison pour laquelle le prix minimum garanti, dont la fixation correspond à des objectifs très différents, a été augmenté autant que les prix d'intervention, indicatif et de seuil, il est concevable que dans les conditions incertaines du marché mondial, le Conseil ait pu estimer plus prudent de maintenir provisoirement tout le système en vigueur;

qu'en tout cas, eu égard aux circonstances indiquées, on ne saurait qualifier la remise d'une modification du système à une date ultérieure et la décision de retenir pour l'année 1974-1975 les structures antérieures du système comme une violation suffisamment caractérisée des articles 39 et 40 du traité;

que cette conclusion se trouve confirmée par le fait que, à partir de l'année céréalière 1976-1977, le système des aides a été modifié dans un sens susceptible de remédier aux discriminations relevées ci-dessus;

17 attendu en outre que, dans les conditions exceptionnelles qui ont régi l'évolution des prix du blé dur récolté en France pendant l'année 1974-1975, il n'était pas certain que l'existence du système des aides et leur maintien au niveau antérieur puissent exercer sur cette évolution un effet comparable à celui constaté pour la période antérieure;

18 attendu que les requérantes, ainsi qu'elles l'avaient déjà fait dans les affaires 63 à 69-72, reprochent encore aux institutions communautaires de ne pas avoir rapproché le prix d'intervention fixé pour le blé dur et le prix de seuil fixé pour ce produit;

que dans un marché déficitaire tel que celui de l'espèce, un écart important entre ces deux prix ne se justifierait pas, mais rendrait la concurrence plus difficile aux semouleries obligées de s'approvisionner principalement sur le marché mondial par rapport à celles implantées dans les régions où le blé dur communautaire est cultivé;

que les raisons pour lesquelles l'écart entre ces deux prix ait pu être considéré nécessaire, à savoir la prévention d'interférences indésirables entre l'écoulement du blé dur d'un côté et celui du blé tendre de l'autre, n'auraient plus existé pour l'année 1974-1975 durant laquelle la différence des prix fixés pour les deux produits, qui dans les années précédentes était d'environ 20 %, a été fortement augmentée;

19 attendu que, pour l'année 1974-1975, l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil s'est, par rapport à celui de l'année 1973-1974, réduit en pourcentage et, en tout cas jusqu'au 7 octobre 1974, même en chiffres absolus;

que cet écart était nécessaire pour maintenir, dans les États mêmes où le blé dur est produit, la préférence communautaire, une réduction du prix de seuil par rapport au prix d'intervention mettant en danger l'écoulement du produit communautaire de l'Italie méridionale vers l'Italie du Nord et du Midi de la France vers la Côte atlantique;

qu'une fixation de prix de seuil différents pour les États membres non producteurs de blé dur et pour les autres États membres, telle qu'elle est suggérée par

les requérantes, aurait constitué une mesure extrêmement délicate demandant une pondération d'éléments peu certains qui aurait supposé des informations plus sûres et plus étendues que la statistique ne les fournit;

- 20 attendu d'ailleurs que, dans les perspectives de l'année 1974-1975, telles qu'elles se présentaient au Conseil au moment de l'adoption du règlement correspondant, la réduction du prix de seuil par rapport au prix d'intervention ne pouvait que revêtir un intérêt académique, le niveau mondial des prix dépassant largement celui prévu par la réglementation communautaire;

que, dans ces circonstances, on ne saurait reprocher aux institutions de n'avoir réduit l'écart entre les deux prix que dans la mesure finalement adoptée;

que, s'il est vrai qu'à partir du commencement de 1975 le niveau mondial des prix s'est abaissé et est tombé en dessous des prix fixés par la réglementation communautaire, le niveau du prix de seuil ne peut pas avoir sérieusement nui aux semouleries allemandes qui, pour autant qu'elles devaient encore s'approvisionner, pouvaient à l'époque profiter d'une retombée des prix d'achat du blé dur récolté en France, qui s'approchaient de nouveau du prix d'intervention;

- 21 attendu que, pour des raisons analogues à celles ci-dessus relevées, on ne saurait non plus reprocher aux institutions communautaires de ne pas avoir pris en considération les remèdes éventuels suggérés par les requérantes, tels qu'une restitution du prélèvement à l'importation de blé dur provenant des pays tiers aux semouleries allemandes;

qu'il est compréhensible que ces institutions aient estimé que, pour une année aussi exceptionnelle que celle de 1974-1975, une expérimentation de telles mesures, assez délicates à l'exécution, aurait été peu prudente;

que, dès lors, on ne saurait non plus constater à cet égard une violation suffisamment caractérisée des règles et principes du traité invoqués;

- 22 attendu que les requérantes ont encore invoqué l'existence d'un principe selon lequel il y aurait lieu à indemnisation du chef d'une intervention illégale de l'autorité publique, assimilable à une expropriation;

- 23 attendu que, sans qu'il y ait lieu de trancher la question de savoir si l'article 215 vise une telle responsabilité, il suffit de constater que, les interventions

incriminées n'étant pas entachées d'illégalité, le moyen invoqué doit être rejeté;

Sur les dépens

- 24 Attendu que les requérantes ayant succombé dans tous leurs moyens, il y aurait lieu de les condamner aux dépens de l'instance, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure;

que, néanmoins, il résulte de ce qui précède qu'elles ont pu raisonnablement s'estimer lésées par la prolongation sans modification de la réglementation adoptée en exécution du règlement n° 120/67;

qu'il y a donc lieu de compenser les dépens et de décider que les frais des mesures d'instruction seront supportés pour moitié par les parties requérantes et pour moitié par les parties défenderesses;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Les recours sont rejetés;
- 2) Chacune des parties supportera ses propres dépens;
- 3) Les frais de l'audition des témoins seront supportés pour moitié par les parties requérantes et pour moitié par les parties défenderesses.

Lecourt	Kutscher	O'Keeffe	
Donner	Mertens de Wilmars	Sørensen	Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 2 juin 1976.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt