

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
SIR GORDON SLYNN
présentées le 16 décembre 1986 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Dans ce recours, trois raffineries de sucre allemandes, la Zuckerfabrik Bedburg AG (« Bedburg »), la Lehrter Zucker AG (« Lehrter ») et la Lippe-Weser Zucker AG (« Lippe »), réclament au titre de l'article 215 du traité CEE des dommages et intérêts à la Communauté économique européenne, représentée par le Conseil et la Commission, pour le préjudice qu'elles ont subi du fait du règlement n° 855/84 du Conseil, du 31 mars 1984, relatif au calcul et au démantèlement des montants compensatoires monétaires applicables à certains produits agricoles (JO 1984, L 90, p. 1) et du règlement n° 2677/84 de la Commission, du 20 septembre 1984, relatif à des mesures transitoires en vue de la réévaluation du taux représentatif du mark allemand au 1^{er} janvier 1985 (JO 1984, L 253, p. 31).

Ces règlements sont également en cause dans l'affaire 278/84, République fédérale d'Allemagne/Commission. Nous avons résumé leurs effets dans les conclusions que nous avons présentées dans cette affaire. Nous ajouterons simplement ici que l'aide prévue par le règlement n° 855/84, dans sa version modifiée par la décision 84/361 (JO 1984, L 185, p. 41), pour les producteurs agricoles allemands n'est pas accessible aux requérantes de l'espèce présente qui transforment en sucre les betteraves qu'elles achètent mais ne sont pas des « producteurs agricoles ».

La thèse des requérantes est en substance la suivante. En raison de la structure de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, elles doivent détenir en permanence certains stocks de sucre durant

la campagne de commercialisation (du 1^{er} juillet au 30 juin). Le règlement n° 855/84 du Conseil a prévu, entre autres, des mesures pour le démantèlement des montants compensatoires monétaires positifs par une modification des taux représentatifs qui a pris effet au 1^{er} janvier 1985, c'est-à-dire au milieu de la campagne de commercialisation (et non pas le 1^{er} juillet 1984, soit au début de la campagne de commercialisation, comme la Commission l'avait initialement proposé, le Conseil s'y étant cependant opposé). Le taux représentatif applicable au sucre est passé de 1 Écu = 2,51457 DM à 1 Écu = 2,38516 DM. Les requérantes font valoir qu'elles ont dû payer aux producteurs de betteraves pour les livraisons de la récolte de 1984 le prix supérieur résultant de l'ancien taux de conversion alors qu'elles n'ont obtenu pour le sucre qu'elles ont fabriqué à partir du 1^{er} janvier 1985 que le prix inférieur résultant du nouveau taux de conversion. Le prix d'intervention pour le sucre blanc de la campagne de commercialisation 1984/1985 a été fixé à 53,47 Écus par 100 kilogrammes, ce qui correspondait à l'ancien taux vert de 134,45 DM par 100 kilogrammes, mais ne correspondait qu'à 127,53 DM par 100 kilogrammes au nouveau taux vert applicable à compter du 1^{er} janvier 1985. En conséquence, affirment-elles, les stocks qu'elles détenaient à l'époque ont subi une dépréciation de 6,92 DM par 100 kilogrammes.

Toutefois, les requérantes reconnaissent que, prétendument pour atténuer ces effets de la modification, la Commission a adopté le règlement n° 2677/84 qui contient deux dispositions importantes. L'article 2 dispose: « en ce qui concerne les offres de sucre

* Traduit de l'anglais.

acceptées par l'organisme d'intervention allemand à partir du jour de l'entrée en vigueur du présent règlement [c'est-à-dire le 21 septembre 1984], le prix d'achat du sucre blanc et celui du sucre brut sont convertis en monnaie nationale à l'aide du taux représentatif valable à partir du 1^{er} janvier 1985 ». Les requérantes soutiennent que cette mesure avait pour but d'empêcher les entreprises productrices de sucre de vendre à l'intervention leur production de 1984 à l'ancien prix plus élevé. La deuxième disposition est l'article 3, paragraphe 1, aux termes duquel: « en ce qui concerne les prix minimaux des betteraves A et B visés à l'article 3 du règlement (CEE) n° 1106/84 à payer en Allemagne par les fabricants de sucre aux producteurs de betteraves pour l'ensemble de la campagne 1984-1985, la conversion en monnaie nationale est effectuée en utilisant le taux suivant: 1 Écu = 2,41751 DM ». Ce taux se situe à mi-chemin entre l'ancien taux plus élevé et le nouveau taux inférieur, et les requérantes font valoir que cette mesure visait à ne pas faire peser sur les seuls fabricants de sucre la charge résultant de la baisse des prix à partir du 1^{er} janvier 1985. A l'ancien taux vert, le prix de base des betteraves sucrières de 40,89 Écus par tonne représentait 102,82 DM par tonne alors qu'au taux vert de transition fixé par le règlement n° 2677/84 il s'établissait à 98,85 DM par tonne. Exprimé en termes d'équivalent en sucre, en supposant qu'une tonne de betteraves donne 130 kilogrammes de sucre, le prix de base s'élève à 76,03 DM par 100 kilogrammes de sucre sous l'empire du règlement n° 2677/84 contre 79,08 DM par 100 kilogrammes de sucre dans le cadre de la réglementation antérieure.

Dans la requête introductive d'instance, les requérantes ont calculé leur préjudice en multipliant le total des stocks qu'elles détenaient au 31 décembre 1984 par ce qu'elles prétendent être la baisse des prix exprimée en marks allemands par tonne (6,92 DM par 100 kilogrammes), puis en prenant en

compte l'économie sur le prix des betteraves sucrières résultant de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84. Il a été affirmé que les chiffres exacts ne pouvaient pas être donnés avant le 1^{er} janvier 1985, mais sur cette base elles ont estimé leurs pertes à 1 134 220 DM pour Bedburg, 3 970 412 DM pour Lehrter et 1 587 946 DM pour Lippe.

Les requérantes soutiennent que le règlement n° 855/84 viole: a) les dispositions en matière de prix contenues dans le règlement de base régissant l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, le règlement n° 1785/81 (JO 1981, L 177, p. 4), dans la mesure où le règlement n° 855/84 a fixé au milieu de la campagne sucrière la date d'entrée en vigueur du nouveau taux de conversion représentatif pour le mark allemand, sans tenir compte du fait que cela aboutit à une baisse des prix qui réduit la marge bénéficiaire des fabricants de sucre de 13,64 %; b) le droit fondamental de propriété dans la mesure où le règlement empiète sur la substance de l'exploitation industrielle et commerciale mise sur pied et conduite par les requérantes et abaisse de 5,15 % la valeur des stocks de sucre détenus au 1^{er} janvier 1985; en raison de l'obligation d'acheter des quantités de betteraves sucrières à des prix fixés d'avance dès l'automne de 1984, les requérantes n'ont pas pu éviter les pertes résultant de la baisse des prix; c) le principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE; d) le principe général d'égalité dans la mesure où il impose aux raffineries de sucre allemandes une charge non indispensable pour atteindre l'objectif de l'alignement du taux de conversion pour les produits agricoles; e) le principe de proportionnalité en ce que la baisse des prix du sucre aurait pu être évitée si le nouveau taux de conversion était entré en vigueur au début d'une campagne de commercialisation. De l'avis des requé-

rantes, en adoptant les règles en cause, le Conseil a manifestement et gravement outrepassé ses pouvoirs parce que les règles outrepassées et les principes violés par le Conseil revêtent une importance particulière, que le nombre des entreprises concernées est restreint et que ces entreprises ont été sérieusement lésées.

Dans leur réplique, les requérantes admettent que le règlement n° 2677/84 de la Commission réduit les pertes d'au moins 6,92 DM par 100 kilogrammes sur le prix du sucre dues au règlement n° 855/84, à 2,85 DM par 100 kilogrammes, à condition que l'article 3 de ce règlement, qu'elles ne contestent pas, soit valide. Elles affirment cependant que l'article 2 du règlement n° 2677/84 de la Commission, dont elles prétendent qu'il les a empêchées de vendre à l'intervention au prix supérieur, provoque des pertes en combinaison avec le règlement n° 855/84. En tenant compte du régime transitoire, Bedburg prétend avoir perdu 1 785 000 DM, Lippe 2 330 000 DM et Lehrter 5 178 000 DM.

En réponse à des questions posées par la Cour, les requérantes ont procédé à un nouveau calcul de leurs pertes en tenant compte des mesures de transition arrêtées par le règlement n° 2677/84, ce calcul aboutissant à 1 423 406 DM pour Bedburg, 1 919 928 DM pour Lippe et 5 059 367 DM pour Lehrter. A la demande de la Cour, elles ont également évalué le montant des pertes qu'elles auraient subies si la modification du taux vert du mark allemand était intervenue le 1^{er} juillet 1984 (respectivement 2 993 124 DM, 3 680 428 DM et 8 102 505 DM) et le 1^{er} juillet 1985 (respectivement 808 566 DM, 1 098 022 DM et 892 531 DM).

Le Conseil et la Commission réfutent l'ensemble des moyens invoqués. Ils nient en

outre que les requérantes aient subi le préjudice allégué ou qu'il soit imputable aux deux règlements. Dans sa duplique, la Commission fait valoir que seule Bedburg a subi des pertes (d'un montant de 179 552 DM) à la suite des nouvelles mesures alors que Lippe et Lehrter étaient mieux loties avec un gain s'élevant respectivement à 567 168 DM et 1 646 111 DM. Les pertes de Bedburg sont dues au fait qu'elle a vendu moins de sucre que prévu à la fin de 1984 et correspondent en tout cas à des fluctuations commerciales normales.

Cependant, à titre préliminaire, deux exceptions d'irrecevabilité sont soulevées contre le présent recours. En premier lieu, il est affirmé qu'il est irrecevable parce que les requérantes auraient dû d'abord épuiser les voies de recours qui leur sont ouvertes devant les juridictions nationales. Cet argument ne nous paraît pas pertinent parce que aucune quantité du sucre litigieux en l'espèce n'a été vendue à l'intervention et parce qu'il n'existe, semble-t-il, ainsi aucune base matérielle qui eût permis aux requérantes d'engager devant les juridictions nationales une action contre l'organisme d'intervention national. Il est soutenu que le préjudice résulte d'un règlement de la Commission et d'un règlement du Conseil sans l'intervention d'un quelconque organisme national et il convient donc que cette demande puisse être portée devant la Cour par la voie d'un recours en indemnité, lequel constitue une voie de recours autonome dans l'ordre juridique communautaire: affaire 59/83, Biovilac/CEE (Rec. 1984, p. 4057, plus particulièrement p. 4074, points 6 et 7 des motifs de l'arrêt).

L'autre exception d'irrecevabilité est tirée du fait que le recours est formé au regard d'un préjudice futur qui n'a pas encore été causé et dont la probabilité n'est pas suffisamment établie. Bien que, sur la base du règlement

n° 855/84, il pouvait sembler que l'introduction d'un nouveau taux représentatif pour le mark allemand au milieu de la campagne de commercialisation du sucre causerait des pertes aux requérantes, l'effet des mesures transitoires prévues par le règlement n° 2677/84 de la Commission était encore incertain lorsque le recours a été formé. En outre, les pertes estimées ont été calculées sur la base du prix d'intervention alors qu'aucune quantité du sucre litigieux en l'espèce n'a été vendue ou était susceptible d'être vendue à l'intervention. La Commission a affirmé sans être contredite que depuis 1976/1977 il n'y avait eu aucune vente de sucre à l'intervention en Allemagne à l'exception d'une quantité de 43 000 tonnes en septembre 1984 et d'une autre quantité de 40 000 tonnes en décembre 1984 qui toutes deux s'expliquaient apparemment par des raisons spéculatives et ne représentaient pas des tendances normales du marché. En conséquence, une estimation des pertes ne pouvait pas raisonnablement être fondée directement sur le prix d'intervention.

Dans les affaires jointes 56 à 60/74, Kampffmeyer/Commission et Conseil (Rec. 1976, p. 711), confirmées dans la jurisprudence ultérieure, la Cour a estimé qu'une action pouvait être engagée au titre de l'article 215 pour des dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision. Comme nous l'avons déjà indiqué, les requérantes ont produit trois séries différentes de chiffres concernant leurs pertes. Elles s'en expliquent en faisant observer que, lorsqu'elles ont introduit le recours, elles ont avancé des prix fictifs, qu'elles ont utilisé dans la réplique les chiffres provisoires pour le premier semestre de la campagne et qu'elles ont disposé des chiffres

définitifs dans la réponse aux questions de la Cour. Étant donné que la question de savoir si un quelconque préjudice susceptible de faire l'objet d'un recours a été subi constitue un des principaux problèmes soulevés en l'espèce, il nous semble préférable d'examiner cette exception d'irrecevabilité conjointement avec cette question.

La responsabilité non contractuelle de la Communauté suppose la réunion de trois conditions en ce qui concerne: 1) l'illégalité de l'acte reproché aux institutions, 2) la réalité du dommage et 3) l'existence d'un lien de causalité entre l'acte et le préjudice invoqué: voir, entre autres, affaire 49/79, Pool/Conseil (Rec. 1980, p. 569, plus particulièrement p. 580). Lorsque l'acte attaqué est de nature législative et constitue une mesure prise dans le domaine de la politique économique, la constatation que la mesure est illégale ne suffit pas en elle-même pour engager la responsabilité de la Communauté. Lorsqu'un tel acte implique des choix de politique économique, il faut, en outre, qu'il soit entaché d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers: voir, entre autres, affaire 238/78, Ireks-Arkady/Conseil et Commission (Rec. 1979, p. 2955, plus particulièrement p. 2972), et affaires jointes 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Conseil et Commission (Rec. 1981, p. 3211, plus particulièrement p. 3246). Il s'ensuit que, dans l'application de la politique économique de la Communauté (comme en l'espèce), il peut être exigé du particulier qu'il supporte, dans des limites raisonnables, sans pouvoir se faire indemniser par les fonds publics, des pertes ou un préjudice économique, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci a été reconnu non valide: affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Bayerische HNL/Conseil et Commission (Rec. 1978, p. 1209, plus particulièrement p. 1224).

Dans l'affaire 97/76, Merkur/Commission (Rec. 1977, p. 1063, plus particulièrement p. 1078), la Cour a admis que, lorsqu'un règlement est pris au titre d'une compétence déléguée et « s'inscrit parmi les actes normatifs de politique économique que la Communauté prend dans l'intérêt supérieur du bon fonctionnement de ces organisations », il y lieu de considérer « que, si, dans ces conditions, la possibilité d'une protection de l'intérêt légitime de l'opérateur n'est pas à exclure, il n'en reste pas moins que la responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des opérateurs auraient subi du fait des actes normatifs régissant le régime susdit ne saurait être engagée que si, à défaut d'un intérêt public péremptoire en sens contraire, la Commission supprimait ou modifiait avec effet immédiat et sans avertissement, en l'absence de mesures transitoires adéquates, des montants compensatoires dans un secteur déterminé, et si la suppression ou la modification de ces montants n'était pas prévisible pour un opérateur économique prudent ».

Dans l'espèce présente, la modification du système des montants compensatoires monétaires (« MCM ») n'est pas intervenue avec effet immédiat ou sans avertissement: le règlement n° 855/84 a été arrêté le 31 mars 1984 tandis que la réévaluation du taux représentatif du mark allemand qu'il prévoyait n'est pas entrée en vigueur avant le 1^{er} janvier 1985. La modification a été adoptée dans l'intérêt supérieur du bon fonctionnement des organisations de marché et notamment, comme le précise le huitième considérant du règlement, pour rapprocher davantage les taux représentatifs du « niveau du prix commun », c'est-à-dire pour rétablir le contact avec la réalité économique. L'objectif poursuivi consistait à mettre fin au système qui permettait aux États membres à monnaie forte de bénéficier des avantages découlant d'une monnaie forte tout en étant isolés de la concurrence des exportations

meilleur marché provenant d'États membres à monnaie plus faible, ce qui nous paraît clairement relever du domaine de la politique économique que la Communauté peut adopter ou modifier. Il nous semble que des producteurs, transformateurs et opérateurs de ce secteur ne peuvent demander réparation que s'ils sont en mesure de montrer que des mesures transitoires adéquates n'ont pas été prises, c'est-à-dire si aucune mesure, ou aucune mesure adéquate, n'a été prise pour atténuer une modification si soudaine et rigoureuse qu'elle a bouleversé les données commerciales normales au-delà des risques auxquels, en tant qu'opérateur individuel, ils pouvaient raisonnablement s'attendre à être exposés.

Sur ce point, l'article 7 du règlement n° 855/84 du Conseil a habilité la Commission à arrêter des mesures transitoires et la Commission l'a fait en application de cette disposition dans son règlement n° 2677/84.

La mesure transitoire entrant en ligne de compte est celle énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 de la Commission que nous avons déjà cité dans ces conclusions et qui est expliqué dans les quatrième et cinquième considérants de ce règlement. Ces deux considérants sont libellés comme suit: « considérant que, aux termes de l'article 6 du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, ..., les fabricants de sucre ont l'obligation de payer aux betteraviers les prix minimaux pour les betteraves A et B, que, en raison du changement du taux représentatif du mark allemand au 1^{er} janvier 1985, ces prix minimaux exprimés en monnaie nationale devraient normalement changer à cette date en Allemagne, que, toutefois, la campagne de récolte et de transformation de la betterave

en sucre commence dans cet État membre au début octobre et se poursuit jusqu'à la fin décembre alors que la commercialisation du sucre obtenu se déroule de manière constante jusqu'à la nouvelle récolte, que, dans ces circonstances, *afin de ne pas faire peser sur les seuls fabricants de sucre la charge résultant d'une baisse des prix exprimés en monnaie nationale à partir du 1^{er} janvier 1985*, il y a lieu d'adapter le taux de conversion affectant le calcul de ces prix minimaux pour l'ensemble de la campagne, que, pour assurer un traitement équitable à l'égard des fabricants de sucre et des producteurs de betteraves, il convient de retenir l'utilisation d'un taux de conversion moyen, pour ces prix minimaux, obtenu par pondération, d'une part, de l'ancien taux représentatif pour une période de trois mois pendant laquelle les mécanismes de l'organisation commune des marchés, mis à part l'intervention, restent encore inchangés et, d'autre part, du nouveau taux représentatif pour une période de neuf mois » (souligné par nous).

Ainsi, les mesures transitoires visaient précisément le défaut incriminé dans la présente procédure. Il ressort clairement des mots soulignés que les mesures transitoires ont pour objectif d'éviter de faire peser sur les fabricants de sucre toute la charge résultant de la réévaluation du mark vert allemand au milieu de la campagne de commercialisation. La Commission a donc agi correctement pour atténuer le défaut. La pondération du taux de conversion moyen dans le rapport de trois à neuf transfère dans une large mesure la charge aux producteurs de betteraves sucrières. Les requérantes ne s'en plaignent pas puisque cela leur est favorable, les producteurs de betteraves sucrières ne l'ont pas contesté non plus puisqu'ils ont bénéficié d'une compensation voire, à notre avis, d'une surcompensation (pour les raisons que nous avons exposées dans nos conclusions dans l'affaire 253/84, GAEC), et il a été montré que le fait que les disposi-

tions aient été rétroactives était justifié conformément à la jurisprudence de la Cour.

L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 constitue, à notre avis, une mesure transitoire adéquate et valide et, en particulier, elle n'est viciée ni par un excès de pouvoir ni par la rétroactivité.

Les requérantes se plaignent de ce que l'article 2, par lequel la Commission a avancé l'application du taux vert réévalué pour le mark allemand au 21 septembre 1984 pour les achats à l'intervention de sucre en Allemagne, les a empêchées de vendre du sucre à l'intervention. Il semble clair à cet égard qu'aucune quantité du sucre n'a en fait été vendue à l'intervention de sorte que des pertes n'ont pas été subies à la suite de ce processus et, partant, aucune perte ne saurait être invoquée. La totalité du sucre vendu par les requérantes entre le 21 septembre et le 31 décembre 1984 a été vendue à des prix de marché supérieurs au prix d'intervention en marks allemands calculé à l'ancien taux de conversion plus élevé. Par conséquent, cet argument ne nous paraît pas pertinent. En tout état de cause, il n'a pas été montré, à notre avis, que l'article 2 lui-même n'était pas valide pour les raisons avancées par les requérantes.

Nous en venons à la question du préjudice. L'application de l'article 3, paragraphe 1, signifiait que, durant la campagne de commercialisation 1984/1985, les requérantes pouvaient acheter leurs betteraves sucrières à des prix en marks allemands calculés à un taux de change de 1 Écu = 2,41751 DM, se traduisant par des prix inférieurs à ceux qui résultaient de l'ancien taux de 1 Écu = 2,51457 DM qui aurait sinon

été en vigueur au cours des mois de récolte d'octobre à décembre 1984. D'autre part, durant les mois d'octobre à décembre 1984, le prix de marché du sucre en Allemagne s'est maintenu à des niveaux élevés correspondant à l'ancien taux vert. Il ressort des chiffres des prix de marché produits tant par les requérantes que par le gouvernement allemand que, même s'ils ont très légèrement baissé au cours du dernier trimestre de 1984, les prix de marché du sucre sont restés à un niveau supérieur au prix d'intervention en marks allemands calculé sur la base de l'ancien taux vert au cours des mois qui ont précédé le 1^{er} janvier 1985. La Commission fait valoir que le taux de conversion fixé par l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 partait de l'idée que l'ancien taux vert couvrirait les ventes pour une période de trois mois et que le nouveau taux vert couvrirait les ventes pendant une période de neuf mois. En fait, la Commission affirme que les requérantes — à tout le moins Lippe et Lehrter — ont vendu non pas 25 %, mais quelque 40 % de leur sucre provenant de la récolte de 1984-1985 à des prix correspondant à l'ancien taux vert supérieur. En d'autres termes, elles ont plus qu'atténué le préjudice que leur a causé la réévaluation du mark vert allemand le 1^{er} janvier 1985.

Dans ce contexte, la Commission a présenté un calcul qu'elle a commenté en réponse à la question posée par la Cour, lequel montre que, au regard des ventes effectives effectuées aux prix pratiqués par le marché, les requérantes ont réalisé un bénéfice sur leur marge de transformation se chiffrant à 74 448 DM pour Bedburg, 894 605 DM pour Lippe et 2 200 091 DM pour Lehrter. Si nous avons bien compris, ce calcul est censé mettre en évidence non pas les chiffres réels des bénéfices de la campagne, mais le montant à concurrence duquel, à la suite des mesures transitoires, les bénéfices des requérantes ont excédé le maximum dont elles pouvaient légitimement attendre qu'il

leur soit garanti par la Communauté, à savoir leur « marge de transformation ».

Le Conseil fait également valoir que des quantités considérables de sucre fabriqué par les requérantes à partir de betteraves de la récolte de 1984/1985 ont été vendues sur le marché allemand avant le 1^{er} janvier 1985 à des prix correspondant à l'ancien taux vert et que ces ventes représentent un bénéfice pour les requérantes. Le Conseil a produit des calculs qui sont censés établir le montant des bénéfices, mais ces calculs partent de l'idée que les requérantes admettent que la réévaluation du mark vert allemand instaurée par le règlement n° 855/84 à compter du 1^{er} janvier 1985 aurait été légale si elle avait pris effet au 1^{er} juillet 1984. Bien qu'elles aient semblé l'affirmer à un certain stade de la procédure, leur conseil nous paraît s'être écarté de cette position à la fin de l'audience. En tout état de cause, les règles de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre exigent que les fabricants de sucre détiennent en permanence certains stocks de la fin d'une campagne de commercialisation jusqu'au début de la suivante, de sorte que, même dans le cas d'une modification du taux représentatif au terme d'une campagne de commercialisation, certains stocks achetés aux anciens prix seraient affectés, et le problème de leur perte de valeur pourrait encore se poser. Mais, même si les chiffres réels du Conseil ne sont pas retenus, son argumentation semble pertinente dans la mesure où les requérantes ont vendu dans l'ensemble plus de 25 % de leur production provenant de la récolte de betteraves de 1984/1985 avant le 1^{er} janvier 1985.

L'estimation des requérantes quant aux effets des mesures transitoires est contenue dans leur évaluation globale des pertes qu'elles prétendent avoir subies. Leur calcul final de ces prétendues pertes figure en annexe 4 b) à leurs réponses aux questions posées par la Cour et il se présente comme suit.

Calcul des pertes résultant de la réduction du taux vert prenant effet au 1^{er} janvier 1985

	Zuckerfabrik Bedburg AG			Lehrter Zucker AG			Lippe-Weser Zucker AG		
	100 kg	Recettes		100 kg	Recettes		100 kg	Recettes	
		DM/ 100 kg	DM		DM/ 100 kg	DM		DM/ 100 kg	DM
1. Stocks au 30. 9. 1984	23 604			84 381			46 102		
2. Production (dans la limite du maximum autorisé par les quotas)	437 931			1 582 799			584 709		
3. Production disponible	461 535			1 667 180			630 811		
4. Ventes octobre à décembre 1984	— 92 520	146,39	13 544 114	— 543 217 ⁽¹⁾	143,20	77 788 954	— 187 531 ⁽¹⁾	143,87	26 979 546
5. Stocks au 31. 12. 1984	369 015			1 123 963			443 280		
6. Ventes janvier à mars 1985	— 122 805	139,18	17 092 359	— 626 214	138,70	86 853 123	— 125 840	139,30	17 529 824
7. Ventes avril à juin 1985	— 119 077	139,13	16 566 640	— 362 106	139,74	50 599 163	— 143 427	139,33	19 984 371
8. Ventes juillet à septembre 1985	— 108 313	140,56	15 224 398	— 134 550	140,42	18 894 098	— 110 660	140,56	15 553 925
9. Stocks au 30. 9. 1985	18 820	140,81	2 650 044	1 093	140,70	153 785	63 353	140,63	8 909 332
10. Total des recettes (4—9)			65 077 555			234 289 123			88 956 998
11. Valeur disponible de la production 1984/1985 (rubrique 3) avant le règlement n° 2677/84 de juillet 1984 au 20. 9. 1984: valeur à la vente	461 535	146,99	67 841 030	1 667 180	146,47	244 191 855	630 811	146,90	92 666 136
12. Perte de valeur résultant de la baisse des prix ⁽²⁾			2 763 475			9 902 732			3 709 138
13. Économie résultant de la baisse des prix des betteraves (rubrique 2 ci-dessus × 3,06 DM/100 kg)			— 1 340 069			4 843 365			— 1 789 210
14. Pertes effectives ⁽²⁾			1 423 406			5 059 367			1 919 928

⁽¹⁾ Hormis les ventes effectuées à l'avance, en raison du manque de capacité de stockage, à des prix qui n'étaient pas fixés avant 1985.

⁽²⁾ Méthode de calcul:

Rubrique 12: le stock au 30. 9. 1984 + production 1984-1985 (dans les limites des quotas maximaux) × prix de marché de juillet au 20. 9. 1984.
moins: ventes d'octobre 1984 à septembre 1985 + stock au 30. 9. 1985 × prix de marché effectif, octobre 1984 à septembre 1985.

Rubrique 14: rubrique 12 moins une baisse des prix des betteraves de 3,06 DM/100 kg de la production de sucre 1984-1985 (dans les limites des quotas maximaux).

A notre avis, ces calculs comportent plusieurs défauts. Le principal défaut nous paraît résider dans la méthode de calcul elle-même. Dans leur calcul, les requérantes aboutissent à une somme représentant la valeur de la totalité de leur production 1984/1985 (plus le stock reporté au début de cette campagne de commercialisation et provenant de la précédente) au prix qu'elle aurait atteint eu égard aux prix pratiqués entre le mois de juillet 1984 et le 20 septembre 1984, et elles déduisent de cette somme les ventes effectives qu'elles ont réalisées d'octobre 1984 à septembre 1985 (plus une estimation de la valeur de leurs stocks restants au mois de septembre 1985). La différence, affirment-elles, représente leurs pertes avant la prise en compte de l'effet de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 de la Commission. A notre avis, cette approche n'est pas correcte. Les requérantes ne sauraient prendre en compte la totalité de leur production 1984-1985. Selon la requête, elles invoquent la perte en valeur du stock écoulé après le 31 décembre 1984. Le fait d'invoquer la perte de valeur de quantités écoulées avant cette date revient à élargir les termes du recours en violation de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. En outre, le calcul se fonde sur une hypothèse erronée en ce que les requérantes ne sauraient soutenir que le prix du marché du sucre pratiqué de juillet à septembre 1984 doit se maintenir exactement à ce niveau pendant le reste de la campagne de commercialisation 1984/1985, les fluctuations normales du marché doivent être admises. Cela vaut en particulier pour la faible baisse des prix observée d'octobre à décembre 1984 et qui était de l'ordre de 1 DM, soit dans les limites de la marge de fluctuation de 2 DM que les requérantes elles-mêmes considèrent comme normale. Les requérantes ne sont donc pas fondées à partir dans leur calcul de l'idée qu'elles auraient obtenu, en l'absence des mesures contestées, pour la totalité de leur production de sucre issue de la récolte de 1984-1985, le prix de marché qu'elles ont obtenu de juillet à septembre 1984.

En outre, les requérantes ne sont pas, à notre avis, en droit de prendre en compte des stocks provenant de la campagne de commercialisation 1983-1984. Les betteraves achetées au cours de cette campagne de commercialisation l'ont été à des prix fixés par des règlements antérieurs qui ne sont pas attaqués en l'espèce. Elles ne nous paraissent pas non plus fondées à prendre en compte les ventes de sucre effectuées après l'expiration de la campagne de commercialisation 1984/1985, parce que ces ventes ont été réalisées à des prix de marché qui correspondent non pas au prix d'intervention fixé par la législation litigieuse, mais à celui fixé par des règlements ultérieurs qui ne sont pas non plus mis en cause dans la présente procédure. La même observation s'applique à leur estimation de la valeur des stocks qu'elles détenaient au mois de septembre 1985.

D'autres défauts des calculs sont critiqués. La Commission fait valoir qu'il est incorrect de calculer les prix sur une base trimestrielle comme le font les requérantes et qu'ils ne peuvent être établis que sur une base mensuelle. Nous estimons que cet argument a du poids. La Commission a également contesté la déduction de ventes anticipées au cours de la période d'octobre à décembre 1984 (rubrique 4), mais, à notre avis, la discussion menée à ce sujet devant la Cour n'a pas été suffisante pour permettre à celle-ci de statuer en la matière.

Les chiffres des prix indiqués aux rubriques 4, 6, 7, 8, 9 et 11 pour les ventes de sucre sont, semble-t-il, calculés en déduisant du prix départ usine un certain montant pour la

taxe sur le sucre, le prix des sacs et les frais de commercialisation. La Commission ne conteste pas les deux premières déductions mais considère que la déduction pour les frais de commercialisation (1,20 DM) est injustifiée et inusitée. En comparant les prix départ usine ajustés figurant en annexe 1 à la réplique avec les prix de marché fournis par le gouvernement allemand en réponse à la question posée par la Cour, on s'aperçoit que les prix de vente des requérantes sont uniformément inférieurs aux prix de marché indiqués par le gouvernement allemand, et cela d'un montant d'environ 1,20 DM qui correspondrait aux « frais de commercialisation ». Bien qu'il n'apparaisse pas clairement en quoi consistent exactement ici les « frais de commercialisation », il semble probable qu'ils représentent une partie de la marge bénéficiaire des fabricants de sucre que l'on ne saurait légitimement déduire du prix départ usine aux fins du calcul des pertes dans le présent contexte. Si cela est exact, le calcul des requérantes s'en trouve privé d'une grande partie de sa valeur parce qu'un montant de 1,20 DM peut être suffisant pour faire la différence, dans le contexte de l'espèce, entre une perte et un bénéfice.

La dernière opération dans le calcul des requérantes consiste à déduire du montant brut des pertes alléguées l'économie résultant de la baisse du prix des betteraves due aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 de la Commission (rubrique 13). L'économie est calculée en multipliant le chiffre de la production par un taux de 3,06 DM par 100 kg. Ce taux est cependant purement fictif. Il ressort de la page 18 de la réplique qu'il est tiré du prix de base des betteraves [40,89 Écus par tonne en vertu du règlement n° 1105/84 du Conseil (JO 1984, L 113, p. 12)] alors que, comme nous l'avons vu, l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 se réfère aux prix minimaux des betteraves A et

B qui sont des prix différents. En outre, il est fondé sur un rendement de 130 kg de sucre blanc par tonne de betteraves, ce qui ne constitue qu'une hypothèse dans le calcul des prix du sucre pour la campagne sucrière comme le révèle le quatrième considérant du règlement n° 1105/84. Le rendement réel en Allemagne pour la campagne de commercialisation 1984-1985 a été estimé par le Conseil à 142 kg de sucre par tonne de betteraves. Nous considérons, par conséquent, que les chiffres déduits à la rubrique 13 du calcul ne représentent pas l'effet réel des mesures transitoires arrêtées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84.

Cette partie du calcul (qui reflète les plaidoiries des requérantes) ne démontre pas l'inadéquation des mesures transitoires prévues par le Conseil et arrêtées par la Commission. Puisque (au regard de la jurisprudence de la Cour en matière de responsabilité non contractuelle, en particulier l'arrêt Merkur) la seule base sur laquelle les requérantes auraient pu appuyer leur demande d'indemnité résidait dans l'absence de mesures transitoires adéquates, nous considérons que leur demande pourrait être rejetée à partir de ce seul motif.

La question de savoir si l'action était irrecevable doit à notre avis être tranchée principalement au regard de la manière dont l'affaire a été plaidée au départ. La demande d'indemnité était fondée sur le prix d'intervention, ce qui nous paraît inapproprié puisque aucune quantité de sucre n'avait été vendue à l'intervention pendant une longue période, en outre, l'effet des mesures transitoires n'était pas connu. En tout état de cause, il nous semble que la demande était prématurée. Aucun préjudice actuel n'avait

été causé et on ne saurait affirmer avec certitude que la probabilité du préjudice futur était établie. En revanche, la demande paraissait valide au vu d'un examen superficiel et ce n'est qu'à la suite d'une analyse plus approfondie qu'elle s'est révélée mal fondée. Il s'agit d'un cas limite du point de vue de la recevabilité et, non sans hésitation, nous proposons d'accorder aux requérantes le bénéfice du doute et de ne pas déclarer le recours irrecevable.

Quant au fond, nous ne pensons pas que le calcul du préjudice produit en réponse aux questions de la Cour — et a fortiori les deux autres méthodes de calcul du préjudice — devrait être admis. A notre avis, les requérantes n'ont pas établi qu'elles ont subi un préjudice et, en tout état de cause, elles n'ont pas prouvé les chiffres qu'elles avancent. Nous proposons de rejeter le recours sur cette base. Elles n'ont pas non plus établi un lien de causalité entre le préjudice qu'elles allèguent et les éléments qu'elles mettent en cause.

En l'absence de préjudice, il est loisible à la Cour de ne pas examiner la prétendue illégalité de la législation attaquée. Elle peut rejeter, sans plus, le recours comme elle l'a fait, par exemple, dans l'affaire Pool. En tout cas, nous estimons que les considérations auxquelles nous nous sommes référés en ce qui concerne le fondement de la responsabilité communautaire font pièce aux divers chefs d'illégalité invoqués par les requérantes contre le règlement n° 855/84 du Conseil. Il ne nous paraît pas avoir été démontré que le règlement n° 855/84 viole le règlement n° 1785/81 ou qu'il porte atteinte à un quelconque droit fondamental de propriété reconnu par le droit communautaire, ou à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE. Les arguments relatifs à la violation des principes d'égalité et de proportionnalité ne sont pas établis. Ce qui a été fait s'inscrit, à notre avis, dans les limites du pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil. Nous ne pensons pas non plus que l'illégalité de l'article 2 du règlement n° 2677/84 de la Commission ait été démontrée.

En conséquence, nous proposons que ce recours soit rejeté comme non fondé et que les requérantes soient condamnées aux dépens.