

Dans les affaires jointes 63 à 69-72,

WILHELM WERHAHN HANSAMÜHLE, Neuss-sur-le-Rhin,
KURT KAMPPMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, Hambourg,
LUDWIGSHAFENER WALZMÜHLE ERLING KG, Ludwigshafen,
actuellement KURT KAMPPMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, Hambourg,
comme ayant succédé aux droits et obligations de DUISBURGER MÜHLEN-
WERKE AG,
HEINRICH AUER MÜHLENWERKE KG A.A., Cologne-Deutz,
actuellement KURT KAMPPMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, Hambourg,
comme ayant succédé aux droits et obligations de SÜDDEUTSCHE MÜHLEN-
WERKE AG,
PFÄLZISCHE MÜHLENWERKE GMBH, Mannheim,
représentés par M^e Fritz Modest du barreau de Hambourg, ayant élu domi-
cile à Luxembourg auprès de M. Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue
Aldringen,

demandereses,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES à Bruxelles, représenté par le pro-
fesseur D. Vignes, conseiller au service juridique du Conseil, en qualité
d'agent, assisté du professeur H. P. Ipsen de l'université de Hambourg, 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

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, à Bruxelles, représentée par
M. P. Gilsdorf, conseiller juridique, assisté du professeur H. P. Ipsen de
l'université de Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M.
Emile Reuter, conseiller juridique de la Commission, 4, boulevard Royal,

défenderesses,

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

LA COUR,

composée de M. R. Lecourt, président, MM. A. M. Donner et M. Sørensen,
présidents de chambres, MM. R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (rappor-
teur), P. Pescatore, H. Kutscher, C. O Dálaigh, A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. K. Roemer

greffier : A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

Attendu que les faits de la cause, l'objet de la demande et les positions des parties ont donné lieu au rapport d'audience ci-après.

I — Faits et procédure

a) *Objet du litige*

Les requérantes transforment le blé dur en semoule qu'elles livrent principalement aux fabricants de pâtes alimentaires. Alors que la production du blé tendre, destiné à la panification, est largement excédentaire dans la Communauté, celle du blé dur est non seulement largement déficitaire mais en outre localisée dans certaines régions, à savoir en Beauce et dans le Midi pour la France, et en Italie méridionale.

Les recours tendent à la condamnation solidaire du Conseil et de la Commission, — selon les termes de la requête — et à la condamnation de la Communauté — selon les termes de la réplique — au paiement de sommes se chiffrant au total à 9 487 281 DM en principal, augmenté des intérêts à 7 % depuis le 1^{er} février 1972, en réparation du dommage que les requérantes auraient subi au cours de la campagne céréalière 1971-1972. Ce dommage 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, et 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 (125,25 u.c.), tandis que leurs concurrentes françaises et italiennes auraient pu se procurer du blé dur indigène au prix d'intervention (112,44 u.c.) ou à un prix proche de ce dernier.

Cette distorsion de concurrence aurait fait perdre aux requérantes 20 % du marché allemand de la semoule constitué par les fabricants de pâtes alimentaires, et ce, principalement, au profit des entreprises françaises.

Les requérantes fondent, en ordre principal, leur droit à 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 italien, ou trop haut le prix de seuil pour les blés durs importés depuis les pays tiers.

En réplique elles invoquent, en outre, à titre subsidiaire, le principe du droit au dédommagement du fait d'une intervention illégale — fût-elle non fautive — de l'administration, frappant la propriété privée et assimilable à une expropriation ou dépossession.

b) *Organisation du marché des céréales*

L'organisation du marché des céréales comprenant à la fois le blé tendre et le blé dur, repose sur les principes suivants :

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, en outre, prévu la fixation d'un prix minimum garanti, supérieur au prix indicatif et destiné à encourager la production.

Le prix indicatif et le prix d'intervention de base sont fixés pour Duisbourg, au stade du commerce de gros (art. 2, paragraphe 3). Les prix d'intervention dérivés sont fixés, pour la même qualité type, au même stade et aux mêmes conditions que le prix d'intervention de base, pour les

centres de commercialisation de la Communauté autres que Duisbourg. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, alinéa 2, leur niveau est déterminé de telle façon que les différences entre eux correspondent aux écarts de prix à prévoir en cas de récolte normale sur la base des conditions naturelles de la formation des prix sur le marché, et permettent la libre circulation des céréales à l'intérieur de la Communauté, conformément aux besoins du marché.

Le prix de seuil, calculé pour Rotterdam, est fixé pour la Communauté de façon à ce que, sur le marché de Duisbourg, le prix de vente du produit importé se situe, compte tenu des frais de transport depuis Rotterdam, au niveau du prix indicatif.

En ce qui concerne le prix minimum garanti, l'article 10 du règlement n° 120/67 spécifie que « lorsque, pour le blé dur, le prix d'intervention valable pour le centre de commercialisation de la zone la plus excédentaire est inférieur au prix minimum garanti, une aide est accordée à la production de cette céréale ». Cette aide, égale à la différence entre le prix minimum garanti et le prix d'intervention précité est à charge des pouvoirs publics. Théoriquement, les acheteurs de blé dur français et italien — en l'occurrence les semouleries des deux États membres — ne devraient payer que le prix d'intervention, la différence étant supportée par l'aide.

Les requérantes affirment que cette hypothèse correspondrait, tout au moins pour une large part des achats, à la réalité. Selon le Conseil et la Commission, par contre, les minoteries françaises et italiennes seraient en concurrence sur le marché du blé dur et offriraient plus que le prix d'intervention, notamment un surprix de 3 à 7 u.c./t.

Par le règlement n° 1528/71 du Conseil du 12 juillet 1971 (JO n° L 162 du 20 juillet 1971, p. 1), une modification fut apportée à l'article 4 du règlement n° 120/67 de sorte que, pour le froment dur il n'y aurait plus qu'un seul prix d'intervention dérivé, valable pour tous les cen-

tres de commercialisation déterminés à l'exception de Duisbourg « pour autant que les quantités de... froment dur indigènes commercialisées lors d'une récolte normale restent inférieures aux quantités consommées à l'intérieur de la Communauté » (art. 4 du règlement n° 1528/71). Le nouveau prix d'intervention dérivé unique était égal au prix d'intervention dérivé le plus bas existant en application de l'article 4 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 existant antérieurement (art. 2). L'article 4 du règlement n° 120/67 fut modifié en ce sens.

Pour la campagne de commercialisation 1971-1972, les prix en vigueur sur le marché du blé dur étaient les suivants :

- *prix indicatif* : 127,50 u.c./t (art. 1 du règlement n° 1054/71 du Conseil du 25 mai 1971, JO n° L 115 du 27 mai 1971, p. 8);
- *prix d'intervention de base* : 119,85 u.c./t (art. 1 du règlement n° 1054 du Conseil du 25 mai 1971);
- *prix d'intervention dérivé unique* : 112,44 u.c./t (art. 1 du règlement n° 1530 du Conseil du 12 juillet 1971, JO n° L 162 du 20 juillet 1971, p. 16);
- *prix de seuil* : 125,25 u.c./t (article unique du règlement n° 1120 du Conseil du 28 mai 1971, JO n° L 118 du 31 mai 1971, p. 3);
- *prix minimum garanti* : 147,90 u.c./t (art. 1 du règlement n° 1054 du Conseil du 25 mai 1971);
- *montant de l'aide accordée à la production du blé dur* : 35,46 u.c./t (soit la différence entre le prix minimum garanti et le prix d'intervention dérivé unique : 147,90 u.c. — 112,44 u.c.).

c) Procédure

Les recours, datés du 8 septembre 1972, ont été enregistrés au greffe de la Cour le 13 septembre 1972.

Par ordonnance du 31 octobre 1972, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Par lettre du 8 janvier 1973 le représentant des requérantes communiqua à la Cour que les requérantes originales dans les affaires 64-72, 66-72 et 68-72, à savoir les firmes « Kurt Kampffmeyer Mühlen, Hambourg », « Duisburger Mühlenwerke AG, Duisbourg » et « Süddeutsche Mühlenwerke AG, Francfort », avaient été fusionnées sous une dénomination commune « Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG ».

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a estimé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Conclusions des parties

Dans l'affaire 63-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de 677 894,48 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.
- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Dans l'affaire 64-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de 3 256 931,40 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.
- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Dans l'affaire 65-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de 1 081 236,76 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.
- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Dans l'affaire 66-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de 592 648,72 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.
- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Dans l'affaire 67-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de 959 635,40 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.
- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Dans l'affaire 68-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de 1 409 662,21 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.
- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Dans l'affaire 69-72

- « 1) Condamner solidairement les parties défenderesses à payer à la requérante, en réparation du dommage qu'elle a subi, la somme de

1 509 272,04 DM plus les intérêts au taux de 7 % à compter du 1^{er} février 1972.

- 2) Condamner les parties défenderesses aux dépens. »

Les parties défenderesses concluent à ce qu'il plaise à la Cour :

« Rejeter les recours et condamner les requérantes aux dépens. »

III — Moyens et arguments des parties

A — Recours

En fait

Après avoir passé en revue les règlements applicables et avoir analysé du point de vue économique la production, la transformation et la consommation de blé dur dans la CEE ainsi que les systèmes de collecte et de répartition et la technique présidant à l'octroi des aides, les requérantes font valoir les griefs suivants :

Si le système de prix introduit pour le marché des céréales par le règlement n° 19 (JO n° 30 du 20 avril 1962, p. 933), repris par le règlement n° 120/67 du Conseil, avait sa raison d'être pour le blé tendre et l'orge, céréales produites partout dans la Communauté et pour lesquelles il y aurait un marché communautaire, il n'existerait, par contre, pas de marché libre du blé dur dans la Communauté. Cette céréale ne serait produite que dans des zones limitées et achetée par les semouleries établies dans ces régions ou à proximité. En outre, fixer le prix indicatif et le prix d'intervention de base pour Duisbourg n'aurait aucun sens. Bien que cette région comporte trois moulins de blé dur, Duisbourg ne serait pas le plus grand centre importateur, car il serait tout à fait déraisonnable et contraire à l'objectif de stabilisation exprimé à l'article 39 du traité de détourner des régions de production françaises et italiennes le blé dur qui y

est récolté, alors qu'il y a des semouleries dans ces régions.

Les prix indicatifs et les prix d'intervention de base fixés pour la campagne 1971-1972 par le règlement n° 1054/71 ne joueraient donc pas le rôle qui devrait être le leur. La suppression dans le règlement n° 796/72 du prix d'intervention de base confirmerait cette constatation.

Une comparaison du niveau du prix d'intervention dérivé unique (112,44 u.c.) avec le prix indicatif (127,50 u.c.) et le prix d'intervention de base (119,85 u.c.) ferait apparaître que le prix d'intervention dérivé n'était pas destiné à diriger les marchandises vers Duisbourg et qu'il n'avait de portée pratique que pour les environs du centre de production. Les prix d'intervention dits « dérivés » auraient ainsi été intentionnellement conçus comme des prix régionaux restreignant la circulation du blé dur à l'intérieur d'une région relativement peu étendue. Ils auraient radicalement exclu en 1971-1972 l'existence d'un marché du blé dur récolté dans la Communauté s'étendant à la République fédérale et au Benelux.

Ce soi-disant prix d'intervention dérivé constituerait en fait un véritable prix indicatif régional, de sorte que le prix de seuil fixé en fonction du prix indicatif imaginaire n'aurait, lui non plus, aucun lien avec les prix réellement pratiqués sur les marchés de production et de transformation du blé dur.

Dans les Etats membres ne produisant pas de blé dur et qui n'ont pas accès au marché du blé dur communautaire, le rôle du prix de seuil se limiterait à protéger le marché du blé tendre contre les importations de blé dur. Or, en France et en Italie ce rôle serait joué par les prix d'intervention, inférieurs au prix de seuil. Il aurait donc suffi dans les autres Etats membres d'un prix de seuil fixé au même niveau.

Du fait que les semouleries allemandes et celles du Benelux auraient été contraintes, au cours de la campagne 1971-1972, d'importer le blé dur au prix de seuil (125,25 u.c.) alors que les semouleries

françaises et italiennes auraient pu couvrir la majeure partie de leurs besoins au prix d'intervention dérivé unique de 112,44 u.c., il y aurait eu pour les premières un handicap de 12,81 u.c. par tonne. Les semouleries françaises et italiennes auraient été en mesure d'offrir de la semoule de blé dur à des prix inférieurs de 38 à 50 DM aux prix des semouleries allemandes et du Benelux.

En admettant que le rapport des importations de blé dur en provenance de pays tiers en France et en Italie soit, selon les cas, de 20 à 80 ou de 10 à 90, le handicap des semouleries allemandes et du Benelux resterait respectivement de 10,25 u.c. par tonne de blé dur (soit 15,38 u.c. ou 56,29 DM par tonne de semoule), et de 11,53 u.c. par tonne de blé dur (soit 16,30 u.c. ou 59,66 DM par tonne de semoule).

D'autre part, les importations de semoule de blé dur en provenance de France et d'Italie, bien que ne représentant que 20 % de la consommation en Allemagne, auraient entraîné des perturbations graves sur le marché, les semouliers allemands devant s'aligner, en raison de la position dominante de l'entreprise Birkel, principal acheteur de semoule française et italienne, sur les prix français et italiens nettement inférieurs.

Les requérantes reprochent aux institutions défenderesses de ne pas avoir cherché à remédier à cette situation.

Le Conseil aurait dû, selon les requérantes, soit ramener le prix de seuil au niveau de prix d'intervention dérivé unique, qualifier celui-ci de prix indicatif ou modifier l'article 5 du règlement n° 120/67, soit réduire l'aide aux producteurs de blé dur prévue par le règlement n° 135/67 (JO n° 122 du 22 juin 1967, p. 2393) en la ramenant à 22,65 u.c. la tonne au lieu de 35,46 u.c.

Ainsi les producteurs français et italiens auraient toujours recueilli le prix minimum garanti de 147,90 u.c. la tonne, mais les semouleries françaises et italiennes l'auraient payé 125,25 u.c. au lieu de 112,44 u.c.

D'après les requérantes on aurait même pu, comme l'avait prévu le règlement n°

19/62 (JO n° 30 du 20 avril 1962, p. 933) accorder une préférence de 1,1 u.c. la tonne à la production indigène française et italienne par rapport aux importations de pays tiers.

En droit

D'après le recours, les parties défenderesses auraient par des actes législatifs et réglementaires ainsi que par un défaut de surveillance du marché du blé dur, violé plusieurs normes de rang supérieur.

Il y aurait violation de l'objectif de stabilisation des marchés agricoles, prévu à l'article 39, paragraphe 1, lettre c, du traité, de l'interdiction de discrimination formulée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2 et, en ce qui concerne la fixation des prix de seuil pour la campagne 1971-1972, du principe de la proportionnalité, prévu à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1.

En l'occurrence, la responsabilité du Conseil serait engagée parce que la fixation d'un prix d'intervention dérivé unique aurait empêché la pénétration du blé dur français et italien en République fédérale.

La Commission, dont les propositions ont été à la base des actes incriminés du Conseil, verrait également sa responsabilité engagée.

Le principe de proportionnalité consacré par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, du traité aurait été violé par la fixation du prix de seuil à un niveau excessif. Comme le rôle du prix de seuil se serait limité en l'espèce à protéger la production de blé tendre contre les importations de blé dur, et que le même objectif était réalisé dans les pays de production du blé dur par la fixation du prix d'intervention dérivé unique, il aurait suffi de fixer le prix de seuil à ce même niveau, soit 112,44 u.c.

Comme les institutions défenderesses auraient consciemment réalisé, par les mesures incriminées, le clivage du marché d'où résulterait le dommage encouru par les requérantes, leur responsabilité serait engagée. Les parties défenderesses devraient, dès lors, indemniser les requérantes du préjudice subi.

B — Défense du Conseil

En fait

Dans son mémoire en défense le Conseil soulève en premier lieu certaines objections de caractère général concernant le recours.

En ce qui concerne le système de prix, mis en place par le règlement n° 120/67, le Conseil observe qu'un prix indicatif aurait toujours un caractère irréal, étant un prix idéal. Le prix de seuil dont le niveau dépendrait de la corrélation entre les marchés du blé dur et du blé tendre ne serait pas excessif, le prix de revente par les organismes collecteurs français et italiens étant supérieur au prix d'intervention. Quant à ce dernier, l'importance réduite des interventions opérées sur les marchés français et italien aurait justifié la suppression, par le règlement n° 1528/71, des prix d'intervention dérivés multiples. D'autre part, les critiques dirigées contre le prix d'intervention manqueraient de toute façon de pertinence car une fixation même inadéquate du prix d'intervention serait sans effet sur le fonctionnement du marché, puisque ce ne serait pas en fonction de ce prix que se forment les prix sur le marché.

L'absence de griefs sérieux contre le système du règlement n° 120/67 ressortirait également, d'après le Conseil, de la tardivité de la réclamation, démontrant l'absence de lien de causalité entre le système du règlement n° 120/67 et son application, d'une part, et la situation défavorable dont se plaindraient les requérantes, d'autre part.

Pour une juste appréciation du handicap supporté par les semouliers allemands il faudrait, selon le Conseil, tenir compte des éléments suivants, qui restreignent de façon notable la différence réelle entre les prix allemands, d'une part, et français et italiens, d'autre part.

- Le prix de marché payé aux producteurs français et italiens de blé dur aurait fréquemment été supérieur au prix d'intervention (à la Bourse de Paris il y aurait eu une différence de 3 à 7 u.c. en septembre 1972).

- Les semouleries allemandes auraient un taux d'extraction inférieur, probablement dû à la recherche d'un degré de pureté supérieur et qui expliquerait en partie le prix plus élevé demandé par elles.
- Le prix de transport de France vers l'Allemagne serait plus élevé pour la semoule que pour le blé dur.
- L'exemption de montants compensatoires de mai 1971 à mai 1972 sur les importations de blé dur en provenance de pays tiers aurait amené, pour les semouliers allemands, un bénéfice de change qui pourrait être évalué à 14 % jusqu'à la dévaluation officielle du dollar le 9 mai 1972 et qui aurait encore été de 5 à 6 % par la suite.
- Pour calculer l'écart séparant le prix de seuil (125,25 u.c.) du prix de marché, il faudrait également tenir compte de la marge bénéficiaire des organismes collecteurs, ainsi que des possibilités de préfixation du prélèvement.

D'après le Conseil, l'impossibilité pour les semouliers allemands de se procurer du blé dur en France et en Italie, pour autant que l'on en admette le caractère réel, ne serait pas due à l'organisation du marché mais au manque de vigilance des semouliers allemands, qui auraient été insuffisamment attentifs à l'évolution du marché et ne se seraient intéressés que tardivement aux possibilités de pénétrer dans le marché français et italien du blé dur.

En droit

En ce qui concerne les institutions mises en cause et la solidarité entre elles

Un recours en responsabilité non contractuelle, au sens de l'article 215, alinéa 2, ne pourrait être dirigé solidairement contre le Conseil et la Commission, mais seulement contre la Communauté qui, seule, en vertu de l'article 210, aurait la personnalité juridique. Une solidarité du Conseil et de la Commission serait dès

lors hors question puisqu'il n'y a qu'un responsable unique. D'autre part, l'action serait mal dirigée contre la Commission laquelle, même si elle avait fait au Conseil une proposition comportant une illégalité, ne serait pas responsable de l'acte arrêté par cette dernière institution.

En ce qui concerne le caractère général et abstrait des actes à propos desquels la responsabilité de la Communauté est invoquée

Tout en admettant la distinction affirmée à plusieurs reprises par la Cour entre le recours en annulation et le recours en responsabilité (arrêt du 2 décembre 1971, affaire 5-71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt contre Conseil, Recueil 1971, p. 975 ; arrêt du 13 juin 1972, affaire 11-71, Comp. d'Approvisionnement contre Commission, Recueil 1972, p. 391), le Conseil estime qu'il résulterait du caractère abstrait et général des actes à propos desquels la responsabilité de la Communauté serait engagée que, dans la mesure où un recours en annulation à l'égard des actes n'atteignant pas les requérantes en raison de leurs qualités particulières ne serait pas recevable (arrêt du 15 juillet 1963, affaire 25-62, Plaumann contre Commission, Recueil 1963, p. 197 ; arrêt du 2 juillet 1964, affaire 7-64, Glucoseries réunies contre Commission, Recueil 1964, p. 811), le recours en responsabilité ne le serait pas non plus à l'égard des conséquences financières de ces actes, puisque ceux-ci, n'atteignant pas directement les requérantes, ne pourraient de même leur causer un préjudice direct et spécial, condition de base de la responsabilité.

En ce qui concerne le lien de causalité

Le Conseil conteste, en outre, l'existence d'un lien de causalité entre les faits prétendument fautifs et le dommage qui en serait résulté. Les requérantes ne démontreraient pas que l'isolement du marché français par les contrats à long terme conclus par les semouliers français résul-

terait du système du règlement n° 120/67 et de son application.

En ce qui concerne la faute

Selon le Conseil, ce serait essentiellement une responsabilité pour faute qu'allégueraient les requérantes, à savoir :

- violation de deux règles de droit d'ordre supérieur, soit, d'une part, le respect de l'objectif de stabilisation des marchés (art. 39, paragraphe 1, lettre c) et, d'autre part, la règle de non-discrimination de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2 ;
- violation du principe de la proportionnalité qui doit exister entre une mesure administrative et l'effet visé par celle-ci et qui, en matière agricole, se trouve énoncé à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, du traité, en ce que les organisations communes de marché ne doivent comporter que les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39.

En ce qui concerne la violation de l'article 39, paragraphe 1, lettre c (objectif de stabilisation du marché) et celle de l'article 40, paragraphe 3, 2^e alinéa (discrimination au détriment des semouliers allemands), le Conseil conteste que les faits de l'espèce soient constitutifs d'une violation fautive suffisamment caractérisée de ces obligations.

Le grief tiré de la violation du principe de la proportionnalité concerne le haut niveau du prix de seuil qui n'aurait pas été nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique commune. Le Conseil répond que ce niveau était nécessaire pour éviter un bouleversement du marché du blé dur par la concurrence soit du blé dur importe, soit du blé tendre.

En tout état de cause l'atteinte à la règle de la proportionnalité lorsqu'elle est invoquée contre un acte général et abstrait constituant un choix de politique économique, devrait constituer une atteinte particulièrement grave, ce qui ne serait pas le cas en l'occurrence.

C — Défense de la Commission

En fait

Sur le fond, la Commission se rallie au point de vue du Conseil et estime :

- que le prix de seuil pour le froment dur n'aurait pas été fixé trop haut par rapport au prix d'intervention applicable dans les régions de production et qu'il n'y aurait donc eu ni discrimination, ni manque de proportionnalité ;
- qu'un rapport de causalité suffisant entre les actes normatifs incriminés et le dommage invoqué, n'aurait pas été établi ;
- que l'avantage de prix des semouliers français serait moins important que ne l'affirmeraient les requérantes.

En droit

En ce qui concerne les institutions mises en cause et la solidarité entre elles

La Commission relève que le recours ne pourrait en aucun cas tendre à faire condamner les institutions alors qu'aux termes de l'article 215, c'est la Communauté en tant que telle qui serait responsable.

Sur le point de savoir quelle institution représentera obligatoirement la Communauté dans une action en responsabilité non contractuelle, la Commission écarte la représentation par l'institution qui aurait promulgué l'acte attaqué ou qui aurait commis une erreur. De façon générale, la Communauté devrait être représentée par la Commission dans les actions en dommages-intérêts pour irrégularité dans les actes juridiques. A cet égard, l'article 211 du traité ne serait que l'expression d'un principe de portée plus générale, à savoir qu'il serait par nature de la compétence de l'institution « exécutive » de la Communauté de défendre les intérêts patrimoniaux de la Communauté tant devant les tribunaux que devant la juridiction communautaire. D'éventuels problèmes surgissant lorsque

l'acte irrégulier a été commis dans la sphère d'influence des autres institutions, devraient être résolus par une convention interinstitutionnelle.

Finally, en ce qui concerne la recevabilité, la Commission estime que, si l'on admet que la Communauté peut être rendue directement responsable d'actes normatifs, il faudrait délimiter ce principe, comme l'aurait d'ailleurs fait la Cour dans ses arrêts des 2 décembre 1971 (affaire 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Recueil 1971, p. 985) et 13 juin 1972 (affaires jointes 9 et 11-71, Compagnie d'Approvisionnement, Recueil 1972, p. 391). Ainsi l'exposé des parties requérantes ne prouverait pas à suffisance « une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers ».

La Commission estime toutefois préférable d'examiner cette question dans le cadre du fondement du recours plutôt que de sa recevabilité.

En ce qui concerne la légalité des actes critiqués

En ce qui concerne le grief de discrimination, la Commission admet qu'il était et qu'il est encore plus aisé pour les semoulieries françaises de se procurer du froment dur indigène, mais elle estime que ce serait là un inconvénient dont il faudrait s'accommoder. Une violation caractérisée du principe d'égalité supposerait une certaine gravité, tant du point de vue de l'ampleur et de la portée de l'acte en question que du point de vue de l'importance des conséquences.

Dans le cas d'une mesure législative de portée générale telle que la mise en place d'un système d'organisation commune des marchés, les agents économiques devraient s'accommoder de certaines inégalités dues à l'adoption de critères d'organisation valables pour tous. Il n'y aurait discrimination que si l'inégalité était sans commune mesure avec l'objectif de la réglementation. Une interprétation plus stricte du principe d'égalité restreindrait de façon inacceptable le pouvoir d'appréciation du législateur.

Les conséquences déclenchées n'auraient pas eu l'ampleur qui leur était attribuée et n'auraient pas directement résulté des actes attaqués. Un handicap de 15 à 20 DM par tonne sur le prix du froment dur ne pourrait, dans le cadre d'une organisation de marché, être considéré comme un indice suffisant d'infraction caractérisée au principe d'égalité. Cela serait particulièrement vrai, lorsque cet avantage, par ailleurs indéniable, dépend de l'ensemble des conditions du marché et pas seulement des actes critiqués.

La Commission met une telle limitation de la responsabilité pour des actes législatifs en rapport avec la doctrine française de « préjudice spécial et grave à un petit nombre de personnes », avec les conditions spéciales de l'article 34 du traité CEEA et avec le « Sonderopfer » de la doctrine allemande.

En ce qui concerne le grief d'atteinte au principe de la proportionnalité, la Commission estime, qu'en admettant qu'il aurait été possible d'abaisser légèrement le prix de seuil sans compromettre la production communautaire, il n'y aurait pas là une infraction caractérisée au principe de proportionnalité, compte tenu du pouvoir d'appréciation de l'administration.

En ce qui concerne l'existence d'une faute volontaire et caractérisée

La Commission rejette l'affirmation selon laquelle le Conseil et la Commission auraient volontairement divisé le marché et sciemment discriminé les semouleries allemandes quant au prix.

En ce qui concerne le préjudice

Enfin, la Commission conteste le calcul du dommage qui serait simpliste. Pour le calculer correctement il faudrait prouver que l'avantage de prix incriminé a entraîné la perte d'une part déterminée du marché ou une diminution des recettes pour la part de marché non perdue.

Finalement, la Commission relève que les requérantes n'auraient rien fait pour empêcher ou limiter le dommage.

D — Réplique des requérantes

En fait

Les requérantes répliquent que, si les institutions de la Communauté ont le droit de promouvoir la culture du blé dur par l'octroi d'aides, ces mesures devraient être harmonisées de sorte à ne pas affecter le patrimoine des citoyens de la Communauté.

Critiquant les calculs de la Commission sur plusieurs points, tels que la sous-évaluation de la marge bénéficiaire des importateurs, la non-inclusion des frais de dédouanement, d'inspection phytosanitaire, de cautionnement et d'assurance, les requérantes estiment que l'avantage de prix des semouleries françaises serait de 13,54 u.c. par tonne de semoule au lieu de 8 u.c.

Les requérantes contestent l'avantage qu'elles auraient retiré de l'exemption des montants compensatoires sur les importations de blé dur en provenance de pays tiers. En pratique, les avantages et inconvénients résultant de la non-perception des montants compensatoires applicables aux importations de blé dur et de semoule de blé dur se seraient réciproquement annulés.

Les difficultés d'approvisionnement pour les semouliers allemands en France tiendraient à ce que, compte tenu de l'existence des contrats conclus par l'organisme « Symprodur », le froment dur ne parviendrait pas sur le marché libre et ne pourrait y influencer la cotation du prix du marché. En outre, même là où, comme ce serait le cas dans le nord de la France, le froment dur n'aurait pas fait l'objet de contrats de culture et de livraison, il serait néanmoins acheminé directement vers les trois semouleries présentes sur ce marché, tant en raison de leur position dominante que de la logique commerciale.

L'exportation accrue de semoule en Allemagne, rendue possible grâce aux aides fournies à la production de blé dur, permettrait aux semouliers français d'éta-

ler leurs coûts fixes sur une production plus grande et de baisser leur prix de revient. Ils auraient ainsi la possibilité de ne pas modifier les prix de vente à l'intérieur du pays mais d'abaisser considérablement les prix d'exportation. Ce procédé leur permettrait également de répercuter uniquement sur le marché français l'augmentation du coût due à un approvisionnement à raison de 20 % de froment dur de pays tiers et de garder les prix à l'exportation réduits.

En pratique, les semouleries allemandes ne pourraient donc, du fait du désavantage géographique, concurrencer les exportations des semouleries françaises en Allemagne, même si la possibilité théorique subsistait. Le coût du transport nécessaire excluerait toute rentabilité économique.

En droit

En ce qui concerne les institutions dont la responsabilité est mise en cause

Un recours fondé sur l'article 215, alinéa 2, du traité pourrait être formé, soit contre le Conseil, soit contre la Commission, selon que le dommage aurait été causé par des agents de l'une ou l'autre institution. Un recours pourrait donc également être introduit contre les deux institutions, au cas où le dommage aurait été causé par les agents des deux institutions. L'indemnisation du dommage ne serait en tout cas réclamée qu'une seule fois.

En ce qui concerne les illégalités entachant l'organisation du marché du blé dur

Tant l'interdiction de discrimination, que le respect du principe de la proportionnalité constitueraient des règles de droit supérieur protégeant les particuliers, et dont la violation caractérisée justifierait une action en indemnité.

Si le respect de ces règles l'exige, les institutions seraient tenues de fixer plusieurs prix de seuil et d'intervention alors qu'en fait elles s'en seraient tenues à une conception simpliste de l'unité du

prix de seuil, du prix indicatif et du prix d'intervention.

En ce qui concerne le principe de la proportionnalité, les requérantes estiment que les dispositions relatives au pouvoir d'appréciation attribué aux institutions de la CEE en vertu du traité, sont limitées par le sens et le but de la fixation de prix et par le droit supérieur. Ainsi, les fixations de prix ne pourraient empiéter outre mesure sur le domaine privé.

La fonction du prix de seuil pour le blé dur serait de protéger, d'une part, le marché du froment tendre et, d'autre part, le marché intérieur du froment dur. Le premier objectif aurait pu être réalisé en fixant le prix de seuil à 112,44 u.c., prix d'intervention dérivé unique, considéré comme protégeant suffisamment le froment tendre en France et en Italie. Le second objectif aurait pu être atteint en fixant un prix de seuil pour Rotterdam, ramené au niveau du prix d'intervention et ce uniquement pour les semouleries de froment installées en république fédérale d'Allemagne, dans le Benelux et dans les nouveaux États membres de la Communauté. Il n'y aurait, d'après les requérantes, aucune objection à fixer plusieurs prix de seuil. L'unité d'organisation des marchés ne serait préservée que si les prix sont adaptés aux différences régionales et si plusieurs prix de seuil sont fixés lorsque la situation l'exige.

Selon les requérantes, il y aurait eu, de la part du Conseil et de la Commission, une négligence grave, engageant leur responsabilité, à ne pas tenir compte de ces circonstances, d'autant plus que les particularités du marché du blé dur leur étaient connues grâce à l'étude effectuée en 1965 par les services de la Commission.

En ce qui concerne l'obligation d'indemniser les requérantes du chef d'une intervention de l'autorité publique assimilable à une dépossession

Les requérantes font valoir que les actes normatifs par lesquels les aides ont été fixées et les systèmes de prix mis en

place constitueraient des interventions illégales frappant la propriété privée, assimilables à une dépossession et donnant droit à un dédommagement. Une telle responsabilité reconnue par le droit allemand, existerait indépendamment de toute faute de la part de l'autorité intervenante, du moment que l'intervention correspond à une dépossession illégale. Quoique l'exigence d'un lien direct entre l'intervention et le dommage ait, d'après les requérantes, été formulée par le Bundesgerichtshof, un rapport de cause à effet indirect suffirait.

Comme l'article 215, paragraphe 2, du traité ne lie en aucune façon la responsabilité à l'exigence d'une faute ou d'un lien direct, le principe de l'intervention assimilable à une dépossession illégale ferait partie du droit communautaire et devrait trouver application dans l'espèce litigieuse puisque les actes normatifs par lesquels les aides ont été fixées ainsi que les systèmes de prix mis en place seraient illégaux, n'étant pas nécessaires pour réaliser les objectifs de l'article 39 du traité, tandis qu'il y avait d'autres possibilités de fixer les prix et de promouvoir la culture du blé dur sans fausser le jeu de la concurrence entre les semouleries.

En ce qui concerne l'importance du préjudice

D'après le droit international, une partie lésée aurait la possibilité d'évaluer le dommage subi, soit abstraitement, soit concrètement. En se fondant sur la différence de prix existant entre le prix de seuil fixé pour 1971-1972 et celui qui, à leurs yeux, aurait dû être fixé, les parties requérantes auraient adopté la méthode abstraite parce qu'elle serait la plus simple pour toutes les parties.

On ne pourrait, d'autre part, imputer aux requérantes une part de responsabilité sous prétexte qu'elles n'auraient pas cherché à introduire une action contre la fixation des prélèvements. D'après le droit financier allemand, les requérantes n'étant pas importatrices de blé dur, n'auraient pas été habilitées à recourir en justice contre les prélèvements.

E — Dupliques du Conseil et de la Commission

Dans son Mémoire en duplique le Conseil relève tout d'abord que le moyen soulevé par les requérantes concernant l'expropriation ou l'atteinte à la propriété assimilable à une dépossession serait irrecevable. L'article 42, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement de procédure, interdirait en effet la production de moyens nouveaux en cours d'instance, à moins qu'ils ne se fondent sur des éléments de droit et, de fait, qui n'ont été révélés qu'au cours de la procédure écrite, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

En fait

A l'égard des faits tels qu'ils sont relatés par les requérantes, le Conseil observe qu'il serait inexact que les semouleries allemandes n'auraient pu acheter de blé dur en France du fait de la réglementation communautaire.

En fait, depuis 1967, les exportations de blé dur français vers la République fédérale et le Benelux auraient augmenté. Si cette progression est restée réduite, cela serait dû au fait que la commercialisation du blé dur suivait les circuits existant pour le blé tendre et que, jusqu'en 1972, les requérantes n'auraient pas fait d'efforts réels pour prospecter le marché.

En second lieu, l'avantage du prix dont jouiraient les semouliers français serait fortement réduit du fait que la production communautaire n'est pas excédentaire. Il ne serait pas établi que les semouleries françaises achètent le blé dur français au prix d'intervention. De plus, les semouleries françaises exportant vers l'Allemagne seraient obligées de se réapprovisionner avec du blé dur canadien.

Quant au grief reposant sur l'affirmation que les requérantes ne pourraient s'approvisionner qu'au prix de seuil alors que leurs concurrentes françaises achèteraient au prix d'intervention, le Conseil note que les diverses solutions proposées par les requérantes, telles que l'abandon d'un prix de seuil, d'intervention et d'un

prix indicatif uniques, la fixation d'un prix de seuil plus bas pour les États non producteurs assortie d'un contrôle douanier interne, la réduction du prix de seuil ou l'abandon de l'aide à la production de blé dur, contrarieraient la réalisation d'un marché commun agricole et ruineraient les possibilités de développement de la production de blé dur, objectif conforme à l'article 39, paragraphe 1, lettres a, b et d.

De son côté, la Commission observe qu'on ne pourrait qualifier de discrimination les effets négatifs résultant de l'effort de promotion du blé dur. Une telle critique constituerait en fait une critique de l'opportunité économique et commerciale du système. Comparant la situation des minoteries allemandes et françaises en ce qui concerne les possibilités d'achat de blé dur français, elle constate que, quelles que soient les causes d'éventuelles difficultés d'approvisionnement qui résulteraient soit de traditions commerciales soit de restrictions de concurrence, ce ne serait pas le règlement portant organisation du marché du froment qui serait à l'origine d'une telle situation.

Il serait d'autre part inexact que l'exportation est exclue pour un marché déficitaire. En conséquence, l'accroissement de la demande par la présence d'acheteurs étrangers devrait stabiliser les prix à un niveau supérieur à celui du prix d'intervention.

Sur l'avantage résultant pour les semouleries françaises de leur situation géographique, la Commission y voit là une conséquence inévitable de l'élargissement du marché. Il serait, dès lors, parfaitement naturel que le choix géographique fait dans le cadre national se révèle par la suite erroné ou moins rentable dans le cadre plus large du Marché commun. La Communauté n'aurait certes pas pour objectif impératif de mettre fin aux importations de froment dur en provenance de pays tiers et de parvenir à l'autarcie mais, si l'encouragement à la culture du froment dur est reconnu comme un objectif raisonnable et qu'il en découle la priorité des échanges intra-communautaires, ce ne serait là qu'une

confirmation de la préférence communautaire reconnue par la Cour de justice, notamment dans l'arrêt Beus du 13 mars 1968 (Affaire 5-67, Recueil 1968, p. 147).

En ce qui concerne l'aide octroyée à la culture du blé dur, les requérantes auraient elles-mêmes admis qu'elle s'inscrivait dans le cadre des objectifs visés à l'article 39. Elle ne violerait pas non plus les principes de non-discrimination et de la proportionnalité.

La différenciation du prix de seuil proposée par les requérantes aurait des effets néfastes. C'est ainsi notamment que la fixation à Rotterdam du prix de seuil au niveau du prix d'intervention irait à l'encontre de l'objectif même de la mesure d'aide à la production de blé dur. Les prix français stagneraient, le marché français du blé dur deviendrait excédentaire entraînant finalement la diminution de la production de froment dur. Le prix de seuil différencié pour les marchés d'Allemagne et du Benelux aurait de surcroît un effet discriminatoire aux dépens des minoteries françaises et italiennes dépendant des importations des pays tiers.

Finalement la mesure proposée serait contraire à l'objectif de suppression des barrières douanières internes et déclencherait une série de revendications analogues pour d'autres produits pour lesquels un prix commun a été fixé et pour lesquels il existe des disparités régionales au niveau de la production.

Il résulterait des considérations précédentes que la question de l'avantage de prix dont bénéficieraient les semouleries françaises n'aurait plus qu'une importance secondaire, la Communauté n'étant pas obligée de réduire le prix de seuil. Si la Commission n'a pas tenu compte des marges bénéficiaires des importateurs dans ses calculs comparatifs, ce serait de façon délibérée : elle aurait négligé tous les frais accessoires pratiquement égaux pour les semouleries françaises et allemandes.

Après une analyse des coûts de transport, la Commission relève que les requérantes ne contesteraient pas que le

prix à la production peut être et est parfois supérieur au prix d'intervention, ce qui indiquerait qu'effectivement le niveau du prix à la production dépend de la situation du marché et de la concurrence, et pourrait donc présenter des tendances à la hausse.

La Commission insiste également sur l'avantage monétaire ayant existé, au cours de la période prise en considération dans le litige, au profit des semouliers allemands. A longue échéance, cet avantage aurait été 3 à 4 fois plus élevé que l'avantage des exportateurs français de semoule et n'aurait donc pu être résorbé par les prix plus élevés pratiqués sur le marché français.

En fait, l'avantage de prix des semoulieries françaises n'aurait, d'après la Commission, en aucun cas, pu dépasser 30 DM/t et aurait été en moyenne de 15 à 20 DM/t. La Commission rappelle qu'en tout état de cause cet avantage ne serait pas déterminant. Si la Cour devait être d'un avis différent, un examen précis de la situation en matière de coûts s'imposerait aux fins de savoir s'il y avait violation qualifiée du principe de l'égalité.

En ce qui concerne les semoulieries italiennes, la Commission nie que celles-ci constitueraient ne fût-ce qu'un danger potentiel pour les semoulieries allemandes, en raison des coûts de transport et des frais de commercialisation relativement élevés, et affirme qu'en tout cas il y aurait sur le marché italien une part non négligeable d'importations de froment dur en provenance de pays tiers, qui serait en concurrence avec la production indigène.

En ce qui concerne le droit à indemnisation du chef d'une invention de l'autorité assimilable à une dépossession illégale

La demande d'indemnisation fondée sur la notion d'expropriation ne serait, d'après les défenderesses, pas fondée.

Il serait tout d'abord contestable que la théorie de dédommagement, du fait d'une intervention illégale assimilable à une atteinte à la propriété privée, fasse

partie des « principes généraux communs aux droits des États membres », mentionnés par l'article 215. Les défenderesses invoquent sur ce point les conclusions de l'avocat général M. Gand dans les affaires jointes 5, 7 et 13 à 24-66 (Kampffmeyer, Recueil 1967, p. 358) d'où il ressortirait qu'il n'existe pas, dans ce domaine, de principe commun au droit des États membres.

Si la thèse des requérantes devait être admise, il en résulterait que la responsabilité de la Communauté visée à l'article 215, alinéa 2, reposerait sur une double base juridique, alors qu'au contraire, la Cour devrait s'attacher au principe uniforme de la responsabilité de la Communauté. Il ressortirait d'ailleurs de l'arrêt Kampffmeyer que la Cour ne considère pas possible une application en matière de responsabilité de cette théorie juridique allemande. Une telle responsabilité découlerait du principe de défense de la propriété privée et ne pourrait, selon une jurisprudence constante de la Cour, être invoquée à l'encontre des actes juridiques des institutions communautaires.

Il ne s'agirait pas non plus d'un droit fondamental de la personne, prévu par les principes généraux de la législation communautaire et dont la Cour de justice aurait à garantir le respect.

D'après les défenderesses la situation de fait et de droit litigieuse ne se prêterait d'ailleurs pas à une application de la théorie en question, même si — quod non — celle-ci devait être admise. Pour qu'il y ait droit à dédommagement il faudrait une intervention qui, si elle était légale, représenterait une dépossession à la fois en raison de son objet et par ses effets. Or, la simple altération des possibilités d'approvisionnement, du volume de la production et de la part de marché ne suffirait pas, car il faudrait une atteinte à la substance de l'exploitation commerciale ou industrielle. Les conditions d'implantation, et donc au premier chef les conditions d'approvisionnement en matières premières d'une entreprise ne feraient pas partie des éléments nécessaires à son fonctionnement, dont elle peut revendiquer la protection contre une

intervention assimilable à une dépossession. Ainsi, en aurait décidé un arrêt du Bundesgerichtshof du 31 janvier 1966 (BGHZ, Vol. 45, p. 87).

Les défenderesses concluent en constatant que la théorie invoquée serait étrangère aux principes de base du Marché commun, dont le bon fonctionnement implique justement l'implantation des industries au lieu le plus adéquat, et que le système communautaire ne prévoirait pas l'indemnisation des difficultés d'adaptation causées aux entreprises du fait du jeu des lois économiques.

Enfin, la Commission estime que les requérantes n'auraient pas réussi à établir le caractère direct de l'intervention dans le fonctionnement de leurs entreprises, ce qui, en Allemagne, serait considéré comme une condition essentielle pour appliquer la théorie de l'intervention équivalant à une dépossession.

En ce qui concerne l'évaluation du préjudice

La Commission nie qu'il y ait, en droit international, en droit international privé ou même en droit commercial international, une règle ou une coutume permettant d'évaluer le dommage in abstracto. Elle demande, à titre subsidiaire que, pour le cas où la Cour admettrait une responsabilité des institutions, la décision relative au dommage soit réservée par un jugement incident.

Consécutivement au rapport d'audience ainsi reproduit, il a été procédé aux débats oraux.

Les parties ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 19 et 20 juin 1973.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 18 septembre 1973.

Motifs

- 1 Attendu que les recours ont le même objet et qu'il y a lieu de statuer à leur égard par un seul et même arrêt ;
- 2 que ces recours tendent, selon les termes des requêtes, à faire condamner solidairement le Conseil et la Commission et, selon les termes de la réplique, à faire condamner la Communauté au paiement d'une somme de 9 487 281 DM, augmentée des intérêts, en réparation du dommage que les requérantes auraient subi au cours de la campagne céréalière 1971-1972 par suite de l'aménagement irrationnel et illégal de l'organisation commune du marché des céréales, en ce qui concerne le blé dur ;

que sont, en particulier, visés les règlements du Conseil n°s 120/67 du 13 juin 1967 (JO n° L 117 du 19. 6. 1967, p. 2269) portant organisation commune du marché des céréales, 1054/71 du 25 mai 1971 (JO n° L 115 du 27. 5. 1971, p. 8), 1120/71 du 28 mai 1971 (JO n° L 118 du 31. 5. 1971, p. 3) et 1530/71 du 12 juillet 1971 (JO n° L 162 du 20. 7. 1971 p. 16) fixant pour la campagne céréalière 1971-1972 le prix indicatif du blé dur à 127,50 u.c., le prix de seuil à 125,25 u.c., le prix d'intervention de base à 119,85 u.c., le prix d'intervention dérivé unique à 112,44 u.c. et le prix minimum garanti à 147,90 u.c. ;

- 3 que, le système d'aide à la production communautaire de blé dur, localisée en France et en Italie, tel qu'il a été aménagé par ces règlements, aurait permis aux semouleries françaises et italiennes de se procurer du blé dur indigène au prix d'intervention (112,44 u.c.) ou à des prix proches de celui-ci, tandis que les semouleries allemandes auraient été obligées d'acheter le blé dur, importé de pays tiers, au prix de seuil (125,25 u.c.) ;

que, selon l'article 10 du règlement n° 120/67, l'aide accordée aux producteurs de blé dur est égale à la différence entre le prix minimum garanti (147,90 u.c.) et le prix d'intervention valable pour le centre de commercialisation de la zone la plus excédentaire, en l'occurrence le prix d'intervention dérivé unique, soit 112,44 u.c. ;

que cette disposition, combinée avec la structure du marché du blé dur en France, devait, d'après les requérantes, avoir nécessairement pour effet de procurer aux minoteries françaises un avantage artificiel en ce qui concerne leurs coûts de production, qui aurait provoqué sur le marché allemand de la semoule des distorsions de concurrence au détriment des semouleries allemandes ;

- 4 que les requérantes fondent, en ordre principal, leur droit à indemnité sur le grief qu'elles font aux institutions communautaires d'avoir organisé de façon défectueuse l'aide au blé dur, notamment en fixant trop bas le prix d'intervention pour le blé dur indigène ou trop haut le prix de seuil pour le blé dur importé, tout au moins à l'importation dans les pays membres autres que la France et l'Italie ;

que, si le prix d'intervention avait été fixé à un niveau plus élevé, les producteurs de blé dur eussent néanmoins été assurés de recevoir le prix minimum qui leur est garanti par le système d'aides (147,90 u.c.), les semouleries françaises payant toutefois, dans ce cas, leur matière première à un niveau plus proche de celui payé par leurs concurrents obligés de se ravitailler dans les pays tiers ;

qu'à défaut de pareille mesure, la discrimination alléguée aurait pu être évitée en abaissant le prix de seuil de façon à permettre aux semouleries auxquelles le marché de blé dur français et italien serait pratiquement inaccessible, d'acheter leur matière première à un prix se rapprochant de celui payé par leurs concurrents favorisés, à tout le moins indirectement, par les mesures d'aide ;

- 5 que, dans leur mémoire en réplique, les requérantes ont, en outre, à titre subsidiaire, 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 ;

I — Sur la recevabilité du recours en tant que dirigé solidairement contre le Conseil et la Commission

- 6 Attendu que, selon les défenderesses, le recours serait irrecevable en tant qu'il tendrait à la condamnation solidaire du Conseil et de la Commission, l'article 215 disposant que c'est la Communauté qui est tenue de réparer les dommages causés par ses institutions ;

que, selon le Conseil, la Communauté devrait, dans ces litiges, être représentée par l'institution à qui le fait allégué est reproché ;

que, d'après la Commission, par contre, il y aurait lieu, par analogie avec l'article 211 du traité, de considérer que c'est à la Commission qu'il appartient de représenter la Communauté devant la Cour, quelle que soit l'institution, auteur du fait allégué ;

- 7 attendu que l'article 211 du traité concerne la capacité juridique et la représentation de la Communauté dans les ordres juridiques des différents États membres ;

qu'en raison des différences que peuvent comporter, à cet égard, ces ordres juridiques, il était indiqué d'établir une règle valable dans tous les cas ;

que, dans l'ordre juridique communautaire, par contre, il est de l'intérêt d'une bonne administration de la justice, lorsque la responsabilité de la Communauté est engagée par le fait d'une de ses institutions, qu'elle soit représentée devant la Cour par la ou les institutions à qui le fait générateur de responsabilité est reproché ;

- 8 attendu que les requérantes ont allégué que ce fait émanait tant de la Commission que du Conseil, la première pour avoir proposé, le second pour avoir édicté les mesures litigieuses ;

qu'elles étaient donc justifiées à diriger le recours contre la Communauté représentée par ces deux institutions ;

que, d'autre part, le fait qu'il a été demandé une condamnation solidaire des deux institutions et non, en termes exprès, de la Communauté, n'ayant pas nui aux droits de la défense, n'est pas de nature à entraîner l'irrecevabilité du recours ;

- 9 que le recours est recevable ;

II — Sur le fond

- 10 Attendu que, s'agissant d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique, la responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet de cet acte ne saurait être engagée, compte tenu des dispositions 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 ;

1) En ce qui concerne la violation de l'article 39, paragraphe 1, lettre c

- 11 Attendu que les requérantes reprochent aux institutions défenderesses une violation de l'article 39, alinéa 1, lettre c, selon lequel la politique agricole commune a, entre autres, pour but de stabiliser les marchés ;

- 12 attendu que ces institutions, en instaurant un système d'aides destiné à favoriser la production de blé dur dans la Communauté, poursuivaient 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 en favorisant 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'il ressort d'ailleurs des éléments du dossier que la production de blé dur, qui n'avait, avant 1966, qu'une signification économique locale, a augmenté dans des proportions telles qu'elle permettait, à l'époque du recours, la couverture, à plus de 80 %, des besoins de la Communauté ;

qu'une production nouvelle de cette importance doit normalement susciter des courants d'échanges nouveaux entre les États membres ;

- 13 qu'en accordant temporairement la priorité à certains des objectifs de l'article 39, par rapport au maintien de situations acquises, les institutions n'ont pas violé le paragraphe 1, lettre c, de cette disposition ;

2) En ce qui concerne la violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité et la proportionnalité

- 14 Attendu que les requérantes reprochent aux défenderesses d'avoir violé la règle de non-discrimination et le principe de proportionnalité exprimés à

l'article 40, paragraphe 3, du traité, pour n'avoir pas veillé à ce que le système d'aides à la production de blé dur s'accompagne de mesures garantissant aux minoteries des États membres non producteurs de ce blé qu'ils pourraient acheter le blé dur importé des pays tiers à un prix se situant au niveau de celui payé par leurs concurrents français et italiens ;

- 15 attendu que les défenderesses ne contestent pas que le système d'aides litigieux ait procuré aux semouleries françaises un avantage en ce qui concerne le coût de la production de la semoule, mais estiment que cet avantage n'a pu dépasser 30 DM par tonne, tandis que, selon les requérantes, il serait de l'ordre de 38 à 58 DM par tonne ;

que, selon ces dernières, cet avantage proviendrait, à tout le moins pour une bonne part, de la différence inhabituellement importante, comparée au prix des autres céréales, entre le prix de seuil et le prix d'intervention dérivé unique pour le blé dur ;

- 16 attendu que si les auteurs du règlement ont cru, suivant les déclarations faites par les défenderesses à l'audience, que les prix exigés par les producteurs agricoles français se situeraient, malgré l'aide, au-dessus du prix d'intervention, la réalité n'a pas correspondu à cette prévision, les prix payés par les semouleries s'étant, en effet, tenus aux environs de ce prix ;

que, cependant, tout semblait inciter ces producteurs agricoles à exiger un prix supérieur puisque l'aide qui leur était accordée en sus du prix obtenu ne consistait pas à amener leurs recettes au niveau du prix minimum garanti, mais était fixée, une fois pour toutes, à 35,46 u.c. pour la campagne 1971-1972 (différence entre le prix d'intervention et le prix minimum garanti), quel que soit le prix de marché qu'ils obtiendraient des semouleries ;

que les prix avantageux obtenus par celles-ci semblent, dès lors, trouver leur cause dans la structure fermée du marché français du blé dur et notamment dans les liens particulièrement étroits, sur ce marché, entre les meuneries et les producteurs agricoles ;

que les requérantes ne paraissent pas avoir été désireuses de porter sérieusement atteinte à cette situation en essayant de pénétrer dans le marché français mais semblent plutôt avoir attendu d'une fixation communautaire des prix, le moyen d'en compenser les désavantages ;

qu'elles font d'ailleurs valoir que, même en cas d'ouverture du marché, les semouleries françaises auraient gardé un avantage du fait de leur localisation plus favorable à proximité des centres de production ;

- 17 attendu que cette circonstance ne constituerait pas, par elle-même, une discrimination interdite, mais la conséquence, non contraire aux règles du traité, d'une implantation plus avantageuse des entreprises françaises ;

qu'il apparaît cependant que la disparité des prix sur les marchés allemand et français du blé dur excède la mesure de cet avantage, exprimé par la différence des prix de transport, respectivement des semoules et du blé dur, entre le bassin de Paris et les centres de commercialisation allemands ;

que, si cette disparité de prix ne trouve pas son origine dans le règlement n° 120/67 lui-même, il n'en est pas moins vrai que les dispositions d'exécution de ce règlement, en ne tenant pas compte de la situation spéciale du marché français, en ont facilité la persistance ;

- 18 attendu qu'il y a donc lieu d'examiner si, en présence de cette situation, le Conseil n'aurait pas dû réagir en prévoyant, fût-ce à titre provisoire, des mesures assurant l'égalité des conditions de concurrence entre semouleries des différents États membres ;

que, selon les requérantes, les objectifs visés par le système d'aides auraient pu être atteints sans leur imposer la distorsion de concurrence dont elles se plaignent, notamment par un abaissement du prix de seuil du blé dur ;

que l'atteinte à la proportionnalité résulterait du niveau trop élevé du prix de seuil, excédant son rôle protecteur du marché communautaire, en violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité, selon lequel l'organisation commune peut comporter toutes les mesures « nécessaires » pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, mais « doit se limiter » à poursuivre ces objectifs ;

que cette protection ne nécessiterait pas un prix de seuil de 125,25 u.c. ;

- 19 attendu qu'il existe une relation entre les prix de revient du blé dur et du blé tendre, le prix de revient du premier étant, de façon générale, supérieur de 20 % environ à celui du second ;

que, sous peine de voir se produire dans le marché de ces céréales des interférences indésirables, il doit être tenu compte de cette relation dans la fixation de leurs prix de seuil respectifs ;

que ces prix fixés pour la campagne de commercialisation 1971-1972, respectivement à 125,25 u.c. pour le blé dur et à 107,25 u.c. pour le blé tendre, correspondent à cette nécessité ;

que, par ailleurs, la protection accordée au blé dur communautaire, exprimée par la différence de 12,81 u.c. entre le prix d'intervention dérivé unique et le

prix de seuil, était même inférieure à la protection accordée au blé tendre, celle-ci étant de 14,01 u.c. et non de 6,53 u.c., comme le prétendent les requérantes ;

qu'en effet, pour mesurer le degré respectif de protection dont jouissaient ces deux céréales, il faut utiliser les mêmes termes, soit le prix de seuil et le prix d'intervention dérivé, et non, comme l'ont fait les requérantes, une fois le prix de seuil et le prix d'intervention de base et l'autre fois le prix de seuil et le prix d'intervention dérivé ;

- 20 qu'ainsi, il n'apparaît pas que, dans son appréciation du niveau du prix de seuil, le Conseil soit allé au-delà de ce qui pouvait être considéré comme nécessaire pour réaliser les objectifs visés par le système d'aide au blé dur ;
- 21 attendu que, d'après les requérantes, faute d'abaisser le prix de seuil, les institutions auraient pu fixer, en tout cas, un prix de seuil inférieur pour les États membres non producteurs, tout en maintenant celui existant pour les deux États membres producteurs, la France et l'Italie ;
- 22 attendu qu'une telle différenciation non seulement irait à l'encontre de la réalisation du marché unique envisagée par le règlement n° 120/67 du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, mais remettrait en question le principe de la libre circulation des marchandises ;
- 23 attendu qu'il faut également examiner si les objectifs visés par le système d'aide à la production de blé dur n'auraient pas dû être réalisés en respectant l'égalité des conditions de concurrence entre semouleries allemandes et françaises par la fixation d'un prix d'intervention plus élevé ;
- 24 attendu qu'une telle façon de procéder pouvait être considérée comme de nature à mettre en danger l'objectif d'aide à la production du blé dur communautaire ;

qu'elle était susceptible, en particulier dans les zones de consommation éloignées des centres de production, de créer un risque de substitution du blé dur communautaire par le blé tendre communautaire ou importé ;

qu'en effet, dans le système en vigueur, le prix de seuil du blé tendre (107,25 u.c.), était déjà inférieur au prix d'intervention du blé dur indigène (112,44 u.c.) ;

que, dès lors, en élevant encore ce prix d'intervention, on risquait de créer une incitation à substituer le blé tendre au blé dur communautaire ;

25 attendu qu'il a été suggéré qu'à défaut d'un relèvement du prix d'intervention pour l'ensemble de la Communauté, il aurait pu être remédié aux inconvénients allégués par un relèvement du prix d'intervention, limité au centre de commercialisation de Rouen ;

26 attendu en effet que, pour ce centre de commercialisation, le prix d'intervention en 1970-1971 était sensiblement supérieur (117,50 u.c.) à ce qu'il était en 1971-1972 (112,44 u.c.), de telle sorte que l'écart entre le prix de seuil (123,13 u.c. en 1970-1971 et 125,25 u.c. en 1971-1972) et le prix d'intervention a été porté d'une année à l'autre de 5,63 u.c. à 12,81 u.c. ;

que, selon les requérantes, il en découlerait que la protection accordée aux producteurs communautaires dépassait, pour la campagne 1971-1972, la mesure nécessaire ;

27 attendu que la réduction du prix d'intervention dans les centres de commercialisation secondaires trouve son origine dans la substitution par l'article 4 du règlement n° 1528/71 du Conseil du 12 juillet 1971 (JO n° L 162 du 20. 7. 1971, p. 1) d'un système de prix d'intervention dérivé unique à un système de prix d'intervention dérivé multiples ;

que, selon le sixième considérant de ce règlement, le Conseil a entendu prolonger, pour la campagne 1971-1972, l'usage qu'il avait fait antérieurement de la possibilité ouverte à l'article 32 du règlement n° 120/67, d'introduire un prix d'intervention dérivé unique ;

que, l'instauration d'un prix d'intervention dérivé unique étant admissible en raison du caractère déficitaire de la production de blé dur, il était dans la logique du système d'utiliser, comme le prévoit l'article 32 du règlement n° 120/67, le prix d'intervention dérivé le plus bas, c'est-à-dire, celui de la zone la plus excédentaire, comme prix d'intervention dérivé unique ;

28 qu'ainsi, 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 ;

- 29 attendu qu'en réplique et à titre subsidiaire, les requérantes ont 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 ;
- 30 attendu que, sans qu'il y ait lieu de trancher la question de savoir si l'article 215 comprend 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

- 31 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens ;

que les requérantes ont succombé en leurs moyens ;

qu'elles doivent, dès lors, être condamnées aux dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;

le juge rapporteur entendu en son rapport ;

les parties entendues en leurs plaidoiries ;

l'avocat général entendu en ses conclusions ;

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 39, 40, 178, 211 et 215 ;

vu les règlements du Conseil n°s 120/67 du 13 juin 1967, 1054/71 du 25 mai 1971, 1120/71 du 28 mai 1971, 1528/71 du 12 juillet 1971, et 1530/71 du 12 juillet 1971 ;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne ;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes, en particulier son article 69 ;

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

- 1) Les recours sont rejetés.
- 2) Les parties requérantes sont condamnées aux dépens de l'instance.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 novembre 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1973 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Les requérantes dans les affaires sur lesquelles nous sommes amenés à nous prononcer aujourd'hui, exploitent en divers endroits de la république fédérale d'Allemagne (sur le Rhin, sur le Main, sur la Weser ainsi qu'à Berlin) des minoteries dans lesquelles ils transforment par mouture entre autres ou exclusivement (comme la requérante dans l'affaire 65-72) du froment dur en semoule. Le produit de base nécessaire à cet effet provient principalement de pays tiers et dans une modeste mesure seulement de France, seul pays de la Communauté où il peut être cultivé, si l'on fait abstraction de l'Italie.

Ce produit de base relève de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales qui a été instituée par le règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967 (JO n° 117, p. 2269). Il convient de connaître à ce sujet les particularités suivantes.

En application de l'organisation des marchés précitée, le Conseil fixe, chaque année, une série de prix pour le blé dur. Parmi ceux-ci, nous mentionnerons tout d'abord le prix indicatif. Ce prix est fixé « pour Duisbourg au stade du commerce de gros, marchandise rendue magasin non déchargée » (article 2 du règlement n° 120), et il constitue la grandeur dont on admet qu'elle sert de référence pour la fixation du prix du marché appliqué dans le secteur dont s'agit. Au cours de

1 — Traduit de l'allemand.