

de 1977, engagé des actions « beurre de Noël », tout en mettant simultanément en œuvre de nombreuses autres mesures favorisant l'écoulement de beurre à prix réduit, sans pour autant parvenir à éviter un fort accroissement des stocks de beurre entre 1983 et 1984. Dans ces

conditions, un opérateur économique prudent et avisé devait envisager la possibilité d'une nouvelle opération du type « beurre de Noël », de sorte qu'en arrêtant le règlement précité la Commission n'a pas méconnu le principe de la protection de la confiance légitime.

RAPPORT D'AUDIENCE présenté dans l'affaire 265/85 *

I — Les faits, le cadre juridique et la procédure

A — *Les faits*

1. Les requérantes, sociétés de droit néerlandais, produisent et commercialisent des margarines et autres graisses alimentaires d'origine principalement végétale. Elles vendent ces produits aux Pays-Bas, dans d'autres États membres et dans des pays tiers. Elles demandent à être indemnisées du préjudice qu'elles estiment avoir subi du fait de l'action « beurre de Noël » (ci-après « ABN »), décidée à la fin de l'année 1984 et instituée par le règlement n° 2956/84 de la Commission, du 18 octobre 1984 (JO L 279, p. 4). Ce préjudice résulterait de ce que les subventions octroyées par la Communauté pour la vente de beurre à prix réduit affectent non seulement la vente de beurre frais, mais encore celle de la margarine. En outre, par rapport aux ABN décidées précédemment, celle instituée en 1984 se caractérise par des réductions de prix beaucoup plus importantes portant sur des quantités de beurre elles-mêmes plus grandes (1,6 Écu

pour une quantité de 9 100 tonnes aux Pays-Bas).

2. Le marché communautaire des produits laitiers est caractérisé depuis plusieurs années par une forte surproduction. La seule façon de faire face à l'excédent structurel de l'offre (105 millions de tonnes pour la campagne 1983-1984) par rapport à la demande (82 millions de tonnes), en dehors des mesures tendant à réduire la production, est de stocker le lait sous forme de beurre ou de lait écrémé en poudre, puis d'encourager la consommation de ces produits, ou de favoriser leur exportation. Ce déséquilibre provoque un accroissement constant et important des stocks de beurre qui s'élevaient, fin 1984, à plus de 1 million de tonnes.

3. Pour écouler ces stocks de beurre fort coûteux pour le budget communautaire, la Commission a entrepris un certain nombre d'actions tendant à mettre à la disposition des consommateurs ou de certaines catégories d'entre eux du beurre à prix réduit, aux fins de stimuler la consommation.

* Langue de procédure: le néerlandais.

4. C'est dans ce cadre que se situent les actions « beurre de Noël » introduites depuis la fin de 1977 et réitérées en 1978, 1979, 1982 et 1984. Ces ABN ont porté sur des quantités sans cesse croissantes avec une réduction de prix toujours plus importante. L'étude de leur efficacité a fait l'objet de nombreuses controverses et d'un rapport spécial de la Cour des comptes du 13 avril 1982 (JO C 143, p. 1), dont les conclusions sont mitigées du fait d'un coût toujours plus élevé et d'une efficacité limitée.

5. Devant une telle situation, le rapport de la Commission sur la situation de l'agriculture dans la Communauté pour 1984 précise (p. 51) que:

« Néanmoins, la Commission a considéré que des mesures exceptionnelles s'imposaient pour réduire à bref délai le niveau des stocks. Deux mesures spécifiques ont été décidées: le lancement d'une opération 'beurre de Noël' et des mesures d'écoulement du beurre très âgé vers des débouchés non traditionnels. Malgré son coût élevé, la vente à un prix subventionné de quelque 200 000 tonnes de beurre de Noël à la moitié du prix d'intervention est engagée; 84 % du beurre proviendra des stocks d'intervention. Le rapport coût/efficacité de cette mesure devrait être meilleur que celui des opérations similaires dans le passé, car le prix du beurre a déjà été diminué de 10 % au début de la campagne 1984-1985. L'écoulement du beurre d'intervention très âgé se heurte à des difficultés commerciales. La Commission est fondée à considérer qu'il existe des possibilités de créer un marché pour le beurre très âgé (produit avant avril 1983), en particulier en URSS, à condition que son prix soit compétitif avec celui des autres graisses et huiles. »

6. Tel a été précisément l'objet du règlement n° 2956/84, du 18 octobre 1984, précité, dont le titre premier institue l'action « beurre de Noël » 1984-1985 et le titre II prévoit une action spéciale destinée à favo-

riser l'exportation du beurre ancien. L'action « beurre de Noël » porte sur 200 000 tonnes (dont 9 100 tonnes pour les Pays-Bas), avec une réduction de 1,6 Écu par kilogramme. Le comité de gestion ne s'étant pas prononcé dans le délai requis, la Commission a arrêté son règlement qui implique une dépense de l'ordre de 320 millions d'Écus pour la Communauté pour l'action « beurre de Noël ». Ce règlement poursuit deux objectifs: accroître la consommation du beurre et éviter la prolongation du stockage.

7. Cette nouvelle opération a provoqué un mécontentement des fabricants et vendeurs de margarine, aux Pays-Bas comme dans d'autres États membres, qui estiment subir un préjudice important du fait de cette perturbation brutale du marché des matières grasses par la mise à la consommation soudaine d'une masse considérable d'un produit concurrent et substituable, à des prix fortement réduits grâce à des subventions communautaires. D'où le présent recours en indemnité formé par les sociétés requérantes. Ces dernières ont évalué provisoirement leur préjudice estimé, au stade de la requête, avant de le chiffrer avec précision dans leur mémoire en réplique.

B — *Le cadre juridique*

1. Le règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) dispose en son article 6, paragraphes 3 et 4, que:

« 3) L'écoulement du beurre acheté par l'organisme d'intervention a lieu dans des conditions telles que l'équilibre du marché ne soit pas compromis et que l'égalité d'accès aux produits à vendre ainsi que l'égalité de traitement des acheteurs soient assurées.

Pour le beurre de stockage public qui ne peut être écoulé au cours d'une campagne laitière à des conditions normales, des mesures particulières peuvent être prises. Pour autant que la nature de ces mesures le justifie, des mesures particulières sont également prises en vue de maintenir les possibilités d'écoulement des produits ayant fait l'objet des aides visées au paragraphe 2 [c'est-à-dire les aides accordées pour le stockage privé].

- 4) Le régime d'intervention est appliqué de façon à :
- a) maintenir la position concurrentielle du beurre sur le marché;
 - b) sauvegarder dans la mesure du possible la qualité initiale du beurre;
 - c) réaliser un stockage qui soit le plus rationnel possible. »

L'article 12 de ce règlement, modifié par le règlement n° 559/76 du Conseil, du 15 mars 1976 (JO L 67, p. 9), dispose que :

- « 1) Lorsque des excédents de produits laitiers se constituent ou menacent de se constituer, des mesures autres que celles prévues aux articles 6 à 11 peuvent être prises afin d'en faciliter l'écoulement ou d'éviter la constitution de nouveaux excédents.
- 2) Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, décide les mesures prévues au présent article et arrête les règles générales d'application.
- 3) Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 30. »

L'article 30 du même règlement précise le processus de décision: la Commission

soumet au comité de gestion du lait et des produits laitiers un projet de mesures à prendre; le comité émet son avis sur ces mesures dans le délai qui lui est imparti par son président; la Commission arrête les mesures qui sont immédiatement applicables lorsqu'elles sont conformes à l'avis émis par le comité; lorsque ces mesures ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, elles sont communiquées par la Commission au Conseil qui peut prendre une décision différente dans un délai d'un mois.

2. Par ailleurs, l'article 1^{er}, du règlement n° 750/69 du Conseil, du 22 avril 1969, modifiant le règlement n° 985/68 établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO L 98, p. 2), est venu préciser que pour les produits laitiers qui se trouvent en stocks publics et qui ne peuvent être écoulés au cours d'une campagne laitière à des conditions normales, la Commission examine la situation. Les mesures appropriées sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement n° 804/68.

3. Le règlement n° 2956/84 de la Commission, du 18 octobre 1984, précité, dont le titre I institue l'ABN 1984-1985, est fondé essentiellement sur les dispositions précitées des règlements nos 804/68 et 985/68. Son exposé des motifs précise notamment :

« considérant que la situation du marché du beurre est caractérisée par des disponibilités importantes et qu'il convient donc d'accroître la consommation du beurre par tous les moyens appropriés;

considérant que la baisse des prix à la consommation finale constitue un moyen efficace d'atteindre cet objectif;

considérant, en outre, qu'il existe dans la Communauté des stocks constitués à la suite d'interventions sur le marché du beurre effectuées au titre de l'article 6, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 804/68;

considérant qu'il n'est pas possible d'écouler, aux conditions normales, la totalité du beurre correspondant à ces stocks au cours de la présente campagne laitière; qu'il convient d'éviter la prolongation du stockage en raison des frais élevés qui en résultent; qu'il y a donc lieu de prendre des mesures susceptibles de favoriser l'écoulement du beurre;

considérant que, dans le cadre d'une politique globale de réduction des stocks, il convient de prévoir un ensemble équilibré de mesures internes et externes d'écoulement des stocks de beurre;

considérant que, en vue des fêtes de fin d'année, des possibilités d'écoulement peuvent se présenter pour du beurre vendu à prix réduit destiné à la consommation directe;

considérant que le montant de la réduction ... doit être de nature à permettre un écoulement supplémentaire de beurre sans entraîner de perturbations dans le commerce normal du beurre... ».

C — La procédure

Par requête déposée devant la Cour le 27 août 1985, les sociétés requérantes ont introduit un recours, fondé sur les articles 178 et 215, alinéa 2, du traité, tendant à ce que la Commission, au nom de la Communauté économique européenne, soit condamnée à les indemniser du préjudice qu'elles ont subi du fait de la mise en œuvre de l'action « beurre de Noël » 1984/1985 instituée par le règlement n° 2956/84 de la Commission, précité, tel qu'il sera chiffré ultérieurement. A titre subsidiaire, elles concluent également à ce qu'il plaise à la Cour de condamner la Communauté, même si la mesure litigieuse n'est pas considérée comme illégale, à réparer le préjudice par elles subi, faute de quoi la mesure en cause « perdrait sa légalité pour violation du principe général de droit communautaire prévoyant la protection de la confiance légitime ». Elles concluent enfin à ce que la défenderesse soit condamnée aux dépens.

Dans leur mémoire en réplique, les requérantes ont évalué comme suit leur préjudice respectif:

Van den Bergh en Jurgens: 3 834 000 HFL,

Van Dijk Food Products: 819 525 HFL.

La Commission conclut au rejet du recours et à ce que les requérantes soient condamnées aux dépens.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Moyens et arguments des parties

Il convient liminairement de relever que les parties admettent, dans une certaine mesure, l'existence d'un rapport de concurrence et de substituabilité entre le beurre et la margarine. La Commission ne conteste pas cet élément de fait qui a d'ailleurs été exposé dans l'arrêt du 23 février 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395).

1. Sur la validité des actions « beurre de Noël » au regard du droit communautaire

Les requérantes ont invoqué six moyens à l'appui de leur recours.

Premier moyen: les ABN seraient contraires au principe de stabilisation du marché énoncé par l'article 39, alinéa 1, sous c), du traité et par l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, précité.

a) Les sociétés requérantes développent une argumentation qui peut être résumée comme suit: la conciliation nécessaire des objectifs énoncés par l'article 39 ne permettrait pas d'isoler l'un de ceux-ci, au point de rendre impossible la réalisation des autres, comme la Cour l'aurait jugé dans l'arrêt du 6 décembre 1984 (Biovilac, 59/83, Rec. p. 4057). Or, la Commission aurait totalement

négligé l'objectif de stabilisation des marchés et le marché des Pays-Bas aurait été perturbé par l'ABN, contrairement à ce que prévoyait le huitième considérant du règlement n° 2956/84. L'article 39 du traité ne permettrait que d'accorder temporairement la priorité à l'un de ses objectifs par rapport aux autres et non d'agir en violation de l'un desdits objectifs. Les ABN provoqueraient des distorsions du marché qui perturberaient aussi bien l'équilibre du marché du beurre que celui de la margarine, compte tenu du rapport de substitution et de concurrence existant entre ces produits. Par suite, une vente massive et de courte durée de beurre à prix fortement réduits provoquerait un déséquilibre de l'ensemble du marché concerné des matières grasses alimentaires, compte tenu, d'une part, des effets de substitution au détriment du beurre frais et de la margarine et, d'autre part, de la stabilité de la consommation de matières grasses alimentaires.

b) La Commission réfute comme suit cette argumentation.

L'objectif de stabilisation des marchés, énoncé par l'article 39 du traité, ne serait que l'un des objectifs contradictoires qu'il appartient aux institutions communautaires de concilier, suivant une jurisprudence constante de la Cour, en utilisant la marge d'appréciation qui leur est reconnue en la matière, aussi bien par la jurisprudence de la Cour que par les dispositions précitées des règlements n°s 804/68 et 750/69. Seule l'inadéquation manifeste d'une mesure par rapport à l'objectif poursuivi peut en affecter la légalité, comme la Cour l'a admis dans l'arrêt du 6 décembre 1984 (Biovilac, 59/83, précité), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. D'ailleurs, les requérantes

n'auraient même pas démontré la prétendue perturbation du marché qu'elles allèguent.

Deuxième moyen: l'action « beurre de Noël » litigieuse, en tant qu'elle a pour objet de stimuler la consommation de beurre, serait entachée d'excès et de détournement de pouvoir.

a) *Les sociétés requérantes*

Ce moyen, en réalité, se rapproche du moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination et d'un moyen relatif à l'incompétence de la Commission pour prendre une telle mesure. Il peut être formulé comme suit: par les règlements n°s 804/68 et 985/68, le Conseil a reconnu à la Commission compétence pour prendre des mesures tendant à assurer l'écoulement des stocks de beurre et non l'accroissement de la consommation de beurre. Certes, l'accroissement de la consommation de beurre peut être un moyen pour assurer l'objectif de l'écoulement des stocks, mais il ne saurait méconnaître la règle édictée par l'article 6, paragraphe 4, sous a), du règlement n° 804/68, aux termes de laquelle le régime d'intervention est appliqué de façon à maintenir la position concurrentielle du beurre sur le marché. L'article 7 bis introduit par le règlement n° 985/68 ne saurait donner davantage de pouvoir à la Commission. Dès lors, les mesures susceptibles d'être arrêtées en vue d'assurer l'écoulement des stocks de beurre devraient être neutres au niveau de la concurrence. Tel ne serait pas le cas d'une aide massive consentie au beurre et lui procurant un avantage concurrentiel artificiel par rapport à la margarine. La Commission aurait ainsi agi dans un but autre que celui pour lequel des pouvoirs et

compétences lui avaient été conférés. Elle aurait, en effet, délibérément rompu un équilibre concurrentiel établi depuis longtemps entre le beurre et la margarine, afin d'améliorer et non de maintenir la position concurrentielle du beurre au détriment de la margarine, et ce en autorisant et en finançant des ventes à perte, c'est-à-dire en octroyant des aides considérables au beurre. L'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 ne permettrait pas à la Commission d'entreprendre des actions contraires à l'objectif exprimé à l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité et précisé par l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, alors surtout que l'ABN vise à réduire les stocks existants et non à empêcher la constitution de nouveaux stocks. Les objectifs visés par l'ABN 1984-1985 ne sont d'ailleurs pas au nombre de ceux prévus par l'article 12 du règlement n° 804/68.

La Commission aurait donc dépassé les limites fixées par les textes précités à son pouvoir discrétionnaire en omettant de prendre en compte la similitude des marchés du beurre et de la margarine, en intervenant dans les rapports de concurrence entre ces deux marchés et en faisant supporter à un groupe d'opérateurs économiques une charge inéquitable, discriminatoire et disproportionnée. La mesure contestée serait donc entachée d'excès et de détournement de pouvoir.

b) La Commission répond qu'elle a bien agi dans la limite de l'habilitation qui lui a été conférée par le Conseil (articles 6 et 12 du règlement n° 804/68 et article 7 bis du règlement n° 985/68). Selon la Commission, la notion de maintien de la « position concurrentielle du beurre sur le marché » ne signifierait pas que les mesures en cause doivent être strictement neutres du point de vue de la concurrence avec ces produits et qu'il faille soigneusement éviter toute modification de position concurrentielle.

Or, il serait évident qu'une action du type de celle du « beurre de Noël », qui va tout

à la fois dans le sens d'un accroissement de la consommation du beurre et de la diminution et de la rotation des stocks existants, s'inscrit parfaitement dans le cadre des objectifs fixés par les textes précités.

En tout état de cause, les effets préjudiciables allégués par les requérantes n'auraient pas été démontrés et, en admettant même leur existence, ils seraient justifiés en tant que compensation de l'avantage concurrentiel accordé par les organisations de marchés aux producteurs de margarine. En outre, si la mesure contestée a modifié les rapports de concurrence, elle ne l'a fait que de façon limitée et conformément aux objectifs de l'article 39 du traité. La Commission n'aurait donc commis ni excès ni détournement de pouvoir.

Troisième moyen: l'action « beurre de Noël » méconnaîtrait le principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

a) Les sociétés requérantes soutiennent qu'elle provoque une discrimination entre les producteurs de beurre et les producteurs de margarine. Ces derniers subiraient un traitement doublement discriminatoire.

En premier lieu, la Communauté octroie, de façon unilatérale et au bénéfice exclusif des producteurs qui détiennent du beurre dans des entrepôts privés, une subvention à la commercialisation de ce beurre de stock sur le marché néerlandais pendant la période concernée.

En second lieu, seul le beurre provenant d'entrepôts publics, pour lequel sont appliquées les mesures visées à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68, peut être vendu sur le marché concerné aux Pays-Bas à un prix fortement diminué. Une

telle aide provoquerait une distorsion des conditions de la commercialisation sur le marché concerné et un désavantage concurrentiel direct et important pour des producteurs comme les requérantes.

Il serait erroné d'affirmer que les ventes de margarine ont augmenté au détriment de celles du beurre et que le système des organisations communes de marchés en cause avantagerait la margarine par rapport au beurre. En outre, il n'existerait aucune raison justifiant objectivement une telle discrimination. Cette discrimination entre produits comparables est d'ailleurs condamnée par la jurisprudence de la Cour (arrêt Isoglucose du 25 octobre 1978, 103 et 145/77, Rec. p. 2037).

En outre, la Commission n'aurait pas tenu compte de l'ensemble des éléments caractérisant les organisations de marché en question dans la comparaison qu'elle en a établie.

b) La Commission reconnaît qu'il existe un certain rapport de substitution entre le beurre et la margarine et que la vente de beurre à prix réduit peut affecter celle de la margarine. Toutefois, elle estime que le système actuel des organisations communes de marchés en cause comporte des avantages significatifs pour les producteurs de margarine. En effet, en ce qui concerne l'organisation commune des matières grasses (règlement n° 136/66 du Conseil, du 22 septembre 1966, JO 1966, L 172, p. 3025), les matières premières seraient disponibles au niveau du prix du marché mondial. A l'inverse, le beurre se situerait à un niveau de prix bien supérieur à celui du marché mondial, de sorte que depuis des années on constaterait un accroissement continu des ventes de margarine au détriment de celles du beurre (cette affirmation est contestée par les requérantes). Ainsi, la subvention accordée au beurre par des actions du type des ABN ne serait-elle finalement qu'une compensation limitée et temporaire d'un handicap existant du fait des mécanismes

des organisations communes de marchés en cause. La baisse des ventes qui pourrait en résulter ne saurait être qualifiée de « sensible ». D'ailleurs, la position de la margarine par rapport à celle du beurre se serait améliorée depuis 1969, compte tenu des différences entre ces produits. C'est d'ailleurs pour cette raison, notamment, qu'il se serait avéré nécessaire de prendre des mesures de réduction de la production pour les produits laitiers, qui n'ont pas d'équivalent dans le secteur des matières grasses, puisque la taxe envisagée sur les matières grasses n'a toujours pas été instituée. Ainsi, non seulement il n'y aurait aucune discrimination interdite au détriment des producteurs de margarine, mais encore ces derniers ne sauraient invoquer un droit acquis au maintien de l'avantage dont ils bénéficient et qui contribue lui-même à accroître les stocks de beurre.

Quatrième moyen: l'action « beurre de Noël » méconnaîtrait le principe de proportionnalité.

a) Les sociétés requérantes soutiennent essentiellement que les ventes de beurre à prix réduit ne sont ni nécessaires ni appropriées pour atteindre l'objectif recherché qui est celui de la diminution sensible et durable des stocks. A cet égard, la Commission confondrait en permanence le but et les moyens de l'atteindre et ferait preuve d'une grande hésitation dans la détermination précise des objectifs. Par suite, la discrimination entre opérateurs économiques serait d'autant moins justifiée et la charge imposée aux opérateurs économiques d'autant plus disproportionnée. La vente de beurre à prix réduit s'effectuerait essentiellement au détriment de celle du beurre frais. Il existerait des solutions alternatives plus efficaces et moins contraignantes, de nature à atteindre l'objectif recherché. D'ailleurs l'ABN 1984-1985 n'a pas entraîné une diminution réelle et durable de l'exédent structurel de beurre.

b) La *Commission* affirme que le taux d'efficacité de l'ABN 1984-1985 est satisfaisant. Elle estime, en outre, ne disposer d'aucune autre possibilité d'écoulement du beurre. S'agissant des mesures visant à réduire la production de beurre et donc, en amont, la production de lait, la Commission aurait entrepris tout ce qui était possible de faire. Il ne resterait donc que la recherche de l'accroissement de la consommation de beurre sur le marché communautaire, c'est-à-dire des actions du type de celles des ABN. Il serait donc incontestable que la mesure prise est bien appropriée aux trois objectifs visés, c'est-à-dire à l'accroissement des ventes de beurre (+60 000 tonnes dans l'ensemble de la Communauté), à la réduction et à une meilleure rotation des stocks, et enfin à la mise à la disposition du consommateur communautaire d'une quantité de beurre à prix réduit. D'ailleurs, la Commission souligne le caractère contradictoire de l'argumentation des requérantes: en effet, ou bien tout accroissement des ventes de beurre s'effectuerait au détriment des ventes de margarine, mais dans ce cas cela prouverait l'efficacité indéniable des ABN, ce qui réduirait à néant une grande partie de la thèse des requérantes; ou bien, à l'inverse, l'accroissement des ventes de beurre d'intervention se ferait exclusivement au détriment du beurre frais et, dans ce cas, les fabricants de margarine ne subiraient aucun préjudice du fait de telles opérations.

Cinquième moyen: méconnaissance par la Commission du principe de la libre circulation des marchandises

a) Les *requérantes* rappellent que l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2956/84, du 18 octobre 1984, ayant institué l'ABN, dispose:

« Le beurre est exclusivement destiné à la consommation directe dans l'État membre où l'aide ou la réduction de prix sont accordées, sans préjudice des petites quantités

dépourvues de tout caractère commercial achetées par des consommateurs privés finals. »

Elles soutiennent que cette disposition rend totalement impossibles les échanges intra-communautaires de beurre de Noël et constitue par suite une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent, au sens des articles 30 et 34 du traité. En outre, une telle disposition serait contraire à l'article 22, paragraphe 1, du règlement n° 804/68. Or, ainsi que la Cour l'a jugé, dans son arrêt du 29 février 1984 (Rewe-Zentrale, 37/83, Rec. p. 1229), les institutions communautaires sont, elles aussi, tenues de respecter la liberté des échanges intracommunautaires. Ni le caractère social de l'ABN ni aucune autre raison ne saurait justifier une telle violation d'un principe aussi fondamental du droit communautaire.

b) La *Commission* soutient, à l'inverse, d'une part, que le principe de libre circulation n'est pas réellement méconnu, puisqu'il peut être procédé à des échanges de beurre pour de petites quantités dépourvues de tout caractère commercial et, d'autre part, qu'un certain cloisonnement des marchés des différents États membres était nécessaire pour assurer une répartition équilibrée dans la Communauté, pour respecter le caractère social de la mesure et, enfin, pour éviter des perturbations sur le marché de certains États membres. En tout état de cause, l'article 5 du règlement litigieux n'a pu que limiter le préjudice éventuellement subi par les requérantes qui ne sauraient, dès lors, se prévaloir d'un tel argument.

Sixième moyen: la violation du principe de confiance légitime

a) Les *requérantes* soutiennent que la Commission a elle-même déclaré, publiquement et à plusieurs reprises, que les actions du type ABN n'étaient pas de nature à réaliser les objectifs poursuivis, à savoir une

réduction durable du niveau des stocks, et que par suite elles ne pouvaient pas s'attendre à ce que, en contradiction avec ses déclarations, la Commission procède à nouveau à l'organisation d'une telle action.

C'est également la violation du principe de confiance légitime qui est invoquée à l'appui des conclusions subsidiaires des requérantes qui soutiennent que, même si le règlement instituant l'ABN n'était pas illégal, ce principe de confiance légitime exigerait qu'une réparation leur fût néanmoins accordée car le préjudice qu'elles subissent dépasse les limites des risques économiques normaux qu'elles peuvent assumer en tant qu'opérateurs sur le marché concerné.

b) La *Commission* nie avoir affirmé qu'il n'y aurait plus jamais d'ABN. Elle aurait tout au plus indiqué qu'il conviendrait désormais de recourir à de tels programmes avec modération. Dès lors, compte tenu de l'évolution des stocks de beurre (doublement en juin 1984 par rapport à juin 1983), les requérantes, comme tout opérateur économique dans le secteur des produits laitiers, pouvaient s'attendre à ce que des mesures du type ABN fussent prises pour réduire les stocks. S'agissant du second aspect de l'argumentation, la Commission souligne que la Cour n'a jamais reconnu la responsabilité des institutions communautaires du fait d'un acte légal.

2. Sur le préjudice

a) Les requérantes

Elles se prévalent, en premier lieu, de l'article 28 du statut de la Cour aux fins que

soit respecté le secret en ce qui concerne les données relatives à leurs chiffres d'affaires.

Elles estiment que toutes les conditions relatives à la réparation du préjudice sont remplies: il y aurait violation caractérisée de plusieurs règles supérieures de droit visant à protéger les particuliers; le préjudice qu'elles ont subi serait au nombre de ceux qui ouvrent droit à indemnisation, car il dépasse, par son ampleur, les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné. Par ailleurs, le lien de causalité résulterait à l'évidence des pertes de chiffre d'affaires subies pendant la période d'effet de l'ABN 1984, la vente à prix réduit d'un produit de substitution étant nécessairement préjudiciable à l'écoulement d'un produit concurrent, sans qu'une campagne publicitaire en faveur du beurre puisse être prise en compte, puisqu'elle fait partie de l'ABN (article 10, paragraphe 3, du règlement n° 2356/84), ou qu'il puisse être fait état d'un accroissement du marché des matières grasses du fait de l'ABN.

S'agissant de l'évaluation du préjudice, les requérantes ont présenté, dans leur réplique (p. 53 à 69) et annexes, des éléments de calcul précis qui peuvent être brièvement résumés comme suit:

— l'ABN aurait provoqué sur le marché néerlandais, du 1^{er} décembre 1984 au 24 février 1985, une diminution des ventes de margarine de 4 136 tonnes, équivalant à un effet de substitution de 56,1 %,

— à partir de ce chiffre, elles ont exposé successivement la part de chacune des requérantes dans cette diminution des ventes, les pertes de chiffres d'affaires, sous déduction des frais variables, qui en résultent et, enfin le, préjudice estimé qui s'élève à 3 834 000 HFL pour la société Van den Bergh en Jurgens et à 819 525 HFL pour la société Van Dijk Food Products.

Les requérantes offrent de prouver la réalité de leurs affirmations et de leurs calculs dans la mesure où ils sont contestés par la Commission.

b) La *Commission*, qui n'a pas présenté de mémoire en duplique, estime que les requérantes n'ont réussi à démontrer ni la réalité du dommage ni l'existence d'un lien de causalité avec le comportement de la Communauté.

— S'agissant de la réalité du dommage, les requérantes s'en tiendraient à des calculs abstraits reposant d'ailleurs sur des bases erronées, sans apporter la preuve que leurs ventes de margarine ont effectivement diminué. En outre, leur méthode de calcul méconnaît plusieurs éléments essentiels comme l'effet de la campagne publicitaire accompagnant l'ABN, l'élargissement du marché des matières grasses dû à l'ABN, la modulation de l'effet de substitution en fonction de la qualité des margarines, la distinction entre perte de chiffre d'affaires et dommage réel.

— S'agissant du lien de causalité, il ne serait nullement établi que l'ABN ait eu des effets négatifs sur les ventes de margarine, compte tenu notamment de l'élargissement du marché des graisses alimentaires qu'elle a provoqué et de l'existence de facteurs autres que le prix, de nature à provoquer une baisse des ventes de margarine.

— En tout état de cause, compte tenu du caractère prévisible de mesures du type des ABN et de l'absence de baisse sensible de la consommation de margarine, le préjudice ne présenterait pas les caractéristiques d'un préjudice indemnifiable.

III — Procédure orale

A l'audience du 3 juin 1986, les requérantes, représentées par M^{es} B. H. ter Kuile et F. O. W. Vogelaar, avocats, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. A. Haagsma, en sa qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations.

Lors de cette audience, la Cour a demandé aux parties de produire un certain nombre de données relatives au volume des échanges intracommunautaires du beurre et de la margarine.

a) Les parties requérantes ont produit les données dont elles disposaient par document enregistré le 17 juin 1986.

b) La Commission a produit un tableau exposant les exportations de beurre et de margarine des États membres vers le reste de la Communauté et de la Communauté vers les pays tiers (de 1978 à 1985, en tonnes). Ce document a été enregistré le 5 août 1986.

c) Par acte enregistré le 2 septembre 1986, les requérantes ont, d'une part, fait valoir que les informations fournies par la Commission étaient tardives, incomplètes et dépourvues de pertinence et, d'autre part, présenté deux tableaux relatifs aux échanges intracommunautaires de beurre et de margarine en 1985.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 novembre 1986.

Y. Galmot
Juge rapporteur