

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)
16 avril 1997 *

Dans l'affaire T-541/93,

James Connaughton, Thomas Fitzsimons et Patrick Griffin, demeurant respectivement à Kilbeggan, Askeaton et Clonmel (Irlande), représentés par M. James O'Reilly, SC, du barreau d'Irlande, et M^{me} Philippa Watson, barrister, du barreau d'Irlande, mandatés par M. Oliver Ryan-Purcell, solicitor, ayant élu domicile à Luxembourg auprès du Fyfe Business Centre, 29, rue Jean-Pierre Brasseur,

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Arthur Brautigam, conseiller juridique, et Michael Bishop, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Gérard Rozet, conseiller juridique, et Xavier Lewis, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

* Langue de procédure: l'anglais.

et

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté initialement par M. John D. Colahan, puis par M. Steven T. Braviner, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation, en application de l'article 173 du traité CEE, du règlement (CEE) n° 2187/93 du Conseil, du 22 juillet 1993, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité (JO L 196, p. 6), et, en particulier, de ses articles 8 et 14,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre élargie),

composé de MM. A. Saggio, président, C. W. Bellamy, A. Kalogeropoulos, M^{me} V. Tiili et M. R. M. Moura Ramos, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 21 mai 1996,

rend le présent

Arrêt

Faits et cadre réglementaire

- 1 En 1977, afin de réduire un excédent de production de lait dans la Communauté, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1078/77, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1). Ce règlement offrait une prime aux producteurs en contrepartie de la souscription d'un engagement de non-commercialisation de lait ou de reconversion des troupeaux pendant une période de cinq ans.
- 2 Dans le cadre du régime institué par ce règlement, les requérants, producteurs de lait en Irlande, ont souscrit à des engagements de non-commercialisation ou de reconversion de leur production.
- 3 En 1984, pour faire face à une situation persistante de surproduction, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 856/84, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10), modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13). Le nouvel article 5 quater de ce dernier texte institue un « prélèvement supplémentaire » sur les quantités de lait livrées par les producteurs qui dépassent une « quantité de référence ».
- 4 Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13, ci-après « règlement n° 857/84 »), a fixé la quantité de référence pour chaque producteur, sur la base de la production livrée au cours d'une année de référence, à savoir l'année civile 1981, sous réserve de la possibilité pour les États membres de choisir l'année civile 1982 ou l'année civile 1983. Il a été complété par le règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11, ci-après « règlement n° 1371/84 »).

- 5 Les engagements de non-commercialisation ou de reconversion des requérants couvraient ces années de référence. N'ayant pas produit de lait pendant celles-ci, ils n'ont pu se voir attribuer une quantité de référence ni, en conséquence, commercialiser aucune quantité de lait exempté du prélèvement supplémentaire.

- 6 Par arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), et Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), la Cour a déclaré invalide le règlement n° 857/84, tel que complété par le règlement n° 1371/84 pour violation du principe de la confiance légitime.

- 7 En exécution de ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 764/89, du 20 mars 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 84, p. 2, ci-après « règlement n° 764/89 »). En application de ce règlement modificatif, les producteurs qui avaient souscrit à des engagements de non-commercialisation ou de reconversion ont reçu une quantité de référence dite « spécifique ». Ces producteurs sont appelés « producteurs SLOM I ».

- 8 L'attribution d'une quantité de référence spécifique était soumise à plusieurs conditions. Certaines de ces conditions ont été déclarées invalides par la Cour, par arrêts du 11 décembre 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), et Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).

- 9 A la suite de ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1639/91, du 13 juin 1991, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 150, p. 35, ci-après « règlement n° 1639/91 »), qui a attribué une quantité de référence spécifique aux producteurs concernés. Ceux-ci sont appelés « producteurs SLOM II ».

- 10 Un des producteurs qui était à l'origine du recours qui a abouti à la déclaration d'invalidité du règlement n° 857/84 avait entre-temps, avec d'autres producteurs, introduit contre le Conseil et la Commission une action en indemnisation des préjudices subis du fait de la non-attribution d'une quantité de référence dans le cadre de l'application de ce règlement. Par arrêt du 19 mai 1992, Mulder e. a./Conseil et Commission (C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, ci-après « arrêt Mulder II »), la Cour a déclaré la Communauté responsable de ces dommages. Il résulte de cet arrêt que tout producteur empêché de commercialiser du lait du seul fait de son engagement de non-commercialisation ou de reconversion est, en principe, en droit d'obtenir une indemnisation de ses préjudices.
- 11 Confrontés au grand nombre des producteurs concernés et face à la difficulté de négocier des solutions individuelles, le Conseil et la Commission ont publié, le 5 août 1992, la communication 92/C 198/04 (JO C 198, p. 4, ci-après « communication » ou « communication du 5 août »). Après y avoir rappelé les implications de l'arrêt Mulder II, et dans le but de donner plein effet à celui-ci, les institutions ont exprimé leur intention d'adopter les modalités pratiques d'indemnisation des producteurs concernés. Jusqu'à l'adoption de ces modalités, les institutions se sont engagées à renoncer, à l'égard de tout producteur ayant droit à une indemnisation, à soulever la prescription résultant de l'article 43 du statut (CEE) de la Cour. Toutefois, l'engagement était soumis à la condition que le droit à l'indemnisation n'était pas encore prescrit à la date de publication de la communication ou à la date à laquelle le producteur s'était adressé à l'une des institutions. Enfin, les institutions assuraient les producteurs que le fait de ne pas se manifester à partir de la date de la communication et jusqu'à l'adoption des modalités pratiques d'indemnisation ne pourrait pas leur porter préjudice.
- 12 Faisant suite à la communication du 5 août, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 2187/93, du 22 juillet 1993, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité (JO L 196, p. 6, ci-après « règlement n° 2187/93 »). Le règlement prévoit une offre d'indemnisation forfaitaire destinée aux producteurs ayant reçu des quantités de référence spécifiques dans les conditions prévues par les règlements n° 764/89 et n° 1639/91.

- 13 L'article 8 du règlement n° 2187/93 dispose que l'indemnité n'est offerte que pour la période pour laquelle le droit à l'indemnisation n'est pas prescrit. La date d'interruption du délai de prescription de cinq ans de l'article 43 du statut de la Cour est la date de la demande adressée à l'une des institutions de la Communauté ou la date d'enregistrement d'un recours introduit devant la Cour ou encore, au plus tard, le 5 août 1992, date de publication de la communication susvisée [article 8, paragraphe 2, sous a)]. La période à indemniser commence à une date antérieure de cinq ans à la date d'interruption de la prescription et se termine au moment où le producteur a reçu une quantité de référence spécifique, en application des règlements n°s 764/89 et 1639/91.
- 14 Selon l'article 14, quatrième alinéa, du règlement n° 2187/93, l'acceptation de l'offre implique renonciation à toute action, quelle qu'elle soit, à l'encontre des institutions communautaires pour le dommage litigieux.

Procédure et conclusions des parties

- 15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 octobre 1993, les requérants ont sollicité l'annulation du règlement n° 2187/93 et en particulier de ses articles 8 et 14.
- 16 Le 19 novembre 1993, les requérants ont présenté une demande de mesures provisoires visant à ce que le Tribunal ordonne, d'une part, le sursis à l'exécution du règlement n° 2187/93 et en particulier de son article 14, quatrième alinéa, et, d'autre part, l'adoption, par le Conseil et la Commission, des mesures permettant aux requérants d'accepter l'indemnisation forfaitaire prévue par le règlement attaqué sans être contraints de se désister des recours en indemnité introduits. Par ordonnance du 1^{er} février 1994, Jones e. a./Conseil et Commission (T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R et T-541/93 R, Rec. p. II-11), le président du Tribunal a rejeté la demande.
- 17 Par ordonnance du 30 août 1994, la Commission et le Royaume-Uni ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil. A la suite des mémoires en intervention, les requérants n'ont pas présenté d'observations dans le délai imparti.

18 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Les parties ont été entendues à l'audience du 21 mai 1996, à l'exception du Royaume-Uni, partie intervenante, qui ne s'y est pas fait représenter.

19 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler le règlement n° 2187/93, et en particulier ses articles 8 et 14;

— condamner la défenderesse aux dépens.

20 La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable ou, subsidiairement, comme non fondé;

— condamner les requérants aux dépens.

21 La Commission, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal rejeter le recours comme irrecevable ou, subsidiairement, comme non fondé.

22 Le Royaume-Uni, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal rejeter le recours comme non fondé.

Moyens et arguments des parties

23 Les requérants invoquent trois moyens d'annulation. Le premier est tiré de l'exécution erronée, par le règlement attaqué, de l'arrêt Mulder II et de la violation

des principes de la bonne foi, de l'« estoppel » et de la protection de la confiance légitime, le deuxième de l'application erronée des dispositions de l'article 43 du statut (CE) de la Cour et, le troisième, de ce que le règlement imposerait aux producteurs une contrainte économique. Dans son mémoire en défense, le Conseil, appuyé par la Commission et le Royaume-Uni, parties intervenantes, conteste ces moyens et excipe de l'irrecevabilité du recours.

Sur la recevabilité

- 24 Le Conseil soulève deux moyens d'irrecevabilité. Par son premier moyen, il affirme que les requérants ne sont pas individuellement et directement concernés par le règlement n° 2187/93. Par son second moyen, il soutient que ce règlement n'est pas juridiquement attaquant pour les producteurs pris en tant que destinataires d'une offre d'indemnisation.
- 25 La Commission, dans ses observations en tant que partie intervenante, soutient les conclusions du Conseil, sans toutefois ajouter des moyens autonomes.
- 26 Le Tribunal estime qu'il y a lieu d'examiner d'abord le second moyen d'irrecevabilité, l'analyse des effets de l'acte attaqué précédant, logiquement, celle de la question de savoir si ledit acte affecte directement et individuellement les requérants.

Sur les effets de l'acte attaqué

Argumentation des parties

- 27 Le Conseil affirme que le règlement n° 2187/93 ne constitue pas un acte susceptible de contrôle juridictionnel. Il n'aurait pas d'effet contraignant puisqu'il ne modifie pas la situation de droit des producteurs sans leur consentement, c'est-à-dire, au cas où l'offre qu'il prévoit est acceptée.

- 28 La Commission invoque le même argument dans le cadre de sa contestation d'une affectation directe des requérants par l'acte attaqué, tout en soulignant que le règlement fait une offre aux requérants qu'ils sont libres d'accepter ou de refuser.
- 29 Les requérants n'ont pas répondu à ce moyen.

Appréciation du Tribunal

- 30 Seuls les actes produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9; ordonnances du Tribunal du 30 novembre 1992, SFEI e. a./Commission, T-36/92, Rec. p. II-2479, point 38, et du 21 octobre 1993, Nutral/Commission, T-492/93 et T-492/93 R, Rec. p. II-1023, point 24; arrêt du Tribunal du 22 octobre 1996, Comité des salines de France et Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est/Commission, T-154/94, Rec. p. II-1377, point 37).
- 31 En l'espèce, il résulte clairement du quatrième considérant du règlement n° 2187/93 et d'une lecture combinée de ses articles 1^{er}, 8 et 14 que ledit règlement institue un système d'offres d'indemnisation à l'intention des producteurs SLOM I et SLOM II. En effet, le quatrième considérant et les articles 8 et 14 utilisent le terme « offre », les formules « l'indemnité n'est offerte que [...] », « l'indemnité est offerte », ainsi que l'expression « offre d'indemnisation ». Il résulte également du quatrième considérant et, notamment, de l'article 11 du règlement attaqué que les offres ont un caractère forfaitaire, dans la mesure où leurs montants sont calculés sans prise en compte des préjudices concrètement subis ni des détails de la situation de chaque producteur. Les producteurs disposent d'un délai de deux mois pour accepter l'offre. L'acceptation de l'offre implique la renonciation à toute action à l'encontre des institutions pour le dommage subi (article 14, quatrième alinéa). Par contre, en cas de refus de l'offre, celle-ci ne lie plus les institutions à l'avenir (article 14, troisième alinéa, du règlement), mais la voie d'une action en indemnité contre la Communauté reste ouverte aux producteurs.

- 32 Il apparaît ainsi que, comme l'affirme le Conseil, le règlement n° 2187/93 se limite à prévoir que soit adressée aux producteurs de lait ayant subi des dommages du fait de l'application du règlement n° 857/84 une offre d'indemnisation pour la période fixée conformément à son article 8. Plus précisément, les règles régissant cette offre forfaitaire permettent à ces producteurs de demander qu'elle leur soit adressée et leur donnent un délai de deux mois pour l'accepter. Il est de la nature même de l'offre que son acceptation soit assortie de certaines conséquences, dans la mesure où elle implique la renonciation à toute action à l'encontre des institutions. Toutefois, l'acceptation demeure une option laissée à l'appréciation des producteurs.
- 33 Dans l'hypothèse où il n'accepte pas l'offre, le producteur demeure exactement dans la même situation que si le règlement en cause n'avait pas été adopté, dans la mesure où il conserve le droit de poursuivre un recours en indemnisation en vertu des articles 178 et 215 du traité.
- 34 Il ressort donc du contenu du règlement attaqué que le Conseil a en réalité ouvert aux producteurs qui avaient droit à un dédommagement une voie supplémentaire d'indemnisation. Les producteurs avaient déjà à leur disposition, ainsi que cela a été mentionné, l'action en indemnisation prévue par les articles 178 et 215 du traité. Le nombre des producteurs concernés (voir ci-dessus point 11) excluant, d'après les considérants du règlement n° 2187/93, la prise en compte de chaque situation individuelle, l'acte attaqué leur confère la possibilité d'obtenir le dédommagement auquel ils ont droit sans introduire un recours en indemnité.
- 35 Le règlement n° 2187/93 a ainsi, en ce qui concerne les producteurs, la nature d'une proposition transactionnelle, dont l'acceptation est facultative, et il constitue une alternative à la solution judiciaire du différend. La situation juridique des producteurs concernés n'est pas affectée de façon négative dans la mesure où l'acte attaqué ne restreint pas leurs droits. Au contraire, il se limite à ouvrir une voie supplémentaire pour obtenir un dédommagement.

- 36 S'agissant des articles 8 et 14 du règlement n° 2187/93, dont l'annulation est plus spécifiquement demandée par la partie requérante, ils se limitent à prévoir la période pour laquelle une indemnité est offerte et à fixer les conséquences de l'acceptation de l'offre. Or, l'acceptation étant facultative, la production des effets de ces dispositions reste soumise à la volonté de chaque producteur destinataire d'une proposition transactionnelle.
- 37 Dans ces conditions, et eu égard à ce qui a été jugé au sujet des actes ne traduisant qu'une intention d'une institution (arrêt de la Cour du 27 septembre 1988, Royaume-Uni/Commission, 114/86, Rec. p. 5289), le Tribunal estime que le règlement n° 2187/93, en ce qu'il prévoit une offre adressée aux producteurs, n'est pas un acte susceptible d'être attaqué par ceux-ci dans le cadre d'un recours en annulation.
- 38 Il convient d'ajouter que, hormis l'offre d'indemnisation et les conditions auxquelles elle est soumise, le règlement n° 2187/93 ne produit aucun effet de droit à l'égard des producteurs. En effet, les normes du règlement qui n'ont pas trait à l'offre d'indemnisation et à ses conditions s'appliquent aux seules autorités nationales.
- 39 En conséquence, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le premier moyen d'irrecevabilité, le recours doit être rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

- 40 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé dans leur action, il y a lieu, eu égard aux conclusions du Conseil, de les condamner aux dépens exposés par cette institution. Conformément à l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, le Royaume-Uni et la Commission, parties intervenantes, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté comme irrecevable.**
- 2) Les requérants supporteront leurs propres dépens et ceux du Conseil.**
- 3) Le Royaume-Uni et la Commission supporteront leurs propres dépens.**

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 avril 1997.

Le greffier

Le président

H. Jung

A. Saggio