

ARRÊT DU TRIBUNAL (juge unique)

21 juin 2000 *

Dans l'affaire T-537/93,

Hervé Tromeur, demeurant à Fuzunec (France), représenté par M^{es} C. Larzul et F. Buffet, puis par M^e A. Delanoé, avocats au barreau de Rennes, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e A. May, 398, route d'Esch,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} A. M. Colaert, membre du service juridique, en qualité d'agent, assistée de M. M. Núñez Müller, avocat à Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. A. Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

et

* Langue de procédure: le français.

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Berscheid, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. M. Núñez Müller, avocat à Hambourg, ayant élu domicile auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet une demande d'indemnisation, en application des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE (devenus articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE) des préjudices subis par le requérant du fait qu'il a été empêché de commercialiser du lait en application du 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), tel que 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 n° 804/68 (JO L 32, p. 11),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,
(juge unique)

juge: M. R. M. Moura Ramos,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 28 janvier 2000,

rend le présent

Arrêt

Cadre réglementaire

- 1 En 1977, confronté à 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 aux producteurs la possibilité de souscrire à un engagement de non-commercialisation de lait, ou de reconversion des troupeaux, pendant une période de cinq ans, en contrepartie du paiement d'une prime.
- 2 En dépit de la souscription de tels engagements par de nombreux producteurs, la situation de surproduction persistait en 1983. Le Conseil a donc 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».
- 3 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 n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), 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. La République française a choisi cette dernière comme année de référence.

- 4 Les engagements de non-commercialisation souscrits par certains producteurs dans le cadre du règlement n° 1078/77 couvraient les années de référence retenues. 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.

- 5 Par arrêts du 28 avril 1988, *Mulder* (120/86, Rec. p. 2321, ci-après l'«arrêt *Mulder I*»), et *von Deetzen* (170/86, Rec. p. 2355), la Cour a déclaré invalide, pour violation du principe de confiance légitime, le règlement n° 857/84, tel que 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 n° 804/68 (JO L 132, p. 11).

- 6 En exécution de ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 764/89, du 20 mars 1989, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 84, p. 2). En application de ce règlement modificatif, les producteurs qui avaient souscrit à des engagements de non-commercialisation ont reçu une quantité de référence dite «spécifique» (appelée aussi «quota»).

- 7 L'attribution de cette quantité de référence spécifique était soumise à plusieurs conditions. Certaines de ces conditions, qui avaient trait, notamment, au moment auquel expirait l'engagement de non-commercialisation, ont été déclarées invalides par la Cour, dans les arrêts du 11 décembre 1990, *Spagl* (C-189/89, Rec. p. I-4539), et *Pastätter* (C-217/89, Rec. p. I-4585).

- 8 À la suite de ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1639/91, du 13 juin 1991, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 150, p. 35), qui, en supprimant les conditions déclarées invalides, a permis l'attribution aux producteurs en question d'une quantité de référence spécifique.
- 9 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 l'«arrêt Mulder II»), la Cour a déclaré la Communauté responsable des dommages causés à certains producteurs laitiers qui avaient été empêchés de commercialiser du lait du fait de l'application du règlement n° 857/84, pour avoir souscrit à des engagements en application du règlement n° 1078/77.
- 10 À la suite de cet arrêt, le Conseil et la Commission ont publié, le 5 août 1992, la communication 92/C 198/04 (JO C 198, p. 4). 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 de justice. Toutefois, l'engagement était soumis à la condition que le droit à l'indemnisation ne fût 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.
- 11 Ensuite, 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). Ce règlement prévoit une offre d'indemnisation forfaitaire destinée aux producteurs qui, dans certaines conditions, ont subi des préjudices dans le cadre de l'application de la réglementation visée par l'arrêt *Mulder II*.

Faits à l'origine du litige

- 12 Le requérant, exploitant agricole à Fuzunec (France), a souscrit à un engagement de reconversion de son troupeau à orientation laitière vers la production de viande dans le cadre du règlement n° 1078/77. L'engagement a pris fin le 15 novembre 1983 et le requérant n'a pas, après cette date, repris la production de lait.

- 13 Dans une lettre du 6 octobre 1988, adressée au préfet du Finistère, le requérant a manifesté son mécontentement quant à la situation dans laquelle il s'est trouvé après l'instauration des quotas laitiers. Il a également précisé qu'il ne pouvait pas produire du lait sans quota à cause des charges financières qui étaient insupportables.

- 14 Le 20 février 1992, le requérant a demandé l'attribution d'une quantité de référence dans le cadre du règlement n° 1639/91. Par décision du 30 septembre 1992, les autorités nationales ont rejeté sa demande au motif qu'elle avait été introduite hors délai. Le requérant n'a jamais obtenu une quantité de référence des autorités nationales.

- 15 Après l'entrée en vigueur du règlement n° 2187/93, le requérant a introduit une demande auprès de la Commission afin de recevoir une offre d'indemnisation. Cette demande a fait l'objet d'un refus au motif que, contrairement à ce qu'exigeait ce règlement, le requérant n'avait pas bénéficié de l'attribution d'une quantité de référence définitive.

Procédure et conclusions des parties

- 16 Par requête déposée le 12 octobre 1993, le requérant a introduit le présent recours.

- 17 Par ordonnance du 12 novembre 1993, le Tribunal a suspendu la procédure jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour mettant fin à l'instance dans les affaires jointes C-104/89 (Mulder e.a./Conseil et Commission) et C-37/90 (Heinemann/Conseil et Commission).

- 18 Par ordonnance du 10 février 1999, le président de la quatrième chambre élargie du Tribunal, après avoir entendu les parties lors de la réunion informelle du 30 septembre 1998, a ordonné la reprise de la procédure dans l'affaire en objet.

- 19 Par décision du 6 juillet 1999, l'affaire a été renvoyée à une chambre composée de trois juges.

- 20 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et a invité le requérant à répondre par écrit à certaines questions.

- 21 Conformément aux dispositions des articles 14, paragraphe 2, et 51 du règlement de procédure, la quatrième chambre a attribué l'affaire à M. Moura Ramos, siégeant en qualité de juge unique.

22 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal lors de l'audience du 28 janvier 2000.

23 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— condamner les parties défenderesses à lui verser une indemnité s'élevant à 1 299 643,76 francs français (FRF), avec intérêts au taux de 8 % l'an à compter du 19 mai 1992;

— les condamner à supporter l'ensemble des frais de procédure.

24 Les parties défenderesses concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours;

— condamner le requérant aux dépens.

Sur le fond

Arguments des parties

- 25 Le requérant allègue qu'il a subi un préjudice du fait de la non-attribution d'une quantité de référence par application du règlement n° 857/84, dont l'invalidité a été déclarée par la Cour dans l'arrêt Mulder I. Ensuite, la Cour aurait également jugé, dans l'arrêt Mulder II, que ce règlement violait la confiance légitime des producteurs qui avaient souscrit à des engagements de non-commercialisation ou de reconversion et qui comptaient, à la fin de ces engagements, reprendre la production de lait. Dans ces circonstances, la réparation du dommage causé incomberait au Conseil et à la Commission.
- 26 À cet égard, il conteste l'affirmation des parties défenderesses selon laquelle il aurait abandonné volontairement la production de lait. Il expose que, à la suite de l'arrêt Mulder I, il a effectivement sollicité l'attribution d'une quantité de référence auprès du préfet du Finistère le 6 octobre 1988, ce qui démontrerait sa volonté de produire du lait.
- 27 Pour calculer le montant de l'indemnisation, le requérant invoque la jurisprudence selon laquelle le dommage à réparer est constitué par la différence entre, d'une part, les revenus qu'il aurait dû tirer, selon le cours normal des choses, des livraisons de lait qu'il aurait effectuées s'il avait obtenu un quota pendant la période comprise entre le 1^{er} janvier 1984 et le 29 mars 1989 (revenus hypothétiques) et, d'autre part, les revenus qu'il a effectivement tirés d'éventuelles activités de remplacement (revenus alternatifs). Le requérant évalue son préjudice à 1 299 643,76 FRF correspondant à la quantité annuelle de lait retenue pour la détermination de sa prime de reconversion, soit 156 509 litres, multipliée par le prix moyen du litre de lait, soit 2 FRF, équivalant, sur cinq ans et trois mois, à 1 643 344 FRF, diminués d'un revenu de 343 701,24 FRF provenant de son activité de remplacement.

- 28 Il ajoute, à cet égard, que l'activité de remplacement à laquelle il s'est livré, à savoir la production de viande, s'est révélée économiquement catastrophique parce que le prix de la viande a chuté à partir de 1984 tandis que le prix du lait a doublé à partir de cette date.
- 29 Par ailleurs, sa demande ne serait pas prescrite dans la mesure où les institutions se seraient engagées à donner plein effet à l'arrêt Mulder II à l'égard de tous les producteurs qui établissent avoir subi un préjudice du fait de ne pas avoir pu bénéficier d'une quantité de référence à partir de 1984.
- 30 Les parties défenderesses font valoir, en premier lieu, que la demande du requérant n'est pas fondée, en deuxième lieu, qu'elle est en grande partie prescrite et, en troisième lieu, que le montant du préjudice allégué est surévalué.

Appréciation du Tribunal

- 31 La responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait des dommages causés par les institutions, prévue à l'article 215, deuxième alinéa, du traité CE (devenu article 288, deuxième alinéa, CE), ne peut être engagée que si un ensemble de conditions, en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement illégal et le préjudice invoqué, est réuni (arrêts de la Cour du 17 décembre 1981, *Ludwigshafener Walzmühle e.a./Conseil et Commission*, 197/80 à 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec. p. 3211, point 18, et du Tribunal du 13 décembre 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission*, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 80).
- 32 En ce qui concerne la situation des producteurs de lait ayant souscrit à un engagement de non-commercialisation, la responsabilité de la Communauté est

engagée à l'égard de chaque producteur qui a subi un préjudice réparable du fait qu'il a été empêché de livrer du lait en application du règlement n° 857/84 (arrêt Mulder II, point 22).

- 33 Cette responsabilité est fondée sur l'atteinte à la confiance légitime que les producteurs, incités par un acte de la Communauté à suspendre la commercialisation de lait pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, pouvaient placer dans le caractère limité de leur engagement de non-commercialisation (arrêt Mulder I, point 24, et arrêt von Deetzen, précité, point 13). Cependant, le principe de confiance légitime ne fait pas obstacle à ce que, sous un régime tel que celui du prélèvement supplémentaire, des restrictions soient imposées à un producteur, en raison du fait qu'il n'a pas commercialisé de lait pendant une période déterminée, antérieure à l'entrée en vigueur dudit régime, pour des raisons étrangères à son engagement de non-commercialisation (arrêt du Tribunal du 13 janvier 1999, Böcker-Lensing et Schulze-Beiering/ Conseil et Commission, T-1/96, Rec. p. II-1, point 41).
- 34 Le requérant invoque une privation illégale de quantité de référence entre le 1^{er} janvier 1984 et le 29 mars 1989, qui serait la conséquence de l'application du règlement n° 857/84. Celui-ci aurait frustré l'attente légitime du requérant de pouvoir reprendre la production laitière à la fin de sa période de reconversion.
- 35 Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'examiner, d'abord, si les allégations que le requérant avance pour fonder un droit à dédommagement sont établies, notamment, en ce qui concerne l'existence d'un comportement illégal des institutions et la réalité du préjudice.
- 36 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il appartient à la partie qui met en cause la responsabilité de la Communauté d'apporter des preuves concluantes quant à l'existence ou à l'étendue du préjudice qu'elle invoque et d'établir le lien de causalité entre ce dommage et le comportement incriminé des institutions communautaires (voir, notamment,

l'arrêt de la Cour du 7 mai 1998, Somaco/Commission, C-401/96 P, Rec. p. I-2587, point 71).

- 37 Il convient de constater ensuite que le requérant n'a pas repris la production de lait à la fin de sa période de reconversion, le 15 novembre 1983, malgré le fait que le règlement n° 857/84 n'est entré en vigueur que le 1^{er} avril 1984 et que le requérant possédait à l'époque des vaches allaitantes (voir la lettre du 6 octobre 1988, précitée).
- 38 Même si le requérant soutient qu'il est intervenu auprès des autorités françaises, dès 1984, afin de reprendre la production de lait, force est de constater qu'il n'a sollicité l'attribution d'une quantité de référence que le 20 février 1992, après l'entrée en vigueur du règlement n° 1639/91. Par ailleurs, il résulte du dossier et des réponses aux questions écrites du Tribunal que le requérant n'a pas demandé l'attribution d'une quantité de référence dans le délai prévu par ce règlement à cause d'un manque d'information, qu'il impute aux autorités administratives françaises.
- 39 De plus, le requérant n'a pas démontré avoir fait d'autres démarches susceptibles de prouver son intention de reprendre la production de lait à la fin de la période de reconversion. En effet, les seuls éléments versés au dossier, à savoir les lettres par lesquelles le requérant informait les autorités françaises de sa volonté de reprendre la production de lait, datent au plus tôt du 6 octobre 1988 et ne tendent pas, par conséquent, à établir l'intention du requérant de reprendre la production de lait à l'issue de son engagement de reconversion en 1983.
- 40 Par conséquent, le requérant ne saurait prétendre avoir eu une confiance légitime dans la possibilité de reprendre la production de lait, susceptible d'avoir été frustrée par la législation communautaire en cause.

- 41 S'il est vrai que le requérant a demandé l'attribution d'une quantité de référence en 1992, il n'en reste pas moins qu'il ne saurait prétendre avoir placé une confiance légitime dans la possibilité de reprendre la production de lait à n'importe quel moment dans le futur. En effet, dans le domaine des organisations communes de marché, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le fait qu'ils ne seront pas soumis à des restrictions résultant d'éventuelles règles relevant de la politique des marchés ou de la politique des structures (voir arrêts de la Cour du 17 juin 1987, Frico, 424/85 et 425/85, Rec. p. 2755, point 33; Mulder I, point 23, et von Deetzen, précité, point 12, et l'arrêt Böcker-Lensing et Schulze-Beiering/Conseil et Commission, précité, point 47).
- 42 Il résulte de ce qui précède que la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée à l'égard du requérant du fait de l'application du règlement n° 857/84, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les autres conditions d'une telle responsabilité sont remplies.
- 43 Dans ces circonstances, il n'y a pas davantage lieu d'examiner la question de la prescription.
- 44 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 45 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil et de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (juge unique)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) Le requérant est condamné aux dépens.

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 juin 2000.

Le greffier

H. Jung

Le juge

R. M. Moura Ramos