

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)  
16 avril 1997 <sup>\*</sup>

Dans l'affaire T-20/94,

**Johannes Hartmann**, demeurant à Hamminkeln (Allemagne), représenté par M<sup>es</sup> Bernd Meisterernst, Mechtild Düsing, Dietrich Manstetten et Frank Schulze, avocats à Münster, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M<sup>es</sup> Lambert Dupong et Guy Konsbruck-Raus, 14 A, rue des Bains,

partie requérante,

contre

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par M. Arthur Brautigam, conseiller juridique, en qualité d'agent, 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,

et

**Commission des Communautés européennes**, représentée par M. Dierk Boos, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M<sup>es</sup> Hans-Jürgen Rabe et Georg M. Berrisch, avocats à Hambourg et Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

parties défenderesses,

<sup>\*</sup> Langue de procédure: l'allemand.

ayant pour objet une demande fondée sur les articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE et le 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 visant à l'indemnisation 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 (JO L 132, p. 11),

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

composé de MM. A. Saggio, président, C. W. Bellamy, A. Kalogeropoulos,  
M<sup>me</sup> 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 Le requérant, producteur de lait en Allemagne, a souscrit à un tel engagement, lequel a pris fin le 16 juillet 1986.
  
- 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 L'engagement du requérant couvrait l'année de référence retenue. N'ayant pas produit de lait pendant celle-ci, il n'a 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, ci-après « arrêt Mulder I » ou « affaire Mulder I »), 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 » (appelée aussi « quota »). 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 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 un recours en indemnisation des préjudices subis du fait de la non-attribution d'une quantité de référence en application de ce règlement.

- 11 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 » ou « affaire Mulder II »)*, la Cour a déclaré la Communauté responsable de ces dommages. Elle a donné aux parties un délai de un an pour trouver un accord sur le montant du dédommagement. Les parties n'étant pas parvenues à un accord, la procédure a été rouverte pour permettre à la Cour de fixer, dans l'arrêt qui mettra fin à l'instance, les critères d'évaluation du préjudice.
- 12 Il résulte de l'arrêt *Mulder II* 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.
- 13 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.
- 14 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.

- 15 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.
- 16 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.
- 17 Par lettre du 30 avril 1992, reçue le 4 mai 1992, le requérant a demandé au Conseil le dédommagement de ses préjudices. Le Conseil, par courrier du 6 mai 1992, tout en niant que les conditions d'une responsabilité de la Communauté à l'égard du requérant soient réunies, mais dans le but d'éviter l'introduction d'un recours, l'a informé qu'il renonçait à invoquer la prescription jusqu'à la fin d'un délai de trois mois suivant la publication de l'arrêt Mulder II. Il a précisé que cette renonciation valait uniquement pour les droits non encore prescrits à la date de la demande de dédommagement.
- 18 Le 26 novembre 1993, le requérant a reçu de l'autorité compétente allemande une offre d'indemnisation des dommages subis, adressée conformément au règlement n° 2187/93. En application de l'article 8, paragraphe 2, sous a) et b), de ce règlement, l'offre ne couvrait pas la période comprise entre le 17 juillet 1986 et le 3 mai 1987.
- 19 Le requérant n'a pas accepté cette offre dans les formes prévues à l'article 14 du règlement n° 2187/93.

**Procédure et conclusions des parties**

- 20 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 22 janvier 1994, le requérant a sollicité la condamnation des institutions au paiement d'une indemnité calculée conformément au règlement n° 2187/93 pour la période comprise entre le 17 juillet 1986, date de la fin de son engagement de non-commercialisation, et le 29 mars 1989, date d'entrée en vigueur du règlement n° 764/89.
- 21 Outre les conclusions en indemnisation, la requête visait également à l'annulation de l'article 8, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement n° 2187/93 pour autant que ces dispositions excluent le paiement d'une indemnité au requérant à partir du 17 juillet 1986. Cependant, par lettre déposée au greffe le 21 février 1994, le requérant a retiré ses conclusions en annulation.
- 22 Le requérant a par ailleurs introduit le 22 janvier 1994 une demande de mesures provisoires visant à la suspension de l'article 14 du règlement n° 2187/93. Par ordonnance du 25 janvier 1994 (T-20/94 R, non publiée au Recueil, ci-après « ordonnance du 25 janvier »), le président du Tribunal a décidé que la suspension du délai fixé à l'article 14, troisième alinéa, du règlement en question, décidée par ordonnance en référé du 12 janvier 1994, *Abbott Trust e. a./Conseil et Commission* (T-554/93 R, Rec. p. II-1), produirait des effets à l'égard du requérant. Il a précisé que, dans le cas du requérant, le délai n'expirerait pas avant deux semaines à compter de la date de l'ordonnance mettant fin à une autre procédure en référé, laquelle a pris fin le 1<sup>er</sup> février 1994 (ordonnance du président du Tribunal *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).
- 23 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.

24 Le requérant conclut dans sa requête à ce qu'il plaise au Tribunal:

— condamner solidairement les parties défenderesses à lui verser, conformément au règlement n° 2187/93, une somme de 31 976,899 écus à titre d'indemnité, assortis d'intérêts annuels au taux de 8 % à compter du 19 mai 1992;

— annuler l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2187/93, dans la mesure où cette disposition limite la période pour laquelle le requérant peut être indemnisé;

— condamner solidairement les parties défenderesses aux dépens.

25 Dans sa réplique, après avoir retiré ses conclusions en annulation, le requérant maintient les conclusions en indemnité sans faire référence au règlement n° 2187/93.

26 Le Conseil, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable et, subsidiairement, comme dépourvu de fondement;

— condamner la partie requérante aux dépens.

27 La Commission, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable et, subsidiairement, comme dépourvu de fondement;

- condamner la partie requérante aux dépens, y compris ceux afférents à la procédure en référé et, subsidiairement, à ceux correspondant à la demande en annulation qui a été retirée.

## Sur la recevabilité

### *Argumentation des parties*

- 28 Le Conseil et la Commission allèguent que le recours est irrecevable pour violation de l'article 44 du règlement de procédure.
- 29 Selon le Conseil, la requête manque d'arguments concrets relatifs au préjudice allégué. Le requérant se limiterait, pour établir ses préjudices, à renvoyer à l'offre d'indemnisation reçue en application du règlement n° 2187/93. Feraient également défaut certains éléments relatifs aux activités économiques alternatives du requérant pendant la période où il a été empêché de produire du lait. Les éléments fournis au stade de la réplique, notamment un rapport d'expertise, ne se fonderaient pas exclusivement sur des données concernant le requérant, mais aussi sur des statistiques concernant l'ensemble des producteurs de lait. D'ailleurs, le Conseil conteste le bien-fondé du rapport d'expertise produit. Les preuves n'étant donc pas concluantes le recours serait irrecevable.
- 30 La Commission allègue que les éléments produits par le requérant dans la requête ne sont pas suffisamment précis pour satisfaire aux exigences de l'article 44 du règlement de procédure. Conformément à l'arrêt Mulder II (points 26 à 34), il appartiendrait au requérant d'établir le manque à gagner allégué, correspondant en principe à la différence entre le revenu que l'intéressé aurait perçu si la production de lait s'était poursuivie et celui provenant d'éventuelles activités de substitution. Or, le recours ne contiendrait pas de tels éléments. De plus, même si la requête avait fait référence aux articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE, qui, en l'espèce, seraient la seule voie restante pour obtenir une indemnisation, le recours

demeurerait irrecevable. Dans une telle hypothèse, selon la jurisprudence de la Cour (arrêt du 28 mars 1979, *Granaria/Conseil et Commission*, 90/78, Rec. p. 1081, point 5), une requête en indemnisation fondée sur les articles 178 et 215 du traité qui ne préciserait pas les préjudices ne satisferait pas aux exigences du règlement de procédure et serait donc irrecevable.

- 31 A la suite de l'invocation par le requérant, dans sa réplique, de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, comme fondement de sa demande, la Commission affirme que le règlement n° 2187/93 et l'article 215 du traité se distinguent tant en ce qui concerne leurs conditions d'application que leurs conséquences. L'obligation de démontrer le préjudice serait différente dans les deux cas et le calcul forfaitaire prévu par le règlement ne pourrait pas remplacer, dans une situation où celui-ci ne serait pas applicable, une présentation plus complète exigée par l'article 215 du traité. En outre, en ce qui concerne les éléments apportés par le requérant dans son mémoire en réplique, il y aurait forclusion, conformément à l'article 48, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, dans la mesure où ils constitueraient des moyens nouveaux.
- 32 La Commission rejette les arguments du requérant relatifs à l'interprétation des dispositions de l'article 44, paragraphe 1, sous c), et paragraphe 6, du règlement de procédure. L'article 44, paragraphe 6, ne prévoirait la régularisation de la requête qu'en cas de non-respect des paragraphes 3 à 5, et non du paragraphe 1. Il ressortirait de la jurisprudence (arrêt de la Cour du 14 décembre 1966, *Alfieri/Parlement*, 3/66, Rec. p. 633, 649) qu'une requête en indemnisation qui n'indique pas la façon dont le montant du préjudice allégué a été calculé est irrecevable.
- 33 Le requérant soutient que l'exception d'irrecevabilité est fondée sur une fausse interprétation de l'article 44 du règlement de procédure. La violation du paragraphe 1 de cet article n'aurait pas les conséquences prévues dans son paragraphe 6. Il n'y aurait donc pas lieu d'étendre le régime de l'irrecevabilité du paragraphe 6 aux violations du paragraphe 1.

34 En tout état de cause, l'objet du litige et les moyens invoqués pourraient être déterminés à partir de la requête. En outre, selon la jurisprudence de la Cour (arrêts du 9 décembre 1965, *Laminaires*, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e. a./Haute Autorité, 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 à 47/63, 50/63 et 51/63, Rec. p. 1123, et, *Granaria/Conseil et Commission*, précité), dans le cadre d'un recours en indemnité, il ne serait pas nécessaire de chiffrer les dommages-intérêts réclamés dans la requête lorsque celle-ci est centrée dans un premier temps sur les éléments engageant la responsabilité.

### *Appréciation du Tribunal*

35 Il convient à titre préliminaire de prendre position sur la base juridique de la requête, qui vise à établir la responsabilité de la Communauté à l'égard du requérant. A ce sujet, contrairement à ce qu'affirme la Commission, le Tribunal estime qu'en introduisant un recours visant à obtenir une indemnisation du préjudice subi, en tant que producteur de lait, du fait qu'il n'a pas obtenu un quota, en application du règlement n° 857/84, le requérant a agi sur le fondement de la responsabilité de la Communauté, consacrée par l'arrêt *Mulder II*, responsabilité à laquelle se réfère le deuxième considérant du règlement n° 2187/93. Il s'est ainsi placé dans le cadre du recours prévu par les articles 178 et 215 du traité et a complété le contenu de sa demande dans la réplique en invoquant ces dispositions du traité pour le cas où le droit à l'indemnisation forfaitaire établie par le règlement n° 2187/93 ne lui serait pas reconnu. D'ailleurs, les institutions se sont placées sur ce terrain dès le mémoire en défense. Dans ces conditions, l'allégation de l'existence d'un droit à un dédommagement fondé sur les articles 178 et 215 du traité était déjà implicitement contenue dans la requête.

36 Il y a lieu de rappeler ensuite que, d'après l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, la requête doit contenir l'indication de l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués.

37 En l'espèce, la question de savoir si la requête satisfait aux exigences de cette disposition doit être appréciée dans le cadre spécifique du contentieux des quotas laitiers.

- 38 Le requérant a reçu le 26 novembre 1993, de la part de l'autorité compétente allemande, au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, une offre d'indemnisation fondée sur le règlement n° 2187/93, lequel vise à l'indemnisation des producteurs auxquels une quantité de référence avait été illégalement refusée en application du règlement n° 857/94 (voir ci-dessus point 14). Sans préjuger à ce stade de l'applicabilité du règlement n° 2187/93, question qui relève du fond, il convient de constater que, par leur offre, les institutions ont reconnu l'existence, dans le chef du requérant, des conditions posées par le règlement, c'est-à-dire d'un dommage résultant du fait que l'intéressé a été illégalement empêché par la Communauté de livrer du lait.
- 39 Dans ce contexte, l'allégation, contenue dans la requête, de l'existence d'un dommage résultant d'un acte des institutions est suffisante pour satisfaire aux exigences du règlement de procédure, dans la mesure où elle fait suite à l'offre d'indemnisation mentionnée. Au demeurant, le caractère succinct de la requête n'a pas empêché le Conseil et la Commission de défendre leurs intérêts de façon effective.
- 40 Par ailleurs, contrairement à l'affirmation de la Commission, la requête vise un préjudice quantifié. S'agissant de la question de savoir si ce préjudice a été calculé conformément aux indications de l'arrêt Mulder II relatives au revenu de substitution, question qui a été soulevée par la Commission, elle relève de l'analyse du bien-fondé du recours et ne saurait donc être discutée au stade de l'examen de la recevabilité de celui-ci.
- 41 Quant aux moyens de droit invoqués dans la requête, leur exposé peut être sommaire, pourvu que le requérant, comme il l'a fait en l'espèce notamment au moyen d'un rapport d'expertise (voir ci-après point 141), apporte toutes les précisions utiles, au cours de la procédure (arrêt de la Cour du 14 mai 1975, CNTA/Commission, 74/74, Rec. p. 533, point 4).

- 42 Dans ces conditions, l'allégation d'un droit à dédommagement ayant été implicitement contenue dans la requête (voir ci-dessus point 35), la référence expresse au stade de la réplique, à l'article 215, deuxième alinéa, du traité et la production, au même stade, d'éléments visant à justifier le préjudice subi ne constituent pas des moyens nouveaux au sens de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure. L'argument de la Commission doit donc être rejeté.
- 43 Il résulte de ce qui précède que la requête contient des éléments suffisants pour satisfaire aux exigences du règlement de procédure.
- 44 Partant, le recours est recevable.

### **Sur la responsabilité de la Communauté**

- 45 A l'appui de ses conclusions le requérant invoque, en premier lieu, l'application du règlement n° 2187/93 et, en second lieu, l'existence d'un droit à dédommagement fondé sur l'article 215 du traité.

### *Sur l'application du règlement n° 2187/93*

#### Argumentation des parties

- 46 Le requérant se réfère dans sa demande au règlement n° 2187/93, qu'il prétend applicable à sa situation.

- 47 Il soutient que le délai pour l'acceptation de l'offre qu'il a reçue n'avait pas encore expiré le 22 janvier 1994, date de dépôt de la requête. L'ordonnance du 25 janvier aurait ensuite suspendu ce délai jusqu'au prononcé d'une ordonnance à intervenir, mais sans fixer l'échéance dudit délai. Elle n'aurait donc fixé qu'une durée minimale.
- 48 Par ailleurs, le requérant affirme avoir accepté l'offre dans sa requête. Il rappelle qu'il s'est déclaré d'accord avec les conditions de l'offre du Conseil, sauf en ce qui concerne la durée de la période à indemniser.
- 49 Le requérant estime contraire au principe de la confiance légitime l'argument des parties défenderesses tiré de ce qu'il n'a pas accepté l'offre dans les formes prévues par le règlement. Selon lui, la procédure en référé T-20/94 R qu'il a intentée est étroitement liée aux procédures T-278/93 R, T-554/93 R et T-555/93 R. Or, dans son ordonnance du 25 janvier, le président du Tribunal aurait fait référence à l'intégralité des motifs de l'ordonnance *Abbott Trust e. a./Conseil et Commission (T-554/93 R)*, précitée, dans laquelle le Conseil et la Commission auraient reconnu que les producteurs remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'indemnisation forfaitaire prévue par le règlement n° 2187/93 ont indubitablement droit à être dédommagés de leurs préjudices. En affirmant que le règlement en question n'est pas applicable au requérant parce qu'il n'a pas accepté l'offre, les parties défenderesses seraient en contradiction avec leur position précédente. S'il n'avait pas fait confiance à ces déclarations, comprises comme impliquant la reconnaissance du droit des producteurs au montant de l'offre d'indemnisation reçue, le requérant aurait accepté celle-ci dans les formes prévues à cet effet.
- 50 Le Conseil affirme tout d'abord qu'on ne saurait invoquer l'ordonnance en référé du 25 janvier 1994 pour prétendre que le délai d'acceptation de l'offre d'indemnisation n'avait pas expiré. Il résulterait au contraire de cette ordonnance que ce délai a expiré le 15 février 1994.

- 51 Il estime que l'on ne peut tirer argument de déclarations qu'il aurait faites dans le cadre de la procédure en référé T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R et T-541/93 R invoquée par le requérant. Les citations faites par celui-ci l'auraient été hors contexte. Il résulterait en réalité des déclarations du Conseil et de la Commission dans cette autre affaire qu'un producteur remplissant les conditions du règlement n° 2187/93 a droit à une indemnisation mais que, en dehors de l'offre forfaitaire prévue par cet acte, et notamment en cas d'annulation du règlement par le Tribunal, seuls les dommages effectivement prouvés par le producteur seraient indemnisables.
- 52 La Commission considère que le requérant ne peut pas fonder sa demande sur le règlement n° 2187/93. Ce règlement ne serait pas applicable en l'espèce, car le requérant n'a pas accepté en temps utile l'offre qui lui avait été faite. Le délai d'acceptation de l'offre aurait expiré le 15 février 1994, en vertu de l'ordonnance en référé du président du Tribunal du 25 janvier 1994. L'interprétation du requérant, qui reviendrait à admettre une acceptation de l'offre plus de un an après l'ordonnance, serait exclue par le principe de la sécurité juridique.
- 53 En tout état de cause, le requérant n'aurait pas accepté l'offre par l'introduction de son recours. Il résulterait de la requête qu'il ne serait pas d'accord avec les principaux éléments de l'offre. En toute hypothèse, les formalités prévues à l'article 14 du règlement n° 2187/93 n'auraient pas été respectées.
- 54 La Commission estime que l'invocation par le requérant du principe de protection de la confiance légitime constitue un moyen nouveau par rapport à la requête et que, conformément à l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, ce moyen ne peut pas être pris en considération.
- 55 Elle affirme ensuite que, même s'il pouvait être examiné, il s'avérerait dépourvu de fondement.

- 56 Dans le cadre de ce moyen, il serait d'abord fait état de citations incorrectes, étant souligné que dans l'ordonnance T-20/94 R il ne serait question que d'une analogie entre cette affaire et l'affaire T-554/93 R et non l'affaire T-555/93 R.
- 57 Le requérant n'aurait pas ensuite démontré qu'il avait pris connaissance de la position du Conseil avant l'expiration du délai d'acceptation. Ce serait seulement dans cette hypothèse qu'il aurait pu se fonder sur ladite position.
- 58 Enfin, la prétendue violation du principe de protection de la confiance légitime ne pourrait pas avoir comme effet d'obliger les parties défenderesses à traiter le requérant comme s'il avait accepté l'offre d'indemnisation.

#### Appréciation du Tribunal

- 59 Le règlement n° 2187/93 contient des dispositions précises relatives à l'acceptation de l'offre d'indemnisation. Son article 14 prévoit que l'acceptation est exprimée par le renvoi à l'autorité nationale compétente, dans les deux mois de la réception de l'offre, de la quittance qui l'accompagnait.
- 60 En l'espèce, le requérant ayant reçu l'offre d'indemnisation le 26 novembre 1993, le délai d'acceptation expirait le 26 janvier 1994.
- 61 Avant l'expiration de ce délai, le requérant a introduit une demande en référé (affaire T-20/94 R) visant à faire ordonner un sursis à l'exécution de l'article 14 du règlement n° 2187/93. Dans son ordonnance en référé du 25 janvier 1994, précitée, le président du Tribunal a accueilli cette demande. La suspension a été ordonnée, à

l'égard du requérant, jusqu'à la fin d'un délai de deux semaines à compter du prononcé de l'ordonnance mettant fin à la procédure de référé dans l'affaire Jones e. a./Conseil et Commission (T-555/93 R), laquelle avait également pour objet une demande de sursis à l'exécution de la même disposition.

- 62 Dans cette dernière affaire, l'ordonnance de référé a été prononcée le 1<sup>er</sup> février 1994. Le délai d'acceptation de l'offre envoyée au requérant a expiré le 15 février suivant.
- 63 Or, jusqu'à cette dernière date, le requérant n'a pas accepté l'offre dans les conditions prévues à l'article 14 du règlement n° 2187/93.
- 64 A ce sujet, le requérant ne peut soutenir qu'il a accepté l'offre dans sa requête déposée le 22 janvier 1994.
- 65 D'une part, le règlement n° 2187/93 prévoit des modalités et conditions particulières d'acceptation de l'offre. On ne saurait donc admettre une acceptation exprimée dans une forme non prévue par le règlement.
- 66 D'autre part, dans sa requête, le requérant se déclare d'accord avec l'offre proposée, sauf en ce qui concerne l'application de la prescription prévue à l'article 8, paragraphe 2, du règlement. Or, il résulte des termes du règlement n° 2187/93 et de la nature transactionnelle de l'offre (voir en particulier l'article 14) que son acceptation ne peut être qu'inconditionnelle.

- 67 Le requérant ne peut davantage prétendre que la mise en cause par les parties défenderesses de son acceptation de l'offre serait contraire au principe de la confiance légitime. Sans qu'il soit besoin d'examiner dans quelle mesure le requérant peut se prévaloir d'une déclaration faite dans le cadre d'une affaire à laquelle il n'était pas partie, il suffit de constater qu'une telle déclaration des parties défenderesses n'a ni le sens ni les effets allégués par le requérant. En affirmant que les producteurs qui remplissent les conditions de l'indemnisation au titre du règlement n° 2187/93 auraient droit à un dédommagement même en cas de rejet de l'offre, les institutions se sont limitées à réaffirmer les droits découlant pour les producteurs de l'arrêt Mulder II et à constater la possibilité de les faire valoir en dehors du cadre de cet acte.
- 68 Il résulte de ce qui précède que le requérant n'a pas accepté l'offre qui lui avait été proposée en application du règlement n° 2187/93. En conséquence, il ne tire aucun droit de ce règlement.

*Sur l'existence d'un droit à dédommagement fondé sur l'article 215 du traité*

- 69 Le requérant invoque le préjudice subi pendant la totalité de la période au cours de laquelle il a été empêché de produire du lait en application du règlement n° 857/84.
- 70 Les parties défenderesses contestent la réalité du préjudice invoqué.
- 71 En ce qui concerne la demande en dédommagement, le Tribunal constate qu'il ressort de l'arrêt Mulder II que 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, ainsi que les institutions l'ont reconnu dans leur communication du 5 août (points 1 et 3).

- 72 Au vu des pièces versées au dossier et non contestées par les parties défenderesses, le requérant se trouve dans la situation des producteurs visés par cette communication. Ayant souscrit à un engagement de non-commercialisation dans le cadre du règlement n° 1078/77, il a été empêché de reprendre la commercialisation de lait à l'expiration de ces engagements, par suite de l'application du règlement n° 857/84.
- 73 D'ailleurs, l'autorité compétente allemande lui a adressé, le 23 novembre 1993, au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission et en application du règlement n° 2187/93, une offre visant à indemniser le dommage subi.
- 74 Dans ces conditions, le requérant a droit à être dédommagé de son préjudice par les parties défenderesses.
- 75 Toutefois, la fixation du montant de l'indemnité suppose que soit déterminée l'étendue du droit à dédommagement, à savoir, en particulier, la période pour laquelle une indemnisation est due. Il convient donc d'examiner d'abord si et dans quelle mesure la demande du requérant se heurte à la prescription.

### *Sur la prescription*

#### Argumentation des parties

- 76 En ce qui concerne la période comprise entre le 17 juillet 1986 (date à compter de laquelle la commercialisation de lait n'a pu être reprise après expiration de l'engagement de non-commercialisation) et le 3 mai 1987 (veille de la fin du délai de cinq ans précédant la réception de la lettre par laquelle une indemnisation a été

demandée aux institutions), le requérant soutient que le délai de prescription de l'article 43 du statut de la Cour n'a commencé à courir que le 28 avril 1988 (date de l'arrêt Mulder I) et que, en conséquence, ses droits ne sont pas prescrits. En ce qui concerne la période du 4 mai 1987 au 29 mars 1989 (date d'entrée en vigueur du règlement n° 764/89 qui a supprimé l'obstacle à une reprise de la commercialisation de lait), il allègue que ses droits ne sont pas davantage prescrits, même si la date de l'arrêt Mulder I n'est pas retenue comme *dies a quo* de la prescription. Pour les institutions, au contraire, le délai de prescription ne saurait commencer à courir après le 17 juillet 1986.

— Sur la période du 17 juillet 1986 au 3 mai 1987

- 77 Le requérant affirme, en ce qui concerne la période comprise entre le 17 juillet 1986 et le 3 mai 1987, que la prescription n'est pas acquise, parce que le délai de prescription n'a commencé à courir qu'à la date de prononcé de l'arrêt Mulder I. Le fait que l'invalidité du règlement n° 857/84 constatée par la Cour produit ses effets à compter de la date d'entrée en vigueur de ce règlement, c'est-à-dire du 2 avril 1984, n'aurait aucune incidence sur la question de la prescription. D'après la jurisprudence de la Cour (arrêts de la Cour du 27 janvier 1982, *Birra Wührer e. a./Conseil et Commission*, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 et 5/81, Rec. p. 85, et *De Franceschi/Conseil et Commission*, 51/81, Rec. p. 117, ci-après « arrêts *Birra Wührer* et *De Franceschi* »), le délai prévu à l'article 43 du statut ne saurait commencer à courir sans que toutes les conditions qui fondent la responsabilité ne soient réunies. Il résulterait également de la jurisprudence (arrêt de la Cour du 7 novembre 1985, *Adams/Commission*, 145/83, Rec. p. 3539, point 50, ci-après « affaire *Adams* » ou « arrêt *Adams* ») que, au cas où le fait générateur du dommage n'est connu de la victime que tardivement, le délai ne peut commencer à courir avant qu'elle en prenne connaissance.

- 78 Les règlements bénéficiant d'une forte présomption de légalité, la situation du requérant serait même moins favorable que celle de M. Adams, qui avait fait l'objet d'une décision individuelle. La présomption de légalité serait renforcée par les conditions posées par la jurisprudence de la Cour pour un contrôle de la conformité des règlements avec le traité. D'ailleurs, en l'espèce, les conditions d'un recours d'un particulier fondé sur l'article 173 du traité ne seraient pas remplies.

En outre, à supposer même qu'un tel recours soit recevable, il n'aurait pas d'effet suspensif. L'acte resterait en vigueur jusqu'au moment de son annulation de sorte que le délai de prescription continuerait à courir à l'encontre de tous ceux qui se seraient fiés à la conformité du règlement à l'ordre juridique.

79 Selon le requérant, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée que si l'acte à l'origine du dommage est illégal et que si cette illégalité constitue une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers (arrêt de la Cour du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil, 5/71, Rec. p. 975). En conséquence, l'illégalité d'un acte normatif, tel un règlement, n'engagerait pas automatiquement la responsabilité de la Communauté. On ne pourrait donc affirmer qu'il appartenait aux requérants de soulever la question de la légalité du règlement n° 857/84, d'autant que l'ordre juridique de la plupart des États membres ne connaît pas la responsabilité du fait des actes législatifs. Une telle approche aurait d'ailleurs comme conséquence de mener à l'examen systématique de tout règlement de la Communauté dont la légalité serait douteuse.

80 En conclusion, le requérant allègue que, en raison de la nature spécifique des règlements, il n'y a connaissance de l'acte à l'origine des dommages, au sens de la jurisprudence de la Cour, qu'au moment où son illégalité a été établie. Le délai de prescription d'une action en indemnisation ne pourrait donc commencer à courir avant que la Cour n'ait constaté l'illégalité de l'acte.

81 Le requérant affirme ensuite que la situation juridique des producteurs SLOM était particulièrement ambiguë et vague. On n'aurait donc pu raisonnablement s'attendre à ce qu'il introduise un recours en indemnisation avant la clarification de la situation juridique. A ce propos, la jurisprudence des juridictions supérieures allemandes aurait établi que, en présence d'une situation juridique particulièrement confuse et équivoque, le lésé n'a pas connaissance du fait à l'origine du préjudice et peut attendre la clarification de cette situation. Ainsi, le délai de prescription ne commencerait pas à courir lorsque, du fait d'une situation de cette nature, des ambiguïtés importantes sur le plan juridique rendent impossible la connaissance du préjudice ou de l'institution tenue de l'obligation d'indemniser. La Cour et le

Tribunal n'ayant pas encore statué sur une telle question, la solution du droit allemand pourrait être utilisée en l'espèce, d'autant plus que ses conditions seraient remplies. L'argument du Conseil selon lequel le requérant aurait fait l'économie des frais et des risques d'une procédure serait donc dénué de tout fondement. La conséquence implicite d'un tel argument serait un encombrement des juridictions nationales et communautaires. Le souci d'une économie de procédure conduirait ainsi également à la solution défendue par le requérant.

- 82 Celui-ci s'oppose à l'observation de la Commission d'après laquelle il aurait dû introduire un recours immédiatement après l'arrêt *Mulder I* pour éviter tout problème de prescription. Selon lui, le problème de la prescription ne saurait être réglé au regard d'un cas particulier. Il conviendrait au contraire de déterminer de manière générale à quelle date commence à courir le délai de prescription. Le requérant fait valoir que, dans la conception de la Commission, lorsqu'un jugement constate l'illégalité d'un règlement plus de cinq ans après la date à laquelle toutes les autres conditions de la responsabilité de la Communauté ont été réunies, les droits de tous ceux qui n'ont pas engagé une action sont prescrits. Dans une telle situation, les droits à réparation des victimes qui n'ont pas engagé une action dépendraient ainsi du hasard lié à la durée de traitement d'une affaire. Le risque serait même aggravé dans l'hypothèse où l'invalidité d'un acte devrait être constatée dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel. En définitive, si une procédure devait se prolonger au-delà de cinq ans, le délai de l'article 43 du statut de la Cour, tel qu'interprété par la Commission, serait trop court pour permettre aux victimes de défendre leurs droits.

- 83 Le requérant estime que, pour un producteur dans sa situation, le recours aux juridictions étatiques aurait été la solution la plus évidente, puisque les producteurs pensaient que les autorités nationales avaient omis par erreur de leur attribuer une quantité de référence. D'ailleurs, le Conseil et la Commission auraient indiqué, dans l'affaire *Mulder I*, que la République fédérale d'Allemagne pouvait, dans le cadre du règlement n° 857/84, aider les producteurs. Néanmoins, le droit à réparation n'aurait pu être invoqué à l'encontre de la Communauté qu'après la constatation, par la Cour, de l'invalidité du règlement.

- 84 En dernier lieu, le requérant affirme que la constatation de l'illégalité de l'acte fait partie des conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation et que, d'après la jurisprudence de la Cour, ces conditions doivent être réunies pour que le délai de prescription commence à courir. Il souligne que, même si la constatation de l'invalidité du règlement suffisait à faire courir le délai, l'issue d'un recours en indemnité introduit immédiatement demeurerait très incertaine, car la responsabilité de la Communauté n'a finalement été reconnue, à l'égard des producteurs SLOM I, qu'en 1992.
- 85 En conclusion, il estime que les conditions fixées par les arrêts Birra Wührer et De Franceschi pour le début du délai de prescription n'ont été remplies que le 28 avril 1988, date de l'arrêt Mulder I.
- 86 Le Conseil reconnaît que le requérant a interrompu la prescription par sa lettre parvenue le 4 mai 1992. Dans sa réponse du 6 mai 1992, le Conseil aurait renoncé à invoquer la prescription jusqu'à l'arrêt Mulder II. La période prescrite serait donc celle comprise entre le 17 juillet 1986, date de la fin de l'engagement de non-commercialisation, et le 4 mai 1987, date antérieure de cinq ans à la date d'interruption de la prescription. En outre, le requérant sachant depuis le 28 avril 1988 que le règlement n° 857/84 était invalide, il aurait pu introduire un recours à partir de cette date, comme l'ont fait les requérants dans l'affaire Mulder II. En tout état de cause, il serait de jurisprudence constante qu'un arrêt qui, comme celui rendu dans l'affaire Mulder I dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, déclare invalide un règlement rétroagit à la date d'entrée en vigueur de l'acte en question.
- 87 La jurisprudence résultant des arrêts Birra Wührer et De Franceschi serait très claire. Pour la fixation du dies a quo, elle n'exigerait pas la connaissance de l'invalidité de l'acte à l'origine du dommage. D'ailleurs, dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts susvisés, une partie des requérants se seraient vu opposer la prescription précisément parce que, en parfaite connaissance de cause, ils avaient attendu, avant d'introduire leur recours, que d'autres requérants parviennent à obtenir une indemnisation. L'interprétation du requérant serait contraire aux exigences de sécurité juridique qui seraient le but de la fixation des délais de prescription et qui impliqueraient qu'un dommage causé par un acte normatif ne

puisse être indemnisé que pour une période limitée. Conformément à la jurisprudence, la responsabilité découlant d'un tel acte devrait être interprétée de façon restrictive (arrêt de la Cour du 25 mai 1978, HNL e. a./Conseil et Commission, 83/76 et 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209).

- 88 Le Conseil affirme en conclusion qu'une interprétation restrictive ne serait pas déraisonnable. L'exemple du requérant, qui a interrompu la prescription par sa lettre reçue le 4 mai 1992, montrerait qu'il était possible aux producteurs de sauvegarder en temps utile l'essentiel de leurs droits.
- 89 Contestant les arguments tirés par le requérant de la jurisprudence allemande, le Conseil affirme qu'une solution de droit national ne saurait dicter l'interprétation des dispositions relatives à la responsabilité de la Communauté.
- 90 Concernant l'arrêt Adams, invoqué par le requérant, le Conseil reconnaît que, dans cette affaire, la Cour a admis qu'une personne qui ne connaît pas la cause d'un préjudice est protégée contre la prescription. Par contre, la Cour n'aurait pas dit qu'il fallait avoir connaissance de l'illégalité de l'acte ayant causé le dommage pour que la prescription commence à courir. En l'espèce, le requérant aurait eu connaissance de la cause du dommage, à savoir l'application du règlement n° 857/84, dès la fin de la période de non-commercialisation. A partir de ce moment, les producteurs auraient pu contacter les institutions et interrompre la prescription, conformément à l'article 43 du statut de la Cour. Dans une telle hypothèse, les institutions auraient alors renoncé à invoquer la prescription jusqu'au prononcé de l'arrêt Mulder II.
- 91 En conclusion, le Conseil demande que le recours soit rejeté.

- 92 La Commission considère également que les demandes du requérant fondées sur l'article 215 du traité sont prescrites, pour autant qu'elles visent les droits qui ont pris naissance entre le 17 juillet 1986 et le 3 mai 1987. Elle invoque trois arguments, tirés respectivement de ce que le délai de prescription prévu à l'article 43 du statut de la Cour a commencé à courir au plus tard le 17 juillet 1986, de ce que le requérant prétend avoir interrompu la prescription le 4 mai 1992 et de ce que l'invocation de la prescription n'est pas contraire à la bonne foi.
- 93 Concernant l'application de l'article 43 du statut de la Cour, la Commission affirme que, en vertu de la jurisprudence de la Cour (points 10 des arrêts Birra Wührer et De Franceschi), le délai de prescription commence à courir à partir du moment où sont réunies toutes les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation et notamment lorsque le dommage à réparer s'est concrétisé. En l'espèce, ce serait donc à la fin de la période de non-commercialisation du requérant, le 17 juillet 1986, que le délai de prescription aurait commencé à courir.
- 94 A l'inverse de ce que prétend le requérant, il ne résulterait pas de l'arrêt Adams que le délai ne commence à courir qu'au moment où l'invalidité du règlement n° 857/84 a été constatée par la Cour. Pour que ce délai commence à courir, l'arrêt en question (point 50) exigerait seulement la connaissance de la cause du dommage et non de son illégalité. Or, la cause du dommage serait en la présente espèce le règlement n° 857/84, et le requérant aurait eu connaissance de celle-ci au plus tard au moment où il a été empêché de livrer du lait, soit le 17 juillet 1986.
- 95 Dans la mesure où le droit à une indemnisation au titre de l'article 215 du traité n'exige pas la constatation préalable, par la Cour, de l'illégalité de l'acte à l'origine du dommage, une telle constatation en ce qui concerne le règlement n° 857/84 aurait été sans incidence sur le point de départ du délai de prescription. Si ce délai, pour les dommages causés par un acte normatif, ne commençait à courir que le jour de la constatation de son illégalité, la prescription serait, compte tenu des délais de procédure, vidée de son effet utile, à savoir celui d'éclaircir juridiquement une situation le plus tôt possible. En outre, une telle approche serait contraire à la

nature exceptionnelle que la Cour aurait reconnue à la responsabilité de la Communauté du chef des illégalités commises par le législateur communautaire (arrêt HNL e. a./Conseil et Commission, précité, points 4 et 5).

- 96 Pour la Commission, il n'y aurait pas de différence entre la situation du destinataire d'un acte individuel et celle de la victime de dommages causés par un règlement en ce qui concerne le délai de prescription, la constatation de l'illégalité et l'effet suspensif du recours. Le fait que dans le cas d'un recours contre un acte ayant une portée générale le délai de prescription continue à courir pour les non-requérants ne serait que le risque normal encouru par celui qui s'abstient d'agir en justice.
- 97 La Commission conteste l'argument tiré par le requérant de la prétendue situation juridique non clarifiée des producteurs SLOM. La jurisprudence des juridictions allemandes ne serait pas applicable en l'espèce, étant donné que l'article 43 du statut de la Cour, contrairement à l'article 215 du traité, ne fait pas référence au droit des États membres. En outre, le droit allemand ne connaîtrait pas la possibilité de mettre en cause la responsabilité des autorités publiques en cas d'illégalité commise par le législateur. En conséquence, la juridiction suprême allemande n'aurait jamais eu à juger de la prescription d'un tel droit.
- 98 En tout état de cause, le fait que d'autres producteurs aient introduit des recours contre la Communauté montrerait que le requérant aurait pu, lui aussi, suivre la même voie. En ne le faisant pas le requérant n'aurait pas voulu prendre des risques. Il aurait ainsi attendu six ans après le prononcé de l'arrêt Mulder I pour introduire son recours. D'ailleurs, il serait représenté par les avocats qui étaient déjà constitués dans certaines des affaires du contentieux des quotas laitiers. Rien ne l'aurait empêché de suivre la même voie.
- 99 Pour ce qui est de l'interruption de la prescription, la Commission allègue que l'application des critères retenus par les arrêts Birra Wührer et De Franceschi conduit à déclarer l'action prescrite en tant que relative à la période antérieure au 4 mai 1987. Même si le requérant avait interrompu la prescription au moyen de sa

lettre parvenue le 4 mai 1992, la période indemnisable commencerait cinq ans plus tôt, soit le 4 mai 1987. Tous les dommages antérieurs à cette date seraient donc prescrits. L'indemnisation ne couvrirait ainsi que la période entre cette date et celle à laquelle le requérant a été à nouveau en mesure de se faire attribuer une quantité de référence spécifique, c'est-à-dire le 28 mars 1989.

- 100 En dernier lieu, la Commission soutient que l'invocation de la prescription n'est pas contraire à la bonne foi, en tout cas pour la période antérieure au 4 mai 1987. Ni la réponse de la Commission à la lettre du requérant du 30 avril 1992 ni la communication du 5 août, en liaison avec l'offre prévue par le règlement n° 2187/93, n'auraient permis de conclure que la prescription ne serait pas invoquée. Pour autant que ces actes portaient renonciation à la prescription, cette renonciation n'aurait en aucun cas couvert les droits déjà prescrits. Dans ces conditions, les parties défenderesses seraient fondées à invoquer la prescription en ce qui concerne les droits qui n'étaient plus exigibles le 4 mai 1992.

— Sur la période du 4 mai 1987 au 29 mars 1989

- 101 En ce qui concerne la période du 4 mai 1987 au 29 mars 1989, le requérant affirme que l'allégation de la Commission selon laquelle tous ses droits seraient prescrits depuis le 16 juillet 1991 (cinq ans après le début du dommage) est fondée sur une mauvaise compréhension du problème. Puisque le lait est produit quotidiennement, le requérant aurait subi un préjudice chaque jour à partir du 17 juillet 1986, lendemain de la date d'expiration de son engagement de non-commercialisation, et tant qu'il était privé de quantité de référence. En conséquence, les effets de l'acte dommageable n'auraient pris fin qu'à partir de la reprise de production de lait. Le préjudice se poursuivant dans le temps, chaque jour aurait fait courir un nouveau délai de prescription. Un calcul de ce type aurait d'ailleurs été à l'origine du projet qui a précédé le règlement n° 2187/93 [document COM (93) final du 21 mars 1993, p. 6] et de la proposition d'indemnisation que le Conseil a adressée au requérant. En aucun cas, la prescription ne serait donc acquise pour la période comprise entre le 4 mai 1987 et le 29 mars 1989.
- 102 Les arguments de la Commission selon lesquels la communication du 5 août ne s'opposerait pas à ce qu'elle soulève la prescription à l'encontre du requérant

seraient contradictoires. Aux termes de la communication, la Commission se serait engagée à ne pas soulever la prescription des droits non encore prescrits à la date du 5 août 1992. Le fait que le renouvellement du préjudice était quotidien empêcherait la Commission, en vertu de la communication, d'invoquer la prescription pour la période du 4 mai 1987 au 29 mars 1989. D'ailleurs, la Commission serait parvenue exactement à la même conclusion dans son mémoire en défense en ce qui concerne les droits tirés du règlement n° 2187/93. La Commission ne pourrait donc sans contradiction défendre un calcul différent de la prescription pour les droits tirés de l'article 215 du traité. Une telle position méconnaîtrait le fait qu'il s'agit, en l'espèce, d'un préjudice renouvelé quotidiennement et que le règlement n° 2187/93 est fondé sur l'article 215 du traité. Ces dernières considérations suffiraient à exclure que l'on puisse calculer la prescription de manière différente dans les deux cas. L'interprétation de la Commission serait en outre déloyale envers le requérant, puisque son droit à réparation aurait déjà été reconnu.

- 103 La Commission prétend que les conditions d'une action en responsabilité étaient réunies le 17 juillet 1986, date à laquelle le requérant a été empêché de reprendre la commercialisation de lait. Le délai de prescription aurait donc commencé à courir à partir de cette date, de sorte que tous les droits du requérant auraient été prescrits le 17 juillet 1991, c'est-à-dire cinq ans après la date de début du délai. En outre, rien n'empêcherait les institutions d'invoquer la prescription (voir ci-dessus point 96). La Commission rappelle que, à son avis, le règlement n° 2187/93 n'est pas applicable en l'espèce. La prise en considération de son article 8 serait donc exclue dans le cas d'une action fondée sur l'article 215 du traité. Le fait que la Commission, dans l'avant-projet du règlement en cause et dans le calcul de l'offre d'indemnisation, se soit fondée sur l'idée d'un droit à indemnisation renouvelé chaque jour n'aurait pas les conséquences indiquées par le requérant. De toute façon, le requérant ne pouvant tirer ses droits que de l'article 215 du traité, la prescription pourrait être réglée seulement par l'article 43 du statut de la Cour. Or, pour interpréter cette dernière disposition, il ne serait pas possible d'invoquer l'article 8 du règlement n° 2187/93, lequel constituerait d'ailleurs une norme de rang inférieur.

- 104 En tout état de cause, et pour le cas où il s'agirait en l'espèce d'un dommage renouvelable, la Commission attire l'attention du Tribunal sur le fait que, après la réception, le 4 mai 1992, de sa lettre du 30 avril 1992, le requérant n'a pas introduit

un recours dans le délai prévu à l'article 43, troisième phrase, du statut de la Cour. Elle en déduit qu'il est douteux qu'il puisse se prévaloir de l'interruption de la prescription à cette date. Dans ces conditions, l'interruption ne serait intervenue qu'à la date d'introduction du recours, le 22 janvier 1994. Les droits du requérant seraient en conséquence prescrits pour l'ensemble des préjudices antérieurs de plus de cinq ans à cette dernière date, c'est-à-dire antérieurs au 22 janvier 1989.

- 105 Le Conseil n'invoque pas la prescription des droits du requérant relatifs à la période du 4 mai 1987 au 29 mars 1989.

### Appréciation du Tribunal

- 106 Pour établir dans quelle mesure la demande est prescrite, il est nécessaire de fixer d'abord la date d'apparition des préjudices, avant de déterminer la date à laquelle un acte interruptif est intervenu.
- 107 Le délai de prescription prévu à l'article 43 du statut de la Cour ne saurait commencer à courir avant que ne soient réunies toutes les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation et, notamment, s'agissant des cas où la responsabilité découle d'un acte normatif, avant que les effets dommageables de cet acte ne se soient produits (points 10 des arrêts Birra Wührer et De Franceschi). Ces conditions sont relatives à l'existence d'un comportement illégal des institutions communautaires, à la réalité du dommage allégué et à l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué (arrêt de la Cour du 28 avril 1971, Lütticke/Commission, 4/69, Rec. p. 325, point 10; arrêt du Tribunal du 18 mai 1995, Wafer Zoo/Commission, T-478/93, Rec. p. II-1479, point 47).
- 108 En l'espèce, le préjudice a été subi par le requérant à compter du jour où, après expiration de son engagement de non-commercialisation, il aurait pu reprendre les livraisons de lait si une quantité de référence ne lui avait pas été refusée. Ce préjudice a été directement causé par un acte normatif, le règlement n° 857/84, qui a été déclaré invalide par l'arrêt Mulder I.

- 109 Au vu de l'argumentation des parties, il convient d'examiner la question de savoir si la réunion des conditions dont dépend l'obligation de réparation de la Communauté, qui détermine le point de départ du délai de prescription, a eu lieu à la date d'apparition du préjudice, conformément aux arrêts Birra Wührer et De Franceschi ainsi qu'à l'affirmation des parties défenderesses, ou bien si elle a eu lieu à la date de l'arrêt Mulder I, qui a constaté l'invalidité du règlement n° 857/84, comme le soutient le requérant.
- 110 Concernant le premier argument, le requérant ne peut prétendre, en s'appuyant sur l'arrêt Adams, que, dans une situation comme celle de l'espèce, où il aurait pris connaissance de l'illégalité du fait générateur du dommage seulement à une date tardive, le délai de prescription n'aurait commencé à courir qu'à cette date.
- 111 En effet, les circonstances de l'affaire Adams étaient différentes de celles de l'espèce. Le requérant dans l'affaire Adams avait subi des préjudices dont la cause apparente n'était pas un comportement de la Commission. Ces préjudices étaient nés dans des circonstances dans lesquelles il n'était pas censé soupçonner l'existence d'une responsabilité de la Communauté. Dans un tel contexte, il doit effectivement être tenu compte du moment auquel le requérant a pris connaissance du fait qui est à l'origine des dommages. En conséquence, la Cour a décidé que le délai de prescription ne saurait être opposé à la victime d'un dommage qui n'aurait pu prendre connaissance de son fait générateur qu'à une date tardive et n'aurait pu disposer d'un délai raisonnable pour réagir (arrêt Adams, point 50).
- 112 En outre, comme l'ont relevé le Conseil et la Commission, il ne découle pas de l'arrêt Adams que le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter du moment où la victime a connaissance de l'illégalité de l'acte. Ce que la Cour a souligné c'est l'importance de la connaissance du fait à l'origine du dommage et non de son illégalité. Or, en l'espèce, le requérant ne pouvait douter, au moment où il a été empêché de livrer du lait, que cette situation était la conséquence de l'application d'un acte normatif, le règlement n° 857/84.

- 113 Dans ces conditions, le premier argument doit être rejeté.
- 114 Concernant le deuxième argument, le requérant ne peut pas invoquer utilement la présomption de légalité dont jouissent les règlements.
- 115 Il résulte d'une jurisprudence constante que le recours en indemnité est autonome par rapport au recours en annulation (ordonnance de la Cour du 21 juin 1993, *Van Parijs e. a./Conseil et Commission*, C-257/93, Rec. p. I-3335, points 14 et 15). Il s'ensuit que l'annulation du règlement n° 857/84 ou la constatation de son invalidité n'était pas nécessaire pour l'introduction d'une action en indemnisation. En espèce, rien n'empêchait donc le requérant d'introduire une action en dédommagement à partir du moment où il avait subi des préjudices.
- 116 A cet égard, les affirmations du requérant relatives aux conditions très restrictives auxquelles la jurisprudence (arrêt *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil*, précité, point 11) subordonne la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif (voir ci-dessus point 79) ne sont pas pertinentes. En effet, la vérification de ces conditions n'intervient que lorsque, au fond, doit être examinée la question de l'existence d'une obligation d'indemnisation. Or, le requérant n'a pas formé en temps utile un recours en indemnité, dont la seule introduction aurait eu pour effet d'interrompre immédiatement le délai de prescription. Eu égard à cette conséquence, sont dépourvues de pertinence les difficultés auxquelles la réussite d'un tel recours aurait dû faire face.
- 117 L'argument invoqué ne peut justifier l'inaction du requérant, qui ne s'est adressé aux institutions que quatre ans après la constatation, par la Cour, de l'invalidité de l'acte à l'origine de ses préjudices, alors que d'autres producteurs, requérants dans l'affaire *Mulder II*, dont la situation était semblable à la sienne, ont obtenu une décision consacrant une obligation d'indemnisation à la charge de la Communauté, après avoir introduit un recours en temps utile.

- 118 Il convient de souligner que, en cas d'introduction d'un recours en annulation contre un règlement à l'origine de dommages, ou en cas de renvoi préjudiciel en appréciation de validité d'un tel règlement, comme celui concernant les requérants dans l'affaire Mulder I, le délai de prescription continue à courir à l'encontre de toutes les autres victimes de dommages qui n'ont pas agi en justice. En effet, des dommages étant causés à chacune d'elles par l'acte normatif, il leur appartient d'en demander réparation aux institutions ou, le cas échéant, d'introduire contre celles-ci un recours juridictionnel dans le délai prévu à l'article 43 du statut de la Cour, sous peine d'extinction de leur droit d'agir.
- 119 Il convient donc de rejeter le deuxième argument.
- 120 Concernant le troisième argument, le requérant ne peut davantage se prévaloir de la nature ambiguë et vague de la situation dans laquelle se trouvaient les producteurs SLOM.
- 121 Ainsi que cela résulte de ses propres affirmations, cette incertitude tenait au fait que, jusqu'au prononcé de l'arrêt Mulder I, se posait la question de savoir si la responsabilité de la situation des producteurs SLOM incombait aux États membres ou à la Communauté.
- 122 L'incertitude étant limitée à cette seule alternative, il appartenait aux producteurs victimes de préjudices d'interrompre la prescription à l'égard tant des autorités nationales que de la Communauté.
- 123 A cet égard, il y a lieu de constater que le requérant ne s'est pas adressé directement aux institutions avant sa lettre du 30 avril 1992, parvenue au Conseil le 4 mai 1992, par laquelle il a sollicité son indemnisation. De même il est constant qu'il n'a introduit aucun recours en justice avant l'arrêt Mulder II.

124 Or, rien ne s'opposait à l'introduction d'un recours en indemnité, lequel, conformément à une jurisprudence constante, aurait pu être formé sans annulation ou constatation d'invalidité préalable du règlement n° 857/84.

125 Dans ces conditions, le troisième argument doit être rejeté.

126 Enfin, concernant le quatrième argument, le requérant ne peut affirmer que la déclaration d'illégalité de l'acte à l'origine des dommages fait partie des conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation et dont la réunion, en vertu des arrêts Birra Wührer et De Franceschi, constitue le point de départ du délai de prescription.

127 Il y a lieu de rappeler que ce délai ne peut commencer à courir qu'au moment où le droit d'agir peut être exercé.

128 La thèse du requérant reviendrait donc à faire dépendre le droit d'agir en indemnisation de l'annulation ou de la déclaration d'invalidité préalables de l'acte à l'origine des dommages. Partant, elle nie l'autonomie de l'action en responsabilité des articles 178 et 215 du traité par rapport au recours en annulation, laquelle permet qu'un recours en indemnisation soit introduit sans avoir été précédé d'un recours en annulation et assure, en conséquence, une protection accrue des justiciables.

129 Le quatrième argument doit donc aussi être rejeté.

- 130 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en l'espèce, le délai de prescription commence à courir le 17 juillet 1986, date à laquelle le règlement n° 857/84 a commencé à produire des effets dommageables pour le requérant, en l'empêchant de reprendre la commercialisation de lait.
- 131 La Commission ne peut soutenir que l'action en réparation du requérant s'est trouvée prescrite dans sa totalité cinq ans après le 17 juillet 1986, c'est-à-dire le 17 juillet 1991.
- 132 En effet, le dommage dont la Communauté doit réparation n'est pas un dommage causé instantanément le 17 juillet 1986. Ce dommage s'est poursuivi pendant une certaine période, tant que le requérant s'est vu dans l'impossibilité d'obtenir une quantité de référence et donc de livrer du lait. Il s'agit d'un dommage continu, renouvelé quotidiennement. En conséquence, en fonction de la date de l'acte interruptif, la prescription de l'article 43 du statut de la Cour s'applique à la période antérieure de plus de cinq ans à cette date, sans affecter les droits nés au cours des périodes postérieures.
- 133 Il résulte de ce qui précède que, pour déterminer dans quelle mesure les droits du requérant sont prescrits, il convient de fixer la date à laquelle le délai de prescription a été interrompu.
- 134 Sur cette question, les éléments du dossier montrent que le requérant a interrompu la prescription au moyen d'une lettre adressée au Conseil et reçue le 4 mai 1992. En application de l'article 43 du statut de la Cour, un recours en indemnité aurait dû être introduit dans un délai de deux mois à partir de la réponse du Conseil.

135 Cependant, il apparaît que, par lettre du 6 mai 1992, le Conseil, afin d'éviter l'introduction d'un recours en indemnité, a renoncé à invoquer la prescription à l'égard du requérant en ce qui concerne les droits non encore prescrits (ceux afférents à la période de cinq ans antérieure au 4 mai 1992, date d'interruption de la prescription), jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêt Mulder II au *Journal officiel des Communautés européennes*. Cette lettre du 6 mai visait donc à inciter le requérant à ne pas introduire un recours, dans le délai de deux mois prévu à l'article 43 du statut de la Cour. Partant, elle impliquait que le Conseil, dans les conditions y indiquées, renonçait à se prévaloir de la non-introduction d'un tel recours.

136 Par leur communication du 5 août, consécutive à la reconnaissance par la Cour du droit des producteurs à une indemnisation (voir ci-dessus point 13), le Conseil et la Commission ont prorogé la période pendant laquelle cette renonciation produisait effet. En vertu des points 2 et 3 de la communication, les institutions se sont engagées à ne pas soulever la prescription de l'article 43 du statut de la Cour jusqu'à l'échéance du délai d'introduction des demandes d'indemnisation dont les modalités pratiques devaient être adoptées ultérieurement.

137 Ces modalités ont été adoptées par le règlement n° 2187/93. En application de l'article 10, paragraphe 2, second alinéa, de ce règlement, l'autolimitation que les institutions s'étaient imposée de leur droit d'invoquer la prescription a pris fin le 30 septembre 1993 à l'égard des producteurs n'ayant pas présenté une demande d'indemnisation dans le cadre du règlement. Il résulte du système de ce règlement que, pour les producteurs ayant présenté une telle demande, cette autolimitation prenait fin à l'expiration du délai d'acceptation de l'offre d'indemnisation faite à la suite de cette demande.

138 Le 26 novembre 1993, après une demande de sa part, une offre d'indemnisation a été adressée au requérant au nom du Conseil et de la Commission. Le présent recours ayant été déposé le 22 janvier 1994, il convient de constater qu'il a été introduit dans le délai de deux mois prévu pour l'acceptation de l'offre par

l'article 14 du règlement n° 2187/93, et donc au cours de la période pendant laquelle les institutions s'étaient engagées à ne pas invoquer la prescription.

- 139 Le Tribunal constate que, au regard de l'article 43 du statut de la Cour, le délai de prescription a été régulièrement interrompu par le requérant au moyen de la lettre qu'il a envoyée au Conseil le 30 avril 1992 et que celui-ci a reçue le 4 mai suivant, étant donné que les institutions ont renoncé à invoquer et ne sauraient donc se prévaloir de la période comprise entre cette date et l'introduction du recours. L'interruption de la prescription a donc eu lieu le 4 mai 1992.
- 140 Conformément à la jurisprudence (arrêt de la Cour du 13 novembre 1984, Birra Wührer e. a./Conseil et Commission, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 et 282/82, Rec. p. 3693, point 16), la période à indemniser correspond aux cinq années précédant la date de l'interruption. Elle est donc comprise entre le 4 mai 1987 et le 28 mars 1989, veille de la date d'entrée en vigueur du règlement n° 764/89 qui, permettant désormais l'attribution de quantités de référence spécifiques aux producteurs SLOM I, a mis fin au dommage subi par le requérant.

*Sur le montant de la réparation*

- 141 Le requérant sollicite une indemnité de 31 976,899 écus. Dans la réplique, il a fourni des éléments, notamment une expertise, selon lesquels son préjudice réel, pour la période du 16 juillet 1986 au 29 mars 1989, atteindrait 119 863,21 DM, somme à laquelle il faudrait ajouter des intérêts à compter du 19 mai 1992, date de l'arrêt Mulder II.
- 142 Les parties défenderesses allèguent que le requérant n'a pas apporté la preuve du dommage individuel qu'il a subi. Le rapport d'expertise produit se fonderait sur des données statistiques concernant l'ensemble des producteurs de lait. Selon la

Commission, le requérant aurait considérablement surévalué les revenus qu'il aurait tirés des livraisons de lait hypothétiques et sous-évalué les revenus des activités de remplacement. Il n'aurait en fait subi aucun dommage.

- 143 Il y a lieu de relever que les parties n'ont pas encore eu la possibilité de se prononcer spécifiquement sur le montant d'une indemnité afférente à la période retenue par le Tribunal, à savoir du 4 mai 1987 au 28 mars 1989.
- 144 Le Tribunal estime que des possibilités de règlement extrajudiciaire du litige ne sont pas exclues. En effet, dans le cadre du règlement n° 2187/93, les défenderesses ont adressé au requérant, par le biais des autorités nationales compétentes, une offre forfaitaire d'indemnisation que celui-ci a reçue le 26 novembre 1993. Dans sa requête, le requérant a indiqué qu'il était en principe d'accord avec le montant des indemnités fixées par le règlement n° 2187/93, sauf en ce qui concerne la durée de la période à indemniser (voir ci-dessus point 48). Bien qu'il ait été constaté que le requérant n'a pas accepté l'offre d'indemnisation dans les conditions prévues par ce dernier règlement (voir ci-dessus points 59 à 68), le Tribunal estime que les possibilités d'accord n'ont donc pas disparu.
- 145 Dans ces conditions, le Tribunal invite les parties à rechercher un accord à la lumière du présent arrêt sur le montant de l'indemnisation afférente à l'intégralité du dommage réparable subi, dans un délai de douze mois. A défaut d'accord, les parties soumettront au Tribunal, dans ce délai, leurs conclusions chiffrées.

### Sur les dépens

- 146 Eu égard à ce qui a été exposé ci-dessus au point 145, la décision sur les dépens doit être réservée.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie),

statuant avant dire droit, déclare et arrête:

- 1) Les parties défenderesses sont tenues de réparer le dommage subi par le requérant du fait de l'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, 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 (CEE) n° 804/68, dans la mesure où ces règlements n'ont pas prévu l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, 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, livré de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné.
- 2) La période pour laquelle le requérant doit être dédommagé des préjudices subis du fait de l'application du règlement n° 857/84 est celle qui commence le 4 mai 1987 et se termine le 28 mars 1989.
- 3) Les parties transmettront au Tribunal, dans un délai de douze mois à compter du présent arrêt, les montants à payer, établis d'un commun accord.

4) A défaut d'accord, elles feront parvenir au Tribunal, dans le même délai, leurs conclusions chiffrées.

5) La décision sur les dépens est réservée.

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