

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)  
30 septembre 1998 \*

Dans l'affaire T-149/96,

**Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti)**, organisation syndicale de droit italien, établie à Rome,

**110 exploitants agricoles**, dont les noms figurent en annexe au présent arrêt, établis en Italie,

représentés par M<sup>es</sup> Roberto G. Aloisio, avocat au barreau de Rome, et Fabrizio Massoni, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M<sup>e</sup> Jim Penning, 31, Grand-rue,

parties requérantes,

contre

**Conseil de l'Union européenne**, représenté initialement par M<sup>me</sup> Moyra Sims-Robertson, conseiller juridique, et M. Marco Umberto Moricca, membre du service juridique, puis par M<sup>me</sup> Sims-Robertson et M. Ignacio Díez Parra, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

\* Langue de procédure: l'italien.

et

**Commission des Communautés européennes**, représentée par MM. Paolo Ziotti et James Macdonald Flett, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'indemnisation au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE, visant à la réparation du préjudice prétendument subi par les requérants du fait d'actes et d'omissions du Conseil et de la Commission, à la suite de l'apparition de la maladie connue sous le nom d'encéphalopathie spongiforme bovine, et, d'autre part, une demande d'annulation du règlement (CE) n° 1357/96 du Conseil, du 8 juillet 1996, prévoyant des paiements supplémentaires à faire en 1996 au titre des primes visées dans le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, et modifiant ce règlement (JO L 175, p. 9),

**LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),**

composé de MM. J. Azizi, président, R. García-Valdecasas et M. Jaeger, juges,

greffier: M<sup>me</sup> B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 10 mars 1998,

rend le présent

## Arrêt

### Faits à l'origine du litige

- 1 L'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après « ESB »), maladie dite « de la vache folle », fait partie d'un groupe de maladies appelées encéphalopathies spongiformes transmissibles, qui se caractérisent par une dégénérescence du cerveau et l'aspect spongieux de ses cellules nerveuses à l'analyse microscopique.
- 2 L'origine probable de l'ESB serait une modification de la préparation des aliments destinés aux bovins et contenant des protéines provenant de moutons atteints de la maladie dite « tremblante du mouton ». La maladie se caractérise par une période d'incubation de plusieurs années, pendant laquelle elle ne peut pas être détectée tant que l'animal est en vie.
- 3 L'ESB a été détectée pour la première fois au Royaume-Uni en 1986. Depuis 1988, plus de 160 000 cas confirmés d'ESB ont été identifiés dans le cheptel de cet État membre et des cas sporadiques d'ESB se sont également déclarés en France, en Irlande, au Portugal et en Suisse.
- 4 Pour faire face à cette maladie et aux conséquences en découlant, outre les diverses mesures adoptées par le Royaume-Uni, la Communauté européenne a, depuis le mois de juillet 1988, adopté un certain nombre de décisions, notamment celles exposées ci-après.

- 5 La décision 89/469/CEE, du 28 juillet 1989, relative à certaines mesures de protection contre l'ESB au Royaume-Uni (JO L 225, p. 51), a introduit un certain nombre de restrictions aux échanges intracommunautaires de bovins nés au Royaume-Uni avant le mois de juillet 1988, c'est-à-dire avant la date à laquelle avaient été décrétées dans ce pays, d'une part, l'interdiction de vendre des aliments destinés aux ruminants et contenant des protéines de ruminants, ainsi que, d'autre part, l'interdiction de nourrir les ruminants avec de tels aliments [« Ruminant Feed Ban », contenu dans le Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), modifié ultérieurement].
- 6 Cette décision a été modifiée par la décision 90/59/CEE de la Commission, du 7 février 1990 (JO L 41, p. 23), laquelle a généralisé l'interdiction d'exporter des bovins du Royaume-Uni, exception faite de ceux destinés à l'abattage avant l'âge de six mois.
- 7 La décision 89/469, du 28 juillet 1989, précitée, a été modifiée une seconde fois par la décision 90/261/CEE de la Commission, du 8 juin 1990 (JO L 146, p. 29), qui a établi que le respect de l'interdiction imposée au Royaume-Uni de ne pas exporter d'animaux de plus de six mois devait être garanti par l'apposition sur les animaux d'une marque spéciale et par l'emploi d'un système de fiches informatisées pour permettre l'identification des animaux. Elle a en outre exigé l'insertion de la phrase suivante dans le certificat de salubrité accompagnant les viandes bovines non désossées en provenance du Royaume-Uni: « Viandes fraîches bovines issues de bovins ne provenant pas d'exploitations où l'ESB a été confirmée au cours des deux années précédentes ». Quant aux viandes désossées, elle a prescrit que le certificat de salubrité mentionne qu'il s'agissait de « viandes fraîches dont on [avait] éliminé, pendant la découpe, des tissus nerveux et lymphatiques visibles », à savoir ceux qui, de l'avis des experts, étaient susceptibles de contenir l'agent infectant.
- 8 Ces décisions ont été, à leur tour, remplacées par la décision 94/474/CE de la Commission, du 27 juillet 1994, concernant certaines mesures de protection contre l'ESB et abrogeant les décisions 89/469/CEE et 90/200/CEE (JO L 194, p. 96), qui reprenait leur contenu en le modifiant partiellement. La nouvelle décision faisait

passer de deux à six ans la période pendant laquelle il ne fallait pas que des cas d'ESB eussent été confirmés dans l'exploitation où les bovins avaient été élevés, afin que fût permise l'exportation de leurs viandes non désossées vers d'autres États membres de la Communauté. Elle interdisait l'exportation à partir du Royaume-Uni de tous les matériels et produits provenant de ruminants non traités selon les systèmes admis sur la base de la décision 94/382/CE de la Commission, du 27 juin 1994, relative à l'agrément de systèmes de traitement thermique de remplacement pour la transformation des déchets de ruminants au regard de l'inactivation des agents de l'encéphalopathie spongiforme (JO L 172, p. 25), et applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995.

- 9 La décision 94/474, du 27 juillet 1994, précitée, a été à son tour modifiée par la décision 95/287/CE de la Commission, du 18 juillet 1995 (JO L 181, p. 40). Celle-ci a imposé le test Elisa officiel d'identification de la protéine de ruminant contenue dans les aliments destinés aux ruminants. Elle a également modifié le contenu des certificats de salubrité accompagnant les viandes expédiées du Royaume-Uni et, par suite, la portée des contrôles devant être effectués par les autorités nationales compétentes. En ce qui concerne notamment les viandes obtenues à partir de bovins âgés de plus de deux ans et demi, le certificat devait assurer que les bovins, au Royaume-Uni, avaient séjourné uniquement dans des exploitations où aucun cas d'ESB n'avait été confirmé au cours des six années précédentes, ou que, dans le cas contraire, il s'agissait de viandes fraîches désossées sous forme de muscle, débarrassées des tissus adhérents, y compris les tissus nerveux et lymphatiques apparents.
- 10 La décision 90/134/CEE de la Commission, du 6 mars 1990, portant deuxième modification de la directive 82/894/CEE du Conseil concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté et modifiant temporairement la fréquence de la notification concernant l'ESB (JO L 76, p. 23), a ajouté l'ESB à la liste des maladies soumises à notification par la directive 82/894/CEE du Conseil, du 21 décembre 1982, concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté (JO L 378, p. 58), afin de garantir une information rapide et indispensable à l'application des mesures de protection prévues par la réglementation communautaire. Cette dernière directive a été modifiée une troisième fois par la décision 92/450/CEE de la Commission, du 30 juillet 1992 (JO L 248, p. 77), qui a prorogé jusqu'au 31 décembre 1997 l'obligation de

notification hebdomadaire des foyers de la maladie, prévue par la décision 90/134, du 6 mars 1990, précitée.

- 11 La décision 90/200/CEE de la Commission, du 9 avril 1990, établissant des exigences supplémentaires pour certains tissus et organes en ce qui concerne l'ESB (JO L 105, p. 24), a introduit une série de mesures destinées à limiter les échanges intracommunautaires de certains tissus et organes provenant d'animaux de l'espèce bovine en relation avec l'ESB, en particulier des tissus et organes provenant de bovins âgés de plus de six mois à l'abattage.
- 12 La décision 92/290/CEE de la Commission, du 14 mai 1992, relative à certaines mesures de protection contre l'ESB en ce qui concerne les embryons de bovins dans le Royaume-Uni (JO L 152, p. 37), a imposé à tous les États membres de veiller à ne pas expédier vers d'autres États membres de la Communauté des embryons des espèces bovines provenant de femelles chez lesquelles l'existence de l'ESB était confirmée ou suspectée.
- 13 La décision 94/381/CE de la Commission, du 27 juin 1994, concernant certaines mesures de protection relatives à l'ESB et à l'alimentation à base de protéines dérivées de mammifères (JO L 172, p. 23), a interdit dans l'ensemble de la Communauté l'utilisation de protéines dérivées de toutes les espèces de mammifères dans l'alimentation des ruminants, exception faite de la possibilité pour les États membres d'adopter un système permettant de différencier les protéines transformées dérivées de ruminants de celles dérivées de non-ruminants. Le contenu de cette décision a été modifié et clarifié par la décision 95/60/CE de la Commission, du 6 mars 1995 (JO L 55, p. 43).
- 14 Par un communiqué du 20 mars 1996, le Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (ci-après « SEAC »), organisme scientifique indépendant chargé de conseiller le gouvernement du Royaume-Uni, a fait état de dix cas d'une variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob identifiés chez des personnes âgées de 42 ans au plus.

15 Ce communiqué était ainsi rédigé:

« Bien qu'il n'existe aucune preuve directe d'un lien, compte tenu des données actuelles et en l'absence de toute alternative crédible, l'explication actuellement la plus probable est que ces cas sont liés à une exposition à l'ESB avant l'instauration, en 1989, de l'interdiction de certains abats de viande bovine spécifiés. Il s'agit là d'un motif de grande inquiétude. »

16 Le même jour, le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation du Royaume Uni a pris la décision d'interdire, d'une part, la vente et la fourniture de farines de viande et d'os provenant de mammifères, ainsi que leur utilisation dans l'alimentation destinée à tous les animaux d'élevage, y compris la volaille, les chevaux et les poissons d'élevage et, d'autre part, la vente de viandes provenant de bovins âgés de plus de 30 mois pour la consommation humaine.

17 Au même moment, un certain nombre d'États membres et de pays tiers ont adopté des mesures interdisant l'importation de bovins ou de viande bovine en provenance du Royaume-Uni ou, s'agissant des mesures prises par certains pays tiers, de l'Union européenne.

18 Le 22 mars 1996, le comité scientifique vétérinaire de l'Union européenne (ci-après « comité scientifique vétérinaire ») a conclu que les données disponibles ne permettaient pas de prouver la transmissibilité de l'ESB à l'homme. Cependant, compte tenu de l'existence d'un risque à cet égard, lequel avait d'ailleurs toujours été pris en considération par le comité, celui-ci a préconisé que les mesures récemment adoptées par le Royaume-Uni, relatives au désossage des carcasses de bovins âgés de plus de 30 mois dans des établissements agréés, soient mises en œuvre pour ce qui concerne les échanges intracommunautaires et que la Communauté adopte les mesures appropriées relatives à l'interdiction de l'utilisation de farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux. Le comité

estimait en outre que tout contact entre la moelle épinière, d'une part, et le gras, les os et la viande, d'autre part, devait être exclu, faute de quoi la carcasse devait être traitée comme abats de viande bovine spécifiés. Enfin, il recommandait la poursuite des recherches relatives à la question de la transmissibilité de l'ESB à l'être humain.

- 19 Le 24 mars 1996, le SEAC a confirmé ses premières recommandations, mais a souligné qu'il n'était pas en mesure de confirmer s'il existait ou non un lien causal entre l'ESB et la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob découverte récemment. Il a souligné que cette question requérait de plus amples études scientifiques.
- 20 Le 27 mars 1996, la Commission a adopté la décision 96/239/CE, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'ESB (JO L 78, p. 47, ci-après « décision 96/239 »).
- 21 Le cinquième considérant de cette décision est libellé comme suit:

« considérant que, dans la situation actuelle, une prise de position définitive sur le risque de la transmissibilité de l'ESB à l'homme n'est pas possible; que l'existence du risque ne peut être exclue; que l'incertitude qui en résulte a créé de grandes préoccupations auprès des consommateurs; que, dans ces conditions et à titre de mesure d'urgence, il paraît approprié d'interdire de façon transitoire l'expédition de tout bovin et de toute viande bovine ou produit obtenu à partir de celle-ci, du territoire du Royaume-Uni vers les autres États membres; que les mêmes interdictions doivent s'appliquer concernant les exportations vers les pays tiers, afin d'éviter des détournements de trafic ».

22 Son article 1<sup>er</sup> dispose:

« Dans l'attente d'un examen global de la situation et nonobstant les dispositions communautaires adoptées en matière de protection contre l'ESB, le Royaume-Uni n'expédie pas de son territoire vers les autres États membres et les pays tiers:

— de bovins vivants, de leurs spermes et embryons,

— des viandes de l'espèce bovine abattu[e]s au Royaume-Uni,

— des produits obtenus à partir d'animaux de l'espèce bovine abattus au Royaume-Uni, qui sont susceptibles d'entrer dans la chaîne alimentaire humaine ou animale, et les produits destinés à usage médical, cosmétique ou pharmaceutique,

— des farines de viande et d'os provenant de mammifères. »

23 A la suite de deux avis des 9 et 18 avril 1996 du comité scientifique vétérinaire, cette décision 96/239 a été modifiée par la décision 96/362/CE de la Commission, du 11 juin 1996 (JO L 139, p. 17), qui lève l'interdiction d'exporter le sperme de bovins et d'autres produits comme la gélatine, le phosphate dicalcique, les aminoacides et peptides, les suifs et les produits ou dérivés de suifs, à la condition qu'ils soient produits selon les méthodes décrites à l'annexe à la décision, dans des établissements sous contrôle vétérinaire officiel.

24 Au même moment, un groupe d'experts internationaux, convoqués par l'Organisation mondiale de la santé, se réunissait à Genève, avec la participation de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Office international des épizooties (OIE). Ces experts sont également parvenus à

la conclusion que le lien entre l'ESB et la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob n'était pas établi, mais que l'explication la plus probable des cas de cette dernière maladie découverts au Royaume-Uni était l'exposition de la population britannique à l'ESB. Ils ont recommandé en particulier que tous les pays veillent à ce que les animaux atteints d'encéphalopathie spongiforme transmissible soient abattus et à ce que toutes les parties de l'animal et tous les produits obtenus à partir de celui-ci soient éliminés de telle manière que l'agent infectant ne puisse pénétrer dans aucune chaîne alimentaire. Ils ont en outre estimé nécessaire de revoir leurs méthodes de traitement des carcasses pour garantir l'inactivation effective des agents responsables de l'encéphalopathie spongiforme transmissible.

- 25 Dès le mois d'avril 1996, la Communauté a adopté une série de mesures de soutien au marché de la viande bovine dans l'ensemble de la Communauté, élargissant notamment de façon sensible les conditions de l'intervention. Au titre de ces mesures, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1357/96, du 8 juillet 1996, prévoyant des paiements supplémentaires à faire en 1996 au titre des primes visées dans le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, et modifiant ce règlement (JO L 175, p. 9, ci-après « règlement n° 1357/96 »).
- 26 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 mai 1996, enregistrée sous le numéro T-76/96, une association professionnelle, The National Farmers' Union, et quatre sociétés opérant dans le secteur de l'industrie bovine britannique ont demandé l'annulation de la décision 96/239. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 mai 1996, enregistrée sous le numéro T-76/96 R, ils ont sollicité le sursis à l'exécution de cette décision, en application de l'article 185 du traité CE.
- 27 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 mai 1996, enregistré sous le numéro C-180/96, le Royaume-Uni a demandé l'annulation de la même décision et de certains autres actes s'y référant. Par acte séparé déposé au greffe de la Cour le même jour, enregistré sous le numéro C-180/96 R, il a demandé le sursis à l'exécution de la décision 96/239 et/ou l'octroi de certaines mesures provisoires.

- 28 Par ordonnance du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission (C-180/96 R, Rec. p. I-3903), la Cour a rejeté la demande de sursis à exécution présentée par la partie requérante. Par ordonnance du 13 juillet 1996, The National Farmers' Union e.a./Commission (T-76/96 R, Rec. p. II-815), le président du Tribunal a également rejeté la demande de sursis à exécution présentée par les parties requérantes.
- 29 Par ordonnance du Tribunal du 5 décembre 1996, l'affaire T-76/96, The National Farmers' Union e.a./Commission, a été radiée à la suite du désistement des parties requérantes.
- 30 Par arrêt du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265), la Cour a rejeté le recours en annulation présenté par l'État membre requérant.

### Procédure et conclusions des parties

- 31 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 septembre 1996, les requérants, la Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), organisation syndicale de droit italien, établie à Rome, à laquelle sont associés les éleveurs italiens par l'intermédiaire des fédérations régionales et provinciales, ainsi que 110 éleveurs individuels, ont introduit le présent recours contre le Conseil, la Commission et le comité vétérinaire permanent.
- 32 Par ordonnance du Tribunal (cinquième chambre) du 12 mars 1997, le recours a été déclaré irrecevable en ce qui concerne le comité vétérinaire permanent.
- 33 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et de procéder à des mesures d'organisation de la procédure

consistant à demander à la Commission de produire les conclusions de la commission d'enquête instituée par le Parlement européen sur l'ESB rendues le 7 février 1997. Le 9 octobre 1997, la Commission a produit le document sollicité.

34 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal lors de l'audience publique qui s'est déroulée le 10 mars 1998.

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

— condamner solidairement les parties défenderesses, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, à payer à chacun des requérants, en fonction de ce qui lui est dû, une somme en réparation du préjudice à constater en cours d'instance, majorée d'intérêts moratoires au taux de 10 % et adaptée en fonction de l'érosion monétaire jusqu'à son versement effectif;

— annuler le règlement n° 1357/96, pour autant qu'il limite le montant de la réparation à verser aux éleveurs et que, de toute manière, il ne quantifie la réparation qu'en se référant aux pertes de revenus et non à l'augmentation des coûts;

— condamner aux dépens la ou les parties défenderesses jugées responsables.

36 Lors de l'audience, les requérants ont affirmé que, dans l'hypothèse où le Tribunal accueillerait la thèse des parties défenderesses selon laquelle le règlement n° 1357/96 ne limite pas la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, ils renonceraient à leurs conclusions en annulation de ce règlement.

37 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer la demande d'indemnisation manifestement irrecevable en ce qui concerne la Coldiretti;
- en tout état de cause, rejeter la demande d'indemnisation comme non fondée;
- déclarer la demande d'annulation du règlement n° 1357/96 manifestement irrecevable;
- en tout état de cause, la rejeter comme non fondée;
- condamner les requérants aux dépens.

38 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer irrecevable la demande d'annulation du règlement n° 1357/96;
- déclarer irrecevable la demande d'indemnisation présentée par la Coldiretti;
- déclarer irrecevable la demande d'indemnisation, pour autant qu'elle se fonde sur un droit à la protection de la santé reconnu à tout citoyen de la Communauté;
- rejeter la demande d'indemnisation pour le surplus;
- condamner les requérants aux dépens.

- 39 Les requérants demandent une expertise destinée à définir les mesures techniques indispensables pour empêcher l'apparition et la diffusion de l'ESB en ce qui concerne les viandes bovines, et à quantifier le préjudice, actuel et ultérieur, subi et à subir par chacun des requérants dans la présente affaire tant en termes de *damnum emergens* que de *lucrum cessans*. A cet égard, ils se réservent le droit de mettre à la disposition du Tribunal, et/ou du collège d'experts à désigner, toute documentation nécessaire aux fins de la présente affaire.

## Sur les conclusions en indemnisation

### *Sur la recevabilité*

Sur l'exception d'irrecevabilité tirée par le Conseil d'un défaut de conformité de la requête à l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure

### — Arguments des parties

- 40 Le Conseil rappelle que, conformément à une jurisprudence constante relative à la portée de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, toute requête doit présenter l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués de manière suffisamment claire et précise pour permettre au défendeur de préparer sa défense et au juge communautaire de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui.
- 41 Pour ce qui est plus précisément des recours en indemnisation comme celui de l'espèce, il invoque une jurisprudence bien établie d'après laquelle une requête qui ne permet pas au Tribunal d'identifier le préjudice subi par le requérant ne satisfait pas aux exigences minimales que l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de

procédure établit pour qu'un recours soit recevable (ordonnance du Tribunal du 29 novembre 1993, Koelman/Commission, T-56/92, Rec. p. II-1267).

- 42 Il soutient que les requérants n'ont manifestement pas satisfait à cette condition, puisqu'ils ne précisent ni la nature exacte ni l'étendue du préjudice directement subi par chacun d'eux. Il rappelle notamment que, dans leur requête, ils demandent au Tribunal de charger un groupe d'experts de l'évaluation du montant à verser à chacun d'eux et qu'ils affirment que le préjudice a affecté l'ensemble des éleveurs de bovins en Italie.
- 43 Dès lors, la demande d'indemnisation devrait être rejetée comme étant manifestement irrecevable pour manque de cohérence, de clarté et de précision.
- 44 Lors de l'audience, les requérants ont contesté cette exception d'irrecevabilité en rappelant que le Conseil et la Commission reconnaissent l'existence des préjudices causés aux éleveurs. Ils ont ajouté que la quantification exacte du dommage est une charge excessive à laquelle ils ne peuvent pas faire face, raison pour laquelle ils ont demandé au Tribunal une expertise technique.

— Appréciation du Tribunal

- 45 En vertu de l'article 19 du statut (CE) de la Cour et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués.
- 46 Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et

une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels se fonde celui-ci ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même (voir arrêts de la Cour du 13 décembre 1990, *Commission/Grèce*, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 28, et du 31 mars 1992, *Commission/Danemark*, C-52/90, Rec. p. I-2187, points 17 et suivants; ordonnance *Koelman/Commission*, précitée, point 21; arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, *Asia Motor France e.a./Commission*, T-387/94, Rec. p. II-961, point 106; ordonnance du Tribunal du 21 novembre 1996, *Syndicat des producteurs de viande bovine e.a./Commission*, T-53/96, Rec. p. II-1579, point 21, et arrêt du Tribunal du 29 janvier 1998, *Dubois et Fils/Conseil et Commission*, T-113/96, Rec. p. II-125, point 29).

47 Pour satisfaire à ces exigences, une requête visant à la réparation des dommages causés par une institution communautaire doit contenir des éléments qui permettent d'identifier, notamment, le préjudice que le requérant prétend avoir subi et, plus précisément, le caractère et l'étendue de ce préjudice (ordonnance *Koelman/Commission*, précitée, points 22 à 24, et arrêt 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 75).

48 En l'espèce, la requête évoque, dans ses pages 18 et 19, les différentes catégories des préjudices subis par les éleveurs de viande bovine, à savoir, premièrement, le *damnum emergens* lié à une vente des animaux vivants au-dessous du prix de revient, à un prix de vente qui, selon les requérants, serait inférieur à 40 % de ce que les éleveurs attendaient, deuxièmement, le *damnum emergens* lié aux coûts d'entretien des animaux invendus à la fin du cycle d'engraissement, troisièmement, le *lucrum cessans* lié aux ventes d'animaux manquées pour l'année en cours et, quatrièmement, le *lucrum cessans* lié à l'effondrement persistant de la consommation de viande bovine dans les prochaines années.

49 Si les mémoires des requérants ne quantifient pas de façon définitive les préjudices subis par chaque éleveur, ils contiennent néanmoins, aux annexes 10 et 11 à la requête, des estimations détaillées des pertes prétendument subies par le cheptel

bovin italien, et les critères et paramètres suivis dans leurs estimations y sont indiqués. Nonobstant l'apport de telles estimations, les requérants soulignent les énormes difficultés qu'ils ont rencontrées pour évaluer et quantifier correctement le préjudice subi par chacun des éleveurs. Ils indiquent que c'est précisément pour cette raison qu'ils ont demandé que cette constatation complexe soit réalisée par un collège d'experts.

- 50 Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que la requête, complétée par les informations produites dans les annexes, est suffisamment précise quant à la nature et au caractère des préjudices invoqués et que ni les parties défenderesses ni le Tribunal n'ont été empêchés de connaître l'étendue approximative des préjudices allégués. Dès lors, les parties ont pu, sans autres informations à l'appui, préparer leur défense et le Tribunal est en mesure de statuer sur le recours, sans préjudice d'un éventuel besoin de précisions ultérieures sur la portée exacte des dommages subis par chacun des requérants.
- 51 Par conséquent, le Conseil soutient à tort que la requête ne remplit pas les conditions de clarté et de précision requises par l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure.
- 52 Par suite, il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée.

Sur l'exception d'irrecevabilité tirée par les parties défenderesses d'un défaut d'intérêt à agir de la Coldiretti

— Arguments des parties

- 53 Les parties défenderesses contestent la recevabilité de la demande de réparation présentée par la Coldiretti. Elles se réfèrent à la jurisprudence selon laquelle une organisation constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie déterminée de justiciables n'est pas fondée à introduire une demande visant à

obtenir une indemnisation des préjudices subis par ses adhérents. Selon le juge communautaire, un droit à agir au titre de l'article 215 du traité ne serait reconnu à des associations professionnelles que dans le cas où elles peuvent faire valoir en justice ou bien un intérêt propre, distinct de celui de leurs membres, ou bien un droit à réparation qui leur a été cédé par d'autres personnes (arrêt de la Cour du 18 mars 1975, *Union syndicale e.a./Conseil*, 72/74, Rec. p. 401, points 20 à 22, et arrêt *Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission*, précité, point 64; ordonnance *Syndicat des producteurs de viande bovine e.a./Commission*, précitée, point 28). Or, il ne serait pas établi dans la requête, même implicitement, que la Coldiretti a subi un dommage propre ou qu'elle exerce un droit à réparation que ses membres lui auraient cédé. La Coldiretti n'aurait ni prouvé ni même soutenu que l'une de ces hypothèses se vérifie en l'espèce. En conséquence, sa demande serait manifestement irrecevable.

54 Les requérants admettent que la Coldiretti est une association sans personnalité juridique. L'association aurait néanmoins le droit d'agir. Le défaut de personnalité juridique n'aurait pas d'importance et ne l'empêcherait nullement d'être un sujet de droit distinct des associés, doté d'une capacité d'agir propre. Pour cette raison, la Coldiretti aurait un intérêt à voir établie la responsabilité des institutions et/ou de leurs fonctionnaires dans la réalisation des préjudices visés dans la requête.

55 Elle aurait le droit d'agir, car les associations non reconnues comme elle seraient dotées d'une personnalité morale distincte de la personnalité de leurs membres, même si — sous l'angle de la responsabilité patrimoniale — elles ne jouissent pas d'une autonomie patrimoniale complète.

#### — Appréciation du Tribunal

56 Comme la Commission l'a précisé, l'exception d'irrecevabilité examinée n'est pas fondée sur des arguments liés à la forme juridique de la requérante ou à son absence de personnalité morale en droit italien, mais se rattache aux conditions fixées par la jurisprudence communautaire relative à l'intérêt à agir d'une association professionnelle.

- 57 Un droit d'agir au titre de l'article 215 du traité n'est reconnu à des associations professionnelles que dans le cas où elles peuvent faire valoir en justice ou bien un intérêt propre distinct de celui de leurs membres ou bien un droit à réparation qui leur a été cédé par d'autres personnes (arrêt de la Cour du 4 octobre 1979, Ireks-Arkady/Conseil et Commission, 238/78, Rec p.2955, point 5; arrêt Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission, précité, points 76 et 77, et ordonnance Syndicat des producteurs de viande bovine e.a./Commission, précitée, points 28 et 29).
- 58 S'il est vrai, comme l'ont fait valoir les requérants à l'audience, que la Coldiretti représente les intérêts des agriculteurs et des éleveurs (article 2 de ses statuts), il n'en demeure pas moins que seules des associations et non des éleveurs individuels peuvent figurer parmi ses membres. En effet, selon l'article 7 de ses statuts, la Coldiretti est une confédération composée des fédérations régionales et des fédérations provinciales de cultivateurs et éleveurs directs. Aux termes de l'article 10, peuvent également en devenir membres les organisations d'entrepreneurs agricoles qui poursuivent des buts analogues à ceux de la Coldiretti.
- 59 Or, la Coldiretti n'invoque aucun préjudice propre dont elle demanderait l'indemnisation, ni ne fait valoir une cession de droits ou un mandat explicite l'habilitant à présenter une demande de réparation des préjudices subis par les associations adhérentes et leurs membres, éleveurs individuels.
- 60 Il s'ensuit qu'elle ne justifie d'aucun intérêt à agir en l'espèce.
- 61 Dès lors, les conclusions en indemnisation doivent être rejetées comme irrecevables en tant qu'elles sont présentées par la Coldiretti.

Sur l'exception d'irrecevabilité tirée par la Commission de ce que la demande se fonde sur un droit à la protection de la santé reconnu à tout citoyen de la Communauté

— Arguments des parties

62 La Commission observe que les requérants, en rappelant la nécessité de protéger les intérêts économiques des consommateurs et la protection de leur droit à la santé, et en faisant valoir le préjudice que les « citoyens communautaires » auraient subi en raison de la crise de l'ESB, intentent une action, non pas dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt général de tous leurs concitoyens européens, qu'ils prétendent de cette façon implicitement représenter. Dans ces conditions, l'intérêt propre des requérants se confondrait avec l'intérêt de la collectivité ou des consommateurs. Or, une action destinée à protéger l'intérêt collectif ne serait pas reconnue en droit communautaire.

63 La Commission rappelle par ailleurs la jurisprudence relative à l'irrecevabilité des recours en indemnisation lorsqu'ils ne contiennent aucun élément, même sommaire, permettant d'identifier les trois éléments clés, à savoir le préjudice subi (son caractère et son importance), le comportement illicite des institutions communautaires et l'existence d'un lien de causalité (arrêts de la Cour du 21 mai 1976, *Roquette frères/Commission*, 26/74, Rec. p. 677, points 22 à 24, et du Tribunal du 10 juillet 1990, *Automec/Commission*, T-64/89, Rec. p. II-367, point 73). Elle en conclut que le recours est irrecevable également pour défaut de détermination du préjudice sur la santé prétendument subi par les requérants.

— Appréciation du Tribunal

64 La Commission fait une interprétation erronée de la requête, lorsqu'elle considère que les requérants intentent une action dans l'intérêt général de tous leurs concitoyens européens.

- 65 Certes, dans un passage de la requête, les requérants évoquent les articles 3, sous o), 129 et 129 A du traité et rappellent que, en vertu de ces dispositions, les institutions communautaires sont chargées de contribuer à garantir un niveau élevé de protection de la santé et des intérêts des consommateurs. Néanmoins, compte tenu du contexte dans lequel sont énoncées ces affirmations, du libellé des conclusions de la requête et de l'absence de référence, dans leurs mémoires, à des dommages causés à la santé de personnes, force est de constater que les requérants n'invoquent pas de dommages à la santé de quiconque et qu'ils ne sollicitent pas de réparation à cet égard.
- 66 Dès lors, il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission.

### *Sur le fond*

#### Arguments des parties

##### — Sur l'existence d'un comportement illégal du Conseil et de la Commission

- 67 Les requérants soutiennent que les institutions communautaires, et la Commission en particulier, ont fait un mauvais usage des « pouvoirs-devoirs » que la législation en vigueur leur attribue pour prévenir la propagation de l'ESB et qu'elles portent ainsi la responsabilité des graves perturbations intervenues sur le marché de la viande bovine.
- 68 Ils observent que la mission fondamentale de la Communauté proclamée à l'article 2 du traité serait précisée par une série de missions particulières confiées à la Communauté par diverses dispositions du traité.

69 Les requérants relèvent en particulier que:

- selon l'article 39 du traité, la politique agricole commune a pour but d'accroître la productivité, de relever le revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs;
- aux termes de l'article 129 du traité, la Communauté contribue à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine;
- l'article 129 A traite de la protection des consommateurs.

70 Pour les requérants, bien que la Commission, dès 1989, ait été informée des nombreux foyers d'ESB découverts au Royaume-Uni et des risques importants de transmission de la maladie par les animaux vivants, les institutions communautaires se sont abstenues de prendre les précautions nécessaires pour éviter la propagation de l'épidémie et elles se sont limitées à des interventions qui se sont ultérieurement avérées insuffisantes et inefficaces.

71 Plus précisément, les requérants soutiennent que la Commission:

- n'a pas exercé ses pouvoirs de surveillance afin de garantir que les États membres fassent le nécessaire pour assurer que les bovins et porcins d'élevage, de rente ou de boucherie destinés aux échanges intracommunautaires ne constituent pas une source de propagation de maladies contagieuses;
- n'a pas fait, dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, ce qui était nécessaire pour garantir la protection de la santé et des intérêts économiques des consommateurs en ce qui concerne les échanges intracommunautaires de denrées alimentaires, en harmonisant et en rendant plus efficace, à cette fin, le contrôle officiel des denrées susmentionnées, sur la

base des directives du Conseil 89/397/CEE, du 14 juin 1989, relative au contrôle officiel des denrées alimentaires (JO L 186, p. 23), 92/59/CEE, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits (JO L 228, p. 24), et 93/99/CEE, du 29 octobre 1993, relative à des mesures additionnelles concernant le contrôle officiel des denrées alimentaires (JO L 290, p. 14);

- n'a pas adopté les mesures de sauvegarde et de contrôle nécessaires pour prévenir la propagation de maladies susceptibles de comporter de graves risques pour les animaux ou la santé de l'homme, comme celles visées par les directives du Conseil 89/662/CEE, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13), et 90/425/CEE, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29).
- 72 En particulier, les requérants reprochent à la Commission de n'avoir pas exercé les pouvoirs suivants reconnus par la directive 89/662, du 11 décembre 1989, précitée, à savoir:
- celui, prévu à l'article 8, paragraphe 1, d'envoyer sur place une mission d'inspection, de charger un vétérinaire officiel de vérifier les faits et de demander à l'État membre d'intensifier les contrôles;
  - celui, prévu aux articles 9, paragraphe 2, et 15, d'envoyer ses représentants sur place pour examiner les mesures prises par l'autorité nationale et émettre un avis sur ces mesures;
  - celui, prévu à l'article 9, paragraphe 3, de prendre des mesures conservatoires et de les soumettre ensuite au comité vétérinaire permanent;
  - celui, prévu aux articles 9, paragraphe 4, 16, paragraphes 2 et 3, et 17, d'arrêter les mesures, les recommandations et les décisions nécessaires.

- 73 Ils soutiennent par ailleurs que plusieurs mesures et comportements adoptés par les institutions démontrent leur négligence.
- 74 En premier lieu, la décision 94/474, du 27 juillet 1994, précitée, concernant certaines mesures de protection contre l'ESB, a autorisé les exportations de viande bovine fraîche en provenance du Royaume Uni, à la seule condition que soit ajoutée, dans le certificat de salubrité, la formule neutre suivante: « viande bovine fraîche désossée sous forme de muscle, débarrassée des tissus adhérents, y compris des tissus nerveux et lymphatiques apparents ». Or, selon les requérants, une telle mesure n'était manifestement pas de nature à stopper la propagation de l'épidémie.
- 75 En second lieu, la décision 95/287, du 18 juillet 1995, précitée, a autorisé, dans une perspective que rien n'aurait justifié, l'exportation des viandes bovines originaires du Royaume Uni, même en provenance d'exploitations dans lesquelles un ou plusieurs cas d'ESB avaient été confirmés, à la seule condition que la formule anodine susvisée soit apposée sur le certificat de salubrité.
- 76 Au soutien des observations précédentes et de l'allégation d'une responsabilité de la Communauté fondée sur l'article 215 du traité, les requérants invoquent les conclusions du rapport de la commission d'enquête sur l'ESB constituée par le Parlement européen pour la détermination des éventuelles responsabilités politiques de la Commission et du Conseil. Ils renvoient en particulier à certains passages dudit rapport.
- 77 En ce qui concerne la nature juridique de la responsabilité invoquée, les requérants concluent qu'il s'agirait en l'espèce d'une responsabilité objective fondée sur un comportement fautif. Les parties défenderesses auraient commis des fautes en manquant à leur devoir d'agir pour limiter la propagation d'une épidémie et à celui de réagir contre le manquement continu du Royaume-Uni à ses obligations découlant des dispositions adoptées pour lutter contre la maladie. Dès lors que le « résultat » n'aurait pas du tout été atteint et que, au contraire, le comportement des institutions se serait traduit par un résultat opposé à celui qu'elles devaient

avoir en vue, leur obligation d'indemnisation serait manifeste, sans même qu'il soit nécessaire d'examiner chacune des négligences des parties défenderesses aux fins de leur condamnation.

- 78 Les institutions communautaires ne pourraient se retrancher derrière des notions comme celles d'« activité législative » et de « pouvoir d'appréciation », parce qu'il leur est également reproché plusieurs omissions et actes d'ordre administratif et que le pouvoir discrétionnaire dont elles disposent pour adopter ou non une disposition ne saurait se traduire par un comportement arbitraire.
- 79 Lors de l'audience, les requérants ont déclaré que, en définitive, ils reprochent aux institutions communautaires de ne pas avoir adopté en 1990 les mêmes mesures qu'elles ont adoptées en 1996, à savoir une interdiction des ventes bovines en provenance du Royaume-Uni vers l'Europe continentale.
- 80 La Commission rappelle les dispositions adoptées par la Communauté pour faire face à la crise de l'ESB. Ainsi, à la lumière des progrès successifs accomplis dans la connaissance de l'épidémiologie de la maladie, la Commission a adopté, à partir de 1989, diverses mesures destinées, d'une part, à prévenir la propagation de l'ESB dans les États membres autres que le Royaume-Uni, où avaient été repérés les premiers foyers, et, d'autre part, à éradiquer cette maladie. Ces mesures seraient allées de pair avec celles prises simultanément par les autorités du Royaume-Uni.
- 81 La Commission observe que, pour conclure à l'illégalité de son comportement, il faut analyser le caractère adéquat des mesures adoptées à partir du mois de juillet 1989, à la suite de la publication du rapport du SEAC sur l'évolution de la pathologie au Royaume-Uni, rapport qui constatait les premiers cas d'ESB et faisait état des connaissances scientifiques sur le sujet. Le caractère adéquat de ces mesures devrait être apprécié au regard des connaissances scientifiques disponibles au moment de leur adoption. Sur ce point, la Commission rappelle qu'elle a demandé à plusieurs reprises au comité scientifique vétérinaire, et notamment au sous-groupe ESB spécialement constitué, de débattre de la question et de donner

son avis sur différents problèmes liés à la maladie. Elle ajoute qu'elle a organisé deux symposiums internationaux sur ce thème, en novembre 1990 et en septembre 1993, qu'elle a participé à l'organisation d'une conférence internationale qui s'est tenue en septembre 1993 et qu'elle a, par ailleurs, contribué au financement de la recherche en la matière.

82 Selon elle, il serait incompatible avec les responsabilités incombant aux institutions en vertu de l'article 39 du traité d'adopter, face à l'apparition d'une pathologie déterminée, des mesures restrictives n'ayant ni justification ni fondement scientifique raisonnable. Or, pendant longtemps, les milieux scientifiques auraient jugé que la transmission de la maladie à l'homme était assez improbable et le comité scientifique vétérinaire se serait exprimé en ce sens dans ses avis des 27 septembre 1989, 8 janvier 1990, 6 juin 1990 et 17 janvier 1992. Ce point de vue aurait en outre été partagé par l'Office international des épizooties (OIE), dans son rapport de septembre 1990, ainsi que par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans un rapport de 1991.

83 Ce ne serait qu'à partir de 1993 que les éventuels liens entre l'ESB et la maladie de Creutzfeldt-Jakob chez l'homme auraient fait l'objet de réflexions et de vérifications approfondies, même s'il ne s'agissait alors que d'une pure « hypothèse de travail » ne rencontrant à l'époque aucun soutien dans le monde médical et scientifique.

84 A cet égard, la Commission se réfère au mémorandum de l'OMS de 1993 relatif à l'évolution de l'ESB au Royaume-Uni, aux conclusions des experts du groupe ad hoc de l'OIE chargé de l'ESB lors du symposium qui s'est déroulé à Paris en septembre 1994, aux conclusions auxquelles est parvenue l'OMS au terme d'un symposium tenu sur le thème de l'ESB à Genève du 17 au 19 mai 1995 et, enfin, aux avis du comité scientifique pour l'alimentation du 21 septembre 1995 et du comité scientifique vétérinaire des 7 et 20 novembre 1995.

- 85 Selon elle, ce sont les nouvelles informations publiées le 20 mars 1996 dans le cadre du communiqué du SEAC qui ont rendu nécessaire l'adoption d'urgence de mesures de restriction, objet de la décision 96/239, dans la mesure où, dans ce communiqué, on soutenait pour la première fois dans les milieux scientifiques que l'agent responsable de l'ESB était probablement un agent pathogène dangereux pour la santé de l'homme.
- 86 Il serait donc incorrect d'évaluer a posteriori le comportement des institutions communautaires antérieur à cette date. Tant que la possibilité de transmission de l'ESB à l'homme est restée une pure hypothèse scientifique, la Commission aurait estimé que la conciliation des différents intérêts en jeu, à savoir ceux des opérateurs du secteur concernant notamment la stabilité du marché et ceux des consommateurs, était réalisée de manière adéquate par l'interdiction d'expédier à partir du Royaume-Uni des bovins vivants de plus de six mois et toute une série de produits susceptibles de véhiculer la maladie. Or, selon une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exigerait que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêt de la Cour du 29 février 1996, France et Irlande/Commission, C-296/93 et C-307/93, Rec. p. I-795, point 30). Partant, on ne pourrait imputer à la Commission une erreur en ce qui concerne l'évaluation opérée avant le 20 mars 1996 des risques liés à l'ESB en fonction des connaissances scientifiques de l'époque.
- 87 Elle conclut à l'inexistence d'un comportement illégal de sa part et, dès lors, au rejet du recours au fond.
- 88 Le Conseil soutient également que le recours en indemnisation n'est pas fondé. Il rappelle les conditions nécessaires pour l'engagement de la responsabilité

extracontractuelle de la Communauté et remarque qu'il incombe aux requérants d'établir l'illégalité du comportement de la Communauté face à la propagation de l'épidémie d'ESB.

89 Pour ce qui est des actes du Conseil et de la Commission adoptés dans le secteur vétérinaire et considérés comme inadéquats par les requérants pour enrayer la propagation de l'ESB, il se réfère à la jurisprudence constante de la Cour d'après laquelle dans un contexte de normes communautaires caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée que de manière exceptionnelle dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (arrêts de la Cour du 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil*, 5/71, Rec. p. 975, point 115, et du 5 décembre 1979, *Amylum et Tunnel Refineries/Conseil et Commission*, 116/77 et 124/77, Rec. p. 3497, point 13).

90 Il fait valoir qu'il a conféré à la Commission la compétence pour adopter des mesures de sauvegarde ou de protection destinées à protéger la santé humaine et animale, tout en réservant des compétences d'exécution aux États membres.

91 En outre, il rappelle le partage des compétences existant entre lui et la Commission dans le domaine vétérinaire. Il souligne qu'il ressort du traité lui-même, et en particulier des articles 5, 145 et 155, que la législation dans ce domaine doit être mise en œuvre conjointement par les États membres et la Commission. Il ajoute qu'il appartient à la Commission de lui soumettre des propositions afin qu'il puisse adopter des dispositions législatives spécifiques concernant l'ESB et que, depuis l'apparition de l'épidémie en 1986, il n'a été saisi à aucun moment d'une proposition de la Commission visant spécifiquement à lutter contre l'ESB. Par conséquent, il conteste que la législation cadre ait été inadéquate, dès lors qu'il avait déjà habilité la Commission à prendre, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, les mesures qu'elle jugerait nécessaires face à des zoonoses, même nouvelles, tout en réservant certaines compétences aux États membres.

92 Il considère que les requérants n'ont pas démontré qu'il a adopté des actes constituant une violation grave et manifeste d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers et qu'il a manqué à une obligation d'agir, puisque qu'il n'a pas compétence d'exécution dans ce domaine et qu'il ne peut agir de sa propre initiative en l'absence de propositions de la Commission.

93 Dès lors, il estime qu'une des conditions de sa responsabilité n'est pas remplie et que, par suite, la demande d'indemnisation doit être rejetée sans examen de la question de l'existence de faits dommageables ni celle d'un lien de causalité.

— Sur l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité

94 Les requérants allèguent que le préjudice réparable est constitué, d'une part, par le *damnum emergens* occasionné par la vente au-dessous du prix courant d'animaux vivants en raison de l'effondrement des prix sur le marché et par des coûts plus importants d'entretien des animaux invendus à la fin du cycle d'engraissement, et, d'autre part, par le *lucrum cessans* dû aux ventes manquées pour l'année en cours et à l'effondrement constant de la consommation de viande bovine dans les prochaines années.

95 Ils sollicitent une expertise aux fins de la détermination du montant des dommages subis par chacun des éleveurs, précisant qu'ils se réservent le droit de mettre à la disposition du Tribunal et/ou des consultants à désigner toute documentation nécessaire à cet effet.

96 Lors de l'audience, ils ont déclaré que, si les institutions avaient décidé en 1990 un embargo total à l'égard des ventes bovines en provenance du Royaume Uni, le marché de la viande bovine dans les autres États membres ne se serait pas écroulé, car de telles mesures auraient immédiatement circonscrit le foyer d'infection au Royaume-Uni et auraient été interprétées par les consommateurs comme un signal

très fort de contrôle de la part des institutions communautaires. Par conséquent, le défaut d'action des institutions serait le facteur à l'origine du préjudice causé par la chute du marché.

- 97 La Commission ne conteste pas l'ampleur des pertes économiques subies, notamment par les éleveurs, en raison de la crise de l'ESB. Cependant, elle estime que les requérants n'ont nullement démontré que le préjudice qu'ils ont subi trouve son origine dans le comportement des institutions communautaires. La chute de la demande de viande bovine à l'origine du préjudice invoqué aurait été provoquée, comme la Cour l'aurait reconnu dans son ordonnance du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission, précitée (point 87), et comme l'auraient admis implicitement les requérants eux-mêmes dans leur requête (p. 18), par la déclaration du 20 mars 1996 du SEAC concernant l'existence probable d'un lien entre l'ESB et la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.
- 98 Le Conseil ne conteste pas que des préjudices peuvent avoir été subis, mais soutient que les requérants ne précisent ni la nature exacte ni l'étendue du préjudice directement subi par chacun d'eux, comme le démontrerait, notamment, la demande d'expertise présentée au Tribunal.

### Appréciation du Tribunal

- 99 L'engagement de la responsabilité de la Communauté dans le cadre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions communautaires, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement de l'institution et le préjudice allégué (arrêts de la Cour du 27 mars 1990, Grifoni/CEEA, C-308/87, Rec. p. I-1203, point 6, et du 7 mai 1992, Pesqueras De Bermeo et Naviera Laida/Commission, C-258/90 et C-259/90, Rec. p. I-2901, point 42; arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, Blackspur e.a./Conseil et Commission, T-168/94, Rec. p. II-2627, point 38).

- 100 En l'espèce, il convient d'examiner d'abord la question de l'existence d'un lien de causalité entre le comportement prétendument illégal des institutions communautaires et le préjudice invoqué par les requérants.
- 101 Un lien de causalité au sens de l'article 215, deuxième alinéa, du traité est admis lorsqu'il existe un lien direct de cause à effet entre la faute commise par l'institution concernée et le préjudice invoqué, lien dont il appartient aux requérants d'apporter la preuve (arrêts de la Cour du 14 juillet 1961, Société commerciale Antoine Vloeberghs/Haute Autorité, 9/60 et 12/60, Rec. p. 391, 428, et du 30 janvier 1992, Finsider e.a./Commission, C-363/88 et C-364/88, Rec. p. I-359, point 25; arrêt Blackspur e.a./Conseil et Commission, précité, point 40).
- 102 La faute alléguée par les requérants consiste essentiellement dans l'adoption de normes et de mesures insuffisantes, erronées ou inadéquates, pour faire face à l'ESB. Plus précisément, elle consisterait dans le défaut d'adoption, en 1990, d'une décision de confinement total ou d'interdiction de circulation vers l'Europe continentale des produits de viande bovine en provenance du Royaume-Uni, telle que celle prise en mars 1996. Ce serait donc la persistance de cette omission entre 1990 et 1996, mais aussi l'insuffisance des mesures adoptées pendant cette période, qui constitueraient le comportement illégal reproché aux institutions.
- 103 Les parties défenderesses ne contestent pas l'existence d'un préjudice économique subi par les éleveurs bovins du continent à la suite des événements survenus pendant le mois de mars 1996.
- 104 Il apparaît, d'une part, que l'existence de l'ESB au sein du cheptel du Royaume-Uni, détectée pour la première fois en 1986, est un fait largement connu, plus de 160 000 cas d'ESB ayant été confirmés dans cet État membre depuis 1988, et, d'autre part, que des cas sporadiques d'ESB se sont également déclarés en France, en Irlande, au Portugal et en Suisse.

- 105 A partir de 1989, les institutions communautaires ont adopté une série de dispositions (voir ci-dessus points 4 à 13) dont l'objet était de faire face à la crise de l'ESB. Cependant, ces mesures, bien que destinées à prévenir la propagation de l'ESB dans les États membres de la Communauté autres que le Royaume-Uni, à éradiquer la maladie et à éliminer ses effets nocifs, ne comportaient pas un confinement total du cheptel bovin et des produits de viande bovine du Royaume-Uni sur le territoire de celui-ci, car certains animaux vivants âgés de moins de six mois issus des vaches pour lesquelles l'ESB n'avait été ni confirmée ni suspectée, et certains produits de viande bovine, sperme et embryons, pouvaient continuer à être commercialisés sur le continent jusqu'à l'adoption par la Commission de la décision 96/239.
- 106 Malgré la connaissance de la maladie et l'absence d'embargo total avant le mois de mars de 1996, la confiance des consommateurs dans la viande bovine n'a pas été altérée, comme le démontre le fait que la demande n'a pas diminué brusquement jusqu'au 20 mars 1996. A cet égard, ni la connaissance de l'existence de cette maladie au sein du cheptel bovin du Royaume-Uni, de sa gravité et de la possibilité de propagation parmi les animaux du continent, ni l'absence de certitude quant à la question de savoir si la viande vendue sur le continent pouvait ou non provenir d'animaux contaminés, ni, enfin, l'appréciation par l'opinion publique des comportements des parties défenderesses dans leur lutte contre l'ESB n'ont provoqué chez les consommateurs une réaction semblable à celle produite par le communiqué du SEAC en mars de 1996.
- 107 Comme le souligne à juste titre la Commission, les requérants eux-mêmes reconnaissent dans leur requête (p. 18) qu'ils n'avaient aucune raison de prévoir une modification de la demande et que, lorsque le cycle d'engraissement a commencé en novembre 1995, ils pouvaient légitimement s'attendre à une demande de viande bovine au moins égale à celle de l'année précédente.
- 108 Ce n'est que le 20 mars 1996 que la probable transmissibilité de la maladie à l'homme a été annoncée par le SEAC lorsque, faisant état de dix cas d'une variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob identifiés chez des personnes âgées de 42 ans au plus, il a proclamé: « Bien qu'il n'existe aucune preuve directe d'un lien, compte

tenu des données actuelles et en l'absence de toute alternative crédible, l'explication actuellement la plus probable est que ces cas sont liés à une exposition à l'ESB avant l'instauration, en 1989, de l'interdiction de certains abats de viande bovine spécifiés. Il s'agit là d'un motif de grande inquiétude. »

- 109 La nouvelle information contenue dans ce communiqué était celle du passage d'une hypothèse à une possibilité de lien entre l'ESB et la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Par conséquent, même si l'ESB existait auparavant, c'est cette nouvelle information qui a modifié de façon sensible la perception chez les consommateurs du danger que cette maladie représentait pour la santé humaine (arrêt du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission, précité, points 52 et 53).
- 110 A la suite du communiqué en question, les autorités du Royaume-Uni ont adopté des mesures d'urgence, comme la décision d'interdire, d'une part, la vente et la fourniture de farines de viande et d'os provenant de mammifères, ainsi que leur utilisation dans l'alimentation destinée à tous les animaux d'élevage, y compris la volaille, les chevaux et les poissons d'élevage et, d'autre part, la vente de viandes provenant de bovins âgés de plus de 30 mois pour la consommation humaine. Au même moment, un certain nombre d'États membres et de pays tiers ont adopté des mesures interdisant l'importation de bovins ou de viande bovine en provenance du Royaume-Uni ou, s'agissant des mesures prises par certains pays tiers, de l'Union européenne.
- 111 Comme les requérants eux-mêmes l'ont reconnu, le communiqué du SEAC, ainsi que les mesures adoptées par les États membres, ont été l'objet d'une large couverture médiatique dans la Communauté, la nature et l'extension de ladite couverture ayant eu ensuite une incidence importante et directe sur les préoccupations immédiates des consommateurs. A cet égard, le Tribunal constate que, dans certains passages de l'annexe 8 à leur requête, les requérants eux-mêmes attribuent en grande partie la crise du secteur au traitement alarmiste, d'après eux irresponsable, qui aurait été réservé par les journaux et télévisions aux découvertes sur la possible transmissibilité de la maladie à l'homme. Ainsi, à la page 1 du document intitulé « La filière de la viande bovine en Italie: ESB — Situation et perspectives », il est indiqué: « La filière des viandes bovines traverse dans

l'Union européenne et en Italie un moment dramatique de difficultés rendu encore plus grave par les informations alarmistes de la presse et de la télévision en ce qui concerne la possible transmission à l'homme de l'ESB, qui ont entraîné une chute sensible et imprévue de la consommation et qui, en l'absence de contre-mesures adéquates, risquent de faire entrer le secteur dans une crise irréversible. » Il est précisé ensuite à la page 4: « La variable ESB peut donner un coup de grâce au secteur, compte tenu de l'alarmisme injustifié et irresponsable de la presse et de la télévision uniquement préoccupées de sensationnel, sans la moindre tentative d'informer avec clarté et objectivité. »

- 112 Il n'est pas contesté que c'est à partir de ce moment que la chute du marché de la viande bovine est intervenue, causée par une baisse sensible de la demande.
- 113 Dès lors, force est de constater que l'écroulement de la demande à l'origine des préjudices invoqués en l'espèce a été provoqué par les effets du communiqué du SEAC sur l'opinion publique, c'est-à-dire, par la préoccupation que la connaissance de la possible transmissibilité à l'homme de la maladie de l'ESB a entraînée chez les consommateurs de viande bovine en Europe.
- 114 C'est d'ailleurs dans ce sens que la Cour a conclu, dans son ordonnance du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission, précitée (point 87), que la chute de la demande de viande bovine a été provoquée, une semaine avant l'adoption de la décision 96/239, par l'annonce le 20 mars 1996, par le SEAC et le gouvernement du Royaume-Uni lui-même, de la probabilité d'un lien entre l'ESB et la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.
- 115 Toutefois, il y a lieu d'examiner si les requérants ont apporté des preuves ou des indices de nature à démontrer qu'il y a eu une relation de cause à effet entre les actions et omissions prétendument fautifs des parties défenderesses et les préjudices allégués.

- 116 Le Tribunal constate, à cet égard, que les requérants se sont bornés à affirmer qu'une intervention drastique intervenue en temps utile aurait eu l'effet de circonscire immédiatement le foyer de l'infection au Royaume-Uni et aurait évité des effets sur le marché européen. Certes, dans les circonstances de l'espèce, il est difficile de déterminer ce qui se serait passé si les institutions communautaires avaient décidé en 1990 un embargo total à l'égard du marché du Royaume-Uni. Néanmoins, les requérants n'ont produit aucun élément ou indice de nature à étayer la plausibilité de leur thèse en démontrant que de telles mesures auraient pu empêcher la chute de la demande après l'annonce, le 20 mars 1996, de la possibilité de transmission de la maladie à l'homme.
- 117 Rien n'indique que, nonobstant un embargo total décidé dès l'année 1990, le marché n'aurait pas quand même chuté au moment de la publication d'informations sur la transmissibilité de la maladie à l'homme, en raison des préoccupations que cette publication aurait suscitées chez les consommateurs, de la même manière que la publication du 20 mars 1996.
- 118 En effet, la peur des consommateurs n'est pas liée directement aux importations de viande bovine contaminée provenant du Royaume Uni, mais à la possible transmissibilité de la maladie à l'homme. Dès lors, il est peu probable que, dans un tel cas de figure, l'annonce de l'adoption, dès 1990, de toutes les mesures adéquates pour lutter contre la propagation de la maladie aurait pu éviter qu'une forte crainte ne s'installât chez les consommateurs.
- 119 A cet égard, il y a lieu de constater que les conclusions du communiqué du SEAC ayant déclenché la perte de confiance des consommateurs étaient tirées de l'étude de dix cas de maladie de Creutzfeldt-Jacob apparus chez des consommateurs, cas dont l'explication la plus probable, d'après l'avis du SEAC, résidait dans l'exposition à l'agent de l'ESB avant 1989, c'est-à-dire pendant une période antérieure à la date à laquelle la Communauté aurait dû adopter les mesures demandées par les requérants.

120 En outre, d'autres circonstances étaient de nature à susciter des craintes des consommateurs, comme:

- le fait que, depuis 1988, des cas d'ESB avaient également été repérés sur le continent, ce qui pouvait rendre moins efficaces les mesures de confinement du marché du Royaume-Uni;
- la possibilité que des viandes bovines en provenance du Royaume-Uni entrent sur le continent en dépit d'un tel embargo;
- la très longue période d'incubation, de cinq à dix ans, de la maladie de l'ESB chez les bovins, impliquant que les animaux pouvaient avoir contracté la maladie sans en présenter les signes cliniques pendant ce temps-là;
- les doutes sérieux subsistant encore aujourd'hui quant à la façon dont les animaux peuvent être contaminés.

121 Enfin, il y a lieu de relever que le SEAC faisait d'ailleurs état dans son avis de l'incertitude relative au nombre de cas susceptibles de se déclarer dans l'avenir.

122 Dans ces conditions, il n'est pas établi que la chute de la demande a été provoquée par des actions et omissions prétendument fautives des parties défenderesses. Par ailleurs, il n'est pas démontré que, même si les parties défenderesses avaient adopté les mesures que les requérants leur reprochent ne pas avoir prises, les éleveurs de bovins n'auraient pas également subi un préjudice à la suite de la chute du marché.

123 Eu égard à ce qui précède, le Tribunal estime que l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice allégué et le comportement prétendument fautif des institutions communautaires n'est pas établie.

- 124 Partant, il y a lieu de rejeter les conclusions en indemnisation comme non fondées, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer, d'une part, sur la réunion en l'espèce des autres conditions d'une responsabilité extracontractuelle de la Communauté, à savoir l'illégalité des comportements reprochés aux institutions et la réalité du dommage, ainsi que, d'autre part, sur la demande d'expertise présentée par les requérants.

### Sur les conclusions en annulation du règlement n° 1357/96

#### *Arguments des parties*

- 125 Les requérants demandent l'annulation du règlement n° 1357/96, qui a prévu le paiement de primes supplémentaires aux éleveurs de bovins « en vue de préserver l'avenir de ce secteur ». Ces dispositions seraient illégales, dans la mesure où elles prévoient l'octroi de primes supplémentaires pour les diminutions de revenus des éleveurs et non pour l'augmentation des coûts qu'ils ont été contraint de supporter. Le paiement de ces primes supplémentaires ne pourrait priver les victimes des dommages d'une réparation intégrale de ceux-ci.
- 126 Le règlement attaqué serait atteint d'un défaut de motivation, de sorte qu'il violerait l'article 190 du traité. En particulier, il ne préciserait pas pourquoi le Conseil a eu recours au paiement de primes supplémentaires au lieu de réparer le préjudice, pourquoi le montant des primes-réparations a été fortement limité par rapport aux préjudices effectivement causés, ni, enfin, pourquoi le Conseil n'a pas pris en considération l'augmentation des coûts que subissent aujourd'hui les éleveurs.
- 127 Néanmoins, les requérants précisent qu'ils ne demandent l'annulation de ce règlement que s'il s'oppose à leur demande de réparation intégrale du préjudice subi.

- 128 Le Conseil et la Commission soulèvent une exception d'irrecevabilité en ce qui concerne les conclusions en annulation de ce règlement. Selon eux, les requérants autres que la Coldiretti ne sont pas individuellement concernés par celui-ci. Quant à la Coldiretti, elle n'aurait pas établi que sa position de négociatrice aurait été affectée par l'acte en question, et elle ne justifierait pas s'être substituée à des éleveurs membres de l'organisation qui auraient été en situation d'introduire eux-mêmes un recours.
- 129 La Commission fait valoir que l'objectif poursuivi par le règlement attaqué n'est pas, comme l'estiment à tort les requérants, celui d'introduire une limitation de la responsabilité éventuelle de la Communauté pour le prétendu retard avec lequel elle a fait face à l'urgence sanitaire, mais celui d'arrêter des mesures d'urgence d'aide au revenu des éleveurs afin de faire face aux difficultés exceptionnelles du marché dues à la crise de l'ESB. Elle observe que, en tout état de cause, cette limite ne traduit en aucune façon une volonté des institutions communautaires de limiter la réparation à laquelle les requérants prétendent avoir droit.
- 130 Le Conseil fait valoir également que l'objectif du règlement n'a manifestement aucun lien avec le droit d'intenter une action au titre de l'article 215 du traité.
- 131 Dans leur réplique, les requérants affirment que, dans la mesure où le Conseil et la Commission ont exclu de façon absolue toute influence du règlement n° 1357/96 sur la question de leur responsabilité extracontractuelle, il n'est pas nécessaire de répliquer aux exceptions d'irrecevabilité soulevées. Ils concluent qu'il n'existe plus de raison d'aborder la question de l'annulation du règlement, à condition que le Tribunal confirme la thèse des parties défenderesses.
- 132 A l'audience, ils ont réaffirmé que, si le Tribunal accueille cette thèse, il pourra considérer qu'ils renoncent à leurs conclusions en annulation.

*Appréciation du Tribunal*

- 133 Le Tribunal constate que le Conseil et la Commission, tant dans leurs mémoires que lors de l'audience, ont confirmé que le règlement n° 1357/96 n'est pas de nature à limiter la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.
- 134 Effectivement, il résulte du texte des premier et deuxième considérants du règlement attaqué que l'objectif poursuivi par celui-ci n'est pas, comme l'ont estimé à tort les requérants, d'introduire une limitation de la responsabilité éventuelle de la Communauté pour le prétendu retard avec lequel elle a fait face à l'urgence sanitaire, mais d'arrêter des mesures d'urgence d'aide au revenu des éleveurs, afin de faire face aux difficultés exceptionnelles du marché dues à la crise de l'ESB, en vue de préserver l'avenir de ce secteur.
- 135 Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire de statuer sur la recevabilité ni sur le fond. Il suffit de prendre acte de la renonciation des requérants à leurs conclusions en annulation et de constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur lesdites conclusions.

**Sur les dépens**

- 136 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. Les requérants ayant succombé en leurs conclusions, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens des parties défenderesses.

Par ces motifs,

**LE TRIBUNAL (cinquième chambre)**

déclare et arrête:

- 1) **Les conclusions en indemnisation présentées par l'organisation syndicale Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti) sont rejetées comme irrecevables.**
  
- 2) **Les conclusions en indemnisation présentées par les autres requérants, exploitants agricoles, sont rejetées comme non fondées.**
  
- 3) **Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions en annulation du règlement (CE) n° 1357/96 du Conseil, du 8 juillet 1996, prévoyant des paiements supplémentaires à faire en 1996 au titre des primes visées dans le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, et modifiant ce règlement.**
  
- 4) **Les requérants sont condamnés aux dépens.**

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 septembre 1998.

Le greffier

Le président

H. Jung

J. Azizi

II - 3882

## Table des matières

Faits à l'origine du litige .....	II - 3845
Procédure et conclusions des parties .....	II - 3853
Sur les conclusions en indemnisation .....	II - 3856
Sur la recevabilité .....	II - 3856
Sur l'exception d'irrecevabilité tirée par le Conseil d'un défaut de conformité de la requête à l'article 44, paragraphe, 1, sous c), du règlement de procédure .....	II - 3856
— Arguments des parties .....	II - 3856
— Appréciation du Tribunal .....	II - 3857
Sur l'exception d'irrecevabilité tirée par les parties défenderesses d'un défaut d'intérêt à agir de la Coldiretti .....	II - 3859
— Arguments des parties .....	II - 3859
— Appréciation du Tribunal .....	II - 3860
Sur l'exception d'irrecevabilité tirée par la Commission de ce que la demande se fonde sur un droit à la protection de la santé reconnu à tout citoyen de la Communauté .....	II - 3862
— Arguments des parties .....	II - 3862
— Appréciation du Tribunal .....	II - 3862
Sur le fond .....	II - 3863
Arguments des parties .....	II - 3863
— Sur l'existence d'un comportement illégal du Conseil et de la Commission ..	II - 3863
— Sur l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité .....	II - 3871
Appréciation du Tribunal .....	II - 3872
Sur les conclusions en annulation du règlement n° 1357/96 .....	II - 3879
Arguments des parties .....	II - 3879
Appréciation du Tribunal .....	II - 3881
Sur les dépens .....	II - 3881