

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)  
31 janvier 2001 \*

Dans l'affaire T-76/94,

**Rendert Jansma**, demeurant à Engelbert (Pays-Bas), représenté par M<sup>es</sup> E. H. Pijnacker Hordijk et H. J. Bronkhorst, avocats, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par M<sup>me</sup> A.-M. Colaert, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et

**Commission des Communautés européennes**, représentée par M. T. van Rijn, en qualité d'agent, assisté de M<sup>e</sup> H.-J. Rabe, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties défenderesses,

\* Langue de procédure: le néerlandais.

ayant pour objet une demande d'indemnisation, en application des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE (devenus articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE), des préjudices subis par le requérant du fait qu'il a été empêché de commercialiser du lait en application du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que complété par le règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 132, p. 11),

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

composé de M<sup>me</sup> V. Tiili, président, MM. R. M. Moura Ramos et P. Mengozzi, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 17 mai 2000,

rend le présent

Arrêt

Cadre réglementaire

- 1 En 1977, confronté à un excédent de production de lait dans la Communauté, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1078/77, du 17 mai 1977, instituant un

régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1). Ce règlement offrait aux producteurs la possibilité de souscrire à un engagement de non-commercialisation de lait, ou de reconversion des troupeaux, pendant une période de cinq ans, en contrepartie du paiement d'une prime.

- 2 En dépit de la souscription de tels engagements par de nombreux producteurs, la situation de surproduction persistait en 1983. Le Conseil a donc adopté le règlement (CEE) n° 856/84, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10), modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13). Le nouvel article 5 quater de ce dernier texte institue un «prélèvement supplémentaire» sur les quantités de lait livrées par les producteurs qui dépassent une «quantité de référence».
- 3 Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), a fixé la quantité de référence pour chaque producteur, sur la base de la production livrée au cours d'une année de référence, à savoir l'année civile 1981, sous réserve de la possibilité pour les États membres de choisir l'année civile 1982 ou l'année civile 1983. Le royaume des Pays-Bas a choisi cette dernière comme année de référence.
- 4 Les engagements de non-commercialisation souscrits par certains producteurs dans le cadre du règlement n° 1078/77 couvraient les années de référence retenues. N'ayant pas produit de lait pendant celles-ci, ils n'ont pu se voir attribuer une quantité de référence ni, en conséquence, commercialiser aucune quantité de lait exempte du prélèvement supplémentaire.
- 5 Par arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321, ci-après l'«arrêt Mulder I»), et von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), la Cour a déclaré invalide, pour violation du principe de la confiance légitime, le règlement n° 857/84, tel

que complété par le règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 132, p. 11).

- 6 En exécution de ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 764/89, du 20 mars 1989, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 84, p. 2). En application de ce règlement modificatif, les producteurs qui avaient souscrit à des engagements de non-commercialisation ont reçu une quantité de référence dite « spécifique » (appelée aussi « quota »).
- 7 L'attribution de la quantité de référence spécifique était soumise à plusieurs conditions. Le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 139, p. 12), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989 (JO L 110, p. 27), exigeait dans son article 3 bis, paragraphe 1, que la demande d'octroi d'une quantité de référence spécifique « [soit] introduite par le producteur intéressé auprès de l'autorité compétente désignée par l'État membre [...] à condition que le producteur puisse prouver qu'il gère encore, en tout ou en partie, la même exploitation que celle qu'il gérait au moment [...] de sa demande d'octroi de la prime ».
- 8 D'autres conditions, qui avaient trait, notamment, au moment auquel expirait l'engagement de non-commercialisation, ont été déclarées invalides par la Cour, dans les arrêts du 11 décembre 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), et Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).
- 9 À la suite de ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1639/91, du 13 juin 1991, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 150, p. 35), qui, en supprimant les conditions déclarées invalides, a permis l'attribution aux producteurs en question d'une quantité de référence spécifique.

- 10 Par arrêt du 19 mai 1992, *Mulder e.a./Conseil et Commission* (C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, ci-après l'«arrêt Mulder II»), la Cour a déclaré la Communauté responsable des dommages causés à certains producteurs laitiers qui avaient été empêchés de commercialiser du lait du fait de l'application du règlement n° 857/84, pour avoir souscrit à des engagements en application du règlement n° 1078/77.
- 11 À la suite de cet arrêt, le Conseil et la Commission ont publié, le 5 août 1992, la communication 92/C 198/04 (JO C 198, p. 4). Après y avoir rappelé les implications de l'arrêt Mulder II, et dans le but de donner plein effet à celui-ci, les institutions ont exprimé leur intention d'adopter les modalités pratiques d'indemnisation des producteurs concernés. Jusqu'à l'adoption de ces modalités, les institutions se sont engagées à renoncer, à l'égard de tout producteur ayant droit à une indemnisation, à soulever la prescription résultant de l'article 43 du statut CEE de la Cour de justice. Toutefois, l'engagement était soumis à la condition que le droit à l'indemnisation ne soit 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.
- 12 Ensuite, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 2187/93, du 22 juillet 1993, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité (JO L 196, p. 6). Ce règlement prévoit, au bénéfice des producteurs ayant obtenu une quantité de référence définitive, une offre d'indemnisation forfaitaire des préjudices subis dans le cadre de l'application de la réglementation visée par l'arrêt Mulder II.
- 13 Par arrêt du 27 janvier 2000, *Mulder e.a./Conseil et Commission* (C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-203), la Cour a statué sur le montant des indemnisations demandées par les requérants.

## Faits à l'origine du litige

- 14 Le requérant est producteur de lait aux Pays-Bas. Ayant souscrit, dans le cadre du règlement n° 1078/77, à un engagement de non-commercialisation qui a pris fin le 15 décembre 1984, il n'a pas produit de lait pendant l'année de référence retenue en application du règlement n° 857/84. En conséquence, il n'a pas obtenu une quantité de référence après l'entrée en vigueur de ce règlement.
- 15 En 1983, avant l'expiration de son engagement, le requérant a acheté l'exploitation qu'il louait et a acquis du jeune bétail en vue de reprendre la production laitière en 1984.
- 16 Ensuite, à la fin dudit engagement, le requérant a recommencé la production de lait. Cependant, comme il s'est vu refuser l'octroi d'une quantité de référence, il a dû payer le prélèvement supplémentaire relatif aux campagnes agricoles de 1985/1986 et 1986/1987.
- 17 Le 2 mars 1987, il a dû vendre son exploitation.
- 18 En 1989, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89, le requérant a acheté une exploitation à Groningue (Pays-Bas) et y a repris la production laitière.
- 19 Par lettre de leur avocat du 31 mars 1989, adressée au Conseil et à la Commission, le requérant ainsi que 351 autres producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement au titre du règlement n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence, communément appelés producteurs SLOM, énumérés dans une liste annexée à ladite lettre, ont exposé qu'ils tenaient la Communauté pour responsable du dommage découlant de l'invalidité du

règlement n° 857/84 telle qu'elle a été constatée par la Cour dans l'arrêt Mulder I. Les institutions n'ont pas répondu à cette lettre.

- 20 Le 26 juin 1989, le requérant a demandé l'attribution d'une quantité de référence, en application du règlement n° 764/89. Cette demande a été rejetée le 24 août 1989, au motif que le requérant ne gérait plus la même exploitation que celle qu'il gérait à l'époque de son engagement de non-commercialisation (l'exploitation SLOM). Le requérant a dû vendre l'exploitation de Groningue.
- 21 Il a attaqué, sans succès, la décision de rejet de sa demande de quota ainsi que celles lui imposant un prélèvement supplémentaire devant les juridictions nationales. La décision de rejet est, dès lors, devenue définitive.
- 22 Par courrier du 14 juillet 1992, le conseil du requérant a revendiqué l'interruption de la prescription pour le compte de celui-ci et des producteurs mentionnés dans l'annexe de la lettre du 31 mars 1989 à la date de cette lettre. Par lettre du 22 juillet 1992, le directeur général du service juridique du Conseil a répondu que le délai de prescription avait recommencé à courir en ce qui concerne les 348 producteurs, dont le requérant, qui n'avaient pas introduit un recours. Néanmoins, il a accepté que le courrier du 14 juillet 1992 puisse constituer à leur égard une nouvelle demande préalable au sens de l'article 43 du statut de la Cour. Il a indiqué, en outre, que le Conseil ne se prévaudrait pas de la prescription à partir de cette date et jusqu'au 17 septembre 1992 dans la mesure où les demandes d'indemnisation des personnes concernées n'étaient pas déjà prescrites au 14 juillet 1992. Enfin, il a précisé:

«Durant ce délai, les institutions s'efforceront d'arrêter conjointement les modalités pratiques pour l'indemnisation, conformément à l'arrêt de la Cour.

Il n'est donc pas nécessaire de former entre-temps un recours devant la Cour de justice pour maintenir l'interruption de la prescription.

Si ces modalités [n'étaient pas] fixées pour le 17 septembre prochain, le Conseil vous ferait savoir comment vous [devrez] procéder ensuite.»

- 23 Par lettre du 10 septembre 1993, concernant l'indemnisation de certains producteurs dans le cadre du règlement n° 2187/93, la Commission a indiqué aux autorités néerlandaises:

«Veuillez trouver ci-joint la liste des requérants SLOM qui, en vertu de la communication générale des institutions communautaires du 5 août 1992, ont interrompu le délai de prescription applicable à leurs demandes d'indemnisation en ayant saisi la Commission, le Conseil ou la Cour de justice.»

- 24 Le nom du requérant figurait sur cette liste et la date du 31 mars 1989 était mentionnée à son égard comme date d'interruption de la prescription en vertu de la communication du 5 août 1992.

### Procédure et conclusions des parties

- 25 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 février 1994, le requérant a introduit le présent recours.

- 26 Par ordonnance du 31 août 1994, le Tribunal a suspendu la procédure jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour mettant fin à l'instance dans les affaires jointes C-104/89 (Mulder e.a./Conseil et Commission) et C-37/90 (Heinemann/Conseil et Commission).
- 27 Par ordonnance du 11 mars 1999, le président de la quatrième chambre élargie du Tribunal, après avoir entendu les parties lors de la réunion informelle du 30 septembre 1998, a ordonné la reprise de la procédure dans l'affaire en objet.
- 28 Par décision du 7 octobre 1999, l'affaire a été renvoyée à une chambre composée de trois juges.
- 29 Par ordonnance du 23 février 2000, le président de la quatrième chambre a admis le requérant au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite.
- 30 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, il a invité le requérant à produire certains documents et à répondre par écrit à une question.
- 31 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal lors de l'audience du 17 mai 2000.

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

- à titre principal, condamner la Communauté à lui verser la somme de 2 895 916,18 florins néerlandais (NLG), à titre de dommages et intérêts, avec intérêts moratoires au taux de 8 % l'an à compter du 19 mai 1992;
  
- à titre subsidiaire, condamner la Communauté à verser un montant que le Tribunal jugera convenable sans toutefois être inférieur à 252 132 NLG, ce qui correspondrait à la somme due en application du règlement n° 2187/93, avec intérêts moratoires au taux de 8 % l'an à compter du 19 mai 1992;
  
- condamner la Communauté aux dépens.

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

- déclarer le recours irrecevable;
  
  
- condamner le requérant aux dépens.

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

- à titre principal, rejeter le recours comme irrecevable;
  
- à titre subsidiaire, dire que le préjudice dont la Communauté doit être déclarée responsable s'étend uniquement du 11 février au 29 mars 1989 et fixer un délai de douze mois pour que les parties déterminent d'un commun accord le montant de la réparation;
  
- condamner le requérant aux dépens.

## En droit

35 Le requérant allègue que les conditions de la mise en jeu de la responsabilité de la Communauté du chef des dommages qu'il a subis sont réunies. Les défendeurs le contestent et soulèvent l'irrecevabilité du recours au motif que les droits invoqués seraient atteints par la prescription.

36 Le Tribunal estime que, dans le cas d'espèce, l'examen de la prescription nécessite de déterminer au préalable si la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 du traité CE (devenu article 288 CE) est susceptible d'être engagée et, dans l'affirmative, jusqu'à quelle date.

*Sur la responsabilité de la Communauté*

## Arguments des parties

- 37 Le requérant soutient qu'il fait partie des producteurs laitiers qui ont été empêchés d'exercer leur activité, dans la mesure où il n'a pas pu commercialiser de lait depuis 1984 sans être soumis au prélèvement supplémentaire. Il estime avoir droit au dédommagement intégral des préjudices ayant résulté de cette situation et qu'il continue de subir à ce jour, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt Mulder II.
- 38 Le fait qu'il ne réunit pas les conditions pour obtenir une offre de compensation en vertu du règlement n° 2187/93 ne ferait pas disparaître l'obligation d'indemnisation de la Communauté, parce que la responsabilité de cette dernière résulterait de l'article 215 du traité.
- 39 Le requérant conteste l'argument des défendeurs selon lequel le lien de causalité entre l'illégalité du règlement n° 857/84 et le manque à gagner invoqué aurait été rompu lors de la vente de son exploitation SLOM en 1987. En effet, le refus illégal d'octroi de quota auquel il s'est trouvé confronté en 1984 ne lui aurait pas permis de faire face aux engagements financiers qu'il avait souscrits auprès de sa banque afin de financer des investissements lui permettant de reprendre la production de lait à l'issue de sa période de non-commercialisation et, en conséquence, il aurait été forcé de vendre son exploitation SLOM.
- 40 Cette situation se serait reproduite après l'achat de l'exploitation à Groningue. À la suite du deuxième refus d'attribution d'un quota, il aurait été forcé de vendre également cette exploitation.

- 41 Selon le requérant, la preuve qu'il a toujours eu l'intention de reprendre la production de lait et qu'il n'a pas abandonné volontairement cette production comme les défendeurs le prétendent résulte du fait qu'il a conservé toutes ses installations et ses machines après la vente de l'exploitation SLOM, afin de pouvoir les utiliser de nouveau.
- 42 Sa situation serait ainsi très différente de celle du requérant dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal du 4 février 1998, *Bühning/Conseil et Commission* (T-246/93, Rec. p. II-171, point 51), dans lequel il aurait été constaté que l'exploitation de M. Bühning n'était plus viable à la fin de son engagement SLOM en raison des mauvaises décisions économiques prises par lui avant le rejet de sa demande de quota. En revanche, en l'espèce, la vente de l'exploitation SLOM aurait été une conséquence directe d'un tel rejet.
- 43 En outre, comme le requérant aurait été forcé de vendre son exploitation SLOM pour des raisons qui découleraient directement dudit rejet, il se serait trouvé, en 1989, dans l'impossibilité de remplir les conditions imposées aux producteurs SLOM par la législation communautaire pour l'attribution d'un quota.
- 44 Les défendeurs admettent que le requérant, à la fin de son engagement, se trouvait dans la même situation d'impossibilité de reprise de la production de lait que le requérant dans l'affaire ayant donné lieu aux arrêts *Mulder*. Toutefois, dans la mesure où il a vendu son exploitation SLOM en 1987 et, par conséquent, abandonné la production de lait, il ne pourrait prétendre avoir droit à une quantité de référence en 1989, après l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89, ni avoir subi un préjudice à partir de cette vente. Comme le Tribunal l'aurait jugé dans l'arrêt *Bühning/Conseil et Commission*, précité (points 51 et 52), les dommages réparables subis par le requérant du fait de la privation de cette quantité de référence ne pourraient être que ceux survenus jusqu'à la date de la perte de l'exploitation SLOM. À compter de la vente de celle-ci, il n'existerait plus de lien de causalité entre l'invalidité initiale du règlement n° 857/84 et le préjudice invoqué.

- 45 Les éléments versés au dossier démontreraient que la situation financière du requérant était déjà précaire avant l'expiration de sa période de non-commercialisation.
- 46 Concernant le principe du rattachement des quantités de référence aux terres ayant donné lieu à leur attribution, prévu à l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88, le Conseil précise qu'il s'applique tant aux producteurs SLOM qu'aux autres producteurs et que, par conséquent, ce principe ne saurait discriminer les premiers.
- 47 Par ailleurs, après avoir abandonné la production de lait, le requérant ne saurait se prévaloir d'une violation de la confiance légitime dans la mesure où, selon une jurisprudence constante, un opérateur ayant librement arrêté sa production pendant un certain temps ne pourrait pas légitimement s'attendre à pouvoir reprendre la production dans le futur dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient auparavant et à ne pas être soumis à d'éventuelles règles, entre-temps arrêtées, relevant de la politique des marchés ou de la politique de structures (arrêt Mulder I, point 23).
- 48 En tout état de cause, l'invalidité du règlement n° 857/84 aurait cessé avec l'adoption, par le Conseil, des règlements n°s 764/89 et 1639/91, de sorte que la Communauté ne serait pas tenue pour responsable des préjudices survenus après l'adoption de ces textes.

#### Appréciation du Tribunal

- 49 La responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait des dommages causés par les institutions, prévue à l'article 215, deuxième alinéa, du traité, ne peut être engagée que si un ensemble de conditions, en ce qui concerne l'illégalité

du comportement reproché, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement illégal et le préjudice invoqué, est réuni (arrêts de la Cour du 17 décembre 1981, *Ludwigshafener Walzmühle e.a./Conseil et Commission*, 197/80 à 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec. p. 3211, point 18, et du Tribunal du 13 décembre 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission*, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 80).

- 50 En ce qui concerne la situation des producteurs de lait ayant souscrit à un engagement de non-commercialisation, la responsabilité de la Communauté est engagée à l'égard de chaque producteur qui a subi un préjudice réparable du fait qu'il a été empêché de livrer du lait en application du règlement n° 857/84 (arrêt *Mulder II*, point 22).
- 51 Cette responsabilité est fondée sur l'atteinte à la confiance légitime que les producteurs, incités par un acte de la Communauté à suspendre la commercialisation de lait pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, pouvaient placer dans le caractère limité de leur engagement de non-commercialisation (arrêts *Mulder I*, point 24, et *von Deetzen*, précité, point 13).
- 52 Le requérant invoque un dommage causé par la privation illégale d'une quantité de référence qui serait la conséquence de l'application du règlement n° 857/84. Son préjudice s'étendrait sur une période qui débiterait le 15 décembre 1984, lors de l'expiration de son engagement de non-commercialisation et, comme il n'a jamais obtenu un quota, se prolongerait jusqu'à aujourd'hui.
- 53 En ce qui concerne la demande de dédommagement relative à la période entre le 15 décembre 1984 et le 2 mars 1987, date de la vente par le requérant de son exploitation SLOM, il n'est pas contesté que celui-ci, en application du règlement n° 857/84, n'a pu commercialiser aucune quantité de lait exempte de prélèvement supplémentaire et que le préjudice correspondant, conformément à la jurisprudence qui vient d'être citée, est imputable à la Communauté.

- 54 En revanche, pour ce qui est du préjudice invoqué postérieur au 2 mars 1987, les défendeurs contestent la responsabilité de la Communauté au motif qu'il n'existe pas de lien de causalité entre la vente par le requérant de son exploitation SLOM et l'application du règlement n° 857/84 à son égard.
- 55 Dans ces circonstances, il y a lieu d'examiner, si les allégations que le requérant avance sont de nature à établir un lien de causalité entre le comportement illégal des institutions et le préjudice invoqué.
- 56 Il y a lieu de relever à titre liminaire que, après l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89, la demande du requérant visant à l'attribution d'un quota en application de ce texte a été rejetée en application de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88 (voir ci-dessus point 7), selon lequel l'octroi d'une quantité de référence spécifique était dépendant de la preuve que le producteur gère, à la date de la demande, en tout ou en partie l'exploitation SLOM.
- 57 À cet égard, il est utile de rappeler que l'allocation de quantités de référence aux producteurs SLOM a été prévue par des règlements du Conseil et de la Commission qui avaient pour but de réparer une situation causée par un acte antérieur illégal. Par la condition prévue à l'article 3 bis susvisé, le législateur voulait s'assurer que les quotas allaient profiter à ceux qui avaient réellement l'intention de produire du lait et éviter que les producteurs les sollicitent avec le seul objectif d'en tirer des avantages économiques.
- 58 Toutefois, le fait que l'octroi d'un quota ait été refusé à un producteur parce qu'il ne remplissait pas les conditions prévues dans la législation communautaire tendant à réparer l'invalidité du règlement n° 857/84 ne met pas en cause l'analyse selon laquelle, au moment de l'expiration de son engagement, il avait une confiance légitime dans la possibilité de reprendre la production de lait.

59 Il s'ensuit que la responsabilité de la Communauté peut être établie à l'égard des producteurs SLOM qui sont restés exclus du marché du lait, après l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89, pour des raisons qui sont elles-mêmes imputables au régime lacunaire d'attribution de quotas institué par le règlement n° 857/84, à la condition que le requérant établisse le lien de causalité entre la non-attribution d'un quota en vertu dudit règlement et le fait qui est à l'origine du rejet de sa demande de quota dans le cadre de l'application du règlement n° 764/89, à savoir, dans le cas d'espèce, la vente de l'exploitation SLOM.

60 Or, il ressort de l'analyse du dossier et des réponses aux questions posées par le Tribunal que les raisons pour lesquelles le requérant a vendu son exploitation SLOM en 1987 sont directement liées à la non-attribution d'un quota après l'expiration de son engagement de non-commercialisation en 1984. Il résulte, notamment, de la correspondance échangée entre le requérant et sa banque que le financement qu'il a obtenu afin de reprendre la production de lait en 1985 a été accordé et calculé sur la base des revenus qu'il comptait raisonnablement retirer de cette production à partir de 1985. Bien que l'octroi d'un quota lui ait été refusé en 1984, le requérant a tout de même repris la production de lait durant les campagnes agricoles de 1985/1986 et 1986/1987 mais, comme il a été redevable de prélèvements supplémentaires, il n'a pas pu obtenir un revenu suffisant pour faire face à ses charges financières et il a, par conséquent, été forcé de vendre son exploitation SLOM le 2 mars 1987 (voir, notamment, l'arrêt du College van Beroep voor het Bedrijfsleven, du 13 juillet 1994).

61 De plus, contrairement à ce que les défendeurs ont fait valoir pendant l'audience, il ressort du dossier que les engagements financiers souscrits par le requérant étaient nécessaires à la reprise de la production de lait après un arrêt de cinq ans. En effet, le prêt de 360 000 NLG contracté par le requérant auprès de sa banque a servi à financer l'achat de 10 hectares de terrain qu'il louait auparavant dans le cadre de son activité de production de lait et dont le contrat de bail arrivait à terme, à financer l'achat de 30 veaux et à réaménager les étables.

62 Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que les dommages subis par le requérant après la vente de son exploitation SLOM en 1987 sont imputables non pas à un manque de prévoyance ou à une mauvaise gestion de celui-ci mais au

refus illégal d'attribution d'une quantité de référence en 1984 en application du règlement n° 857/84.

- 63 Il en résulte que le préjudice subi par le requérant à compter du 15 décembre 1984 et jusqu'à ce jour est de nature à engager la responsabilité de la Communauté.
- 64 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 si et dans quelle mesure la demande du requérant se heurte à la prescription.

### *Sur la prescription*

#### Arguments des parties

- 65 Le requérant soutient que la prescription de sa demande a été interrompue par la lettre du 31 mars 1989. Il relève que, par cette lettre, il a ainsi que 351 autres producteurs SLOM informé les institutions qu'ils tenaient la Communauté pour responsable du manque à gagner découlant du refus d'octroi de quotas qui leur avait été opposé à la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 857/84. Comme les institutions se sont engagées, dans la communication du 5 août 1992, à ne pas invoquer la prescription à l'égard des producteurs qui, à l'instar du requérant, s'étaient déjà adressés à elles afin de réclamer une compensation et dont les

demandes d'indemnité n'étaient pas à cette date déjà prescrites, une telle renonciation s'appliquerait au requérant à partir du 31 mars 1989.

- 66 Concernant la lettre du directeur général du service juridique du Conseil du 22 juillet 1992, elle aurait été rendue caduque sur ce point par la communication du 5 août 1992 qui était ultérieure.
- 67 De plus, M. Booss, membre du service juridique de la Commission, responsable du traitement des affaires SLOM à l'époque, aurait confirmé par téléphone au conseil du requérant que la lettre du 31 mars 1989 constituait un acte interruptif de la prescription.
- 68 En outre, peu après l'entrée en vigueur du règlement n° 2187/93, la Commission aurait envoyé aux autorités néerlandaises une liste reprenant tous les producteurs SLOM, y compris le requérant, qui pouvaient prétendre à une indemnisation.
- 69 La position des défendeurs serait non seulement contraire aux termes de la communication du 5 août 1992, dans laquelle elles auraient expressément incité les producteurs SLOM à ne pas introduire des recours en indemnité contre la Communauté, mais aussi discriminatoire dans la mesure où la Commission n'a pas invoqué la prescription à l'égard d'autres producteurs SLOM néerlandais qui ont reçu des offres d'indemnisation et dont le nom était également inscrit sur la liste annexée à la lettre du 31 mars 1989.
- 70 À titre subsidiaire, le requérant admet que son action pourrait être prescrite pour une période de cinq mois et onze jours. Ce laps de temps correspondrait à la

période écoulée entre la date limite prévue à l'article 10 du règlement n° 2187/93 pour que les producteurs adressent à la Commission une demande d'indemnisation, soit le 30 septembre 1993, et la date d'introduction du recours, soit le 14 février 1994.

- 71 Les défendeurs estiment que la demande du requérant est entièrement prescrite. Ils précisent que le délai de prescription a commencé à courir le 15 décembre 1984, date d'application à son égard du règlement n° 857/84. Le délai de prescription aurait donc expiré le 2 mars 1992, cinq ans après la vente de l'exploitation SLOM le 2 mars 1987, à moins d'avoir été interrompu.
- 72 Contrairement à ce que le requérant prétend, la lettre du 31 mars 1989 n'aurait pas interrompu le délai de prescription dans la mesure où elle n'aurait pas été suivie d'un recours comme il est prévu par l'article 43 du statut de la Cour. Concernant la communication du 5 août 1992, le requérant, dont les droits étaient prescrits avant cette date, ne pourrait se prévaloir de la renonciation des institutions à invoquer la prescription.
- 73 La Commission fait valoir, à titre subsidiaire, que, même si la communication du 5 août 1992 avait eu pour effet de suspendre la prescription jusqu'au 30 septembre 1993, soit pendant treize mois et vingt-six jours, la demande du requérant continuerait à être prescrite pour les dommages subis avant le 18 décembre 1987 (six ans, un mois et vingt-six jours avant l'introduction du recours, le 14 février 1994). Toutefois, cette suspension ne profiterait pas au requérant parce que la responsabilité de la Communauté serait exclue à partir de la vente de l'exploitation SLOM le 2 mars 1987 (voir ci-dessus point 44).
- 74 Concernant la pratique de la Commission de ne pas invoquer la prescription à l'égard des producteurs figurant sur la liste annexée à la lettre du 31 mars 1989 et

qui peuvent bénéficier d'une offre en vertu du règlement n° 2187/93, les défendeurs font valoir qu'elle ne revêt aucun caractère discriminatoire à l'encontre du requérant. La Commission aurait seulement renoncé à invoquer la prescription vis-à-vis de producteurs qui satisfaisaient aux conditions établies dans l'arrêt *Mulder II* et qui avaient reçu une offre conformément aux dispositions du règlement n° 2187/93.

- 75 En conclusion, la prescription aurait commencé à courir le 15 décembre 1984. Selon les défendeurs, après la vente de son exploitation SLOM le 2 mars 1987, le requérant n'avait plus droit à une quantité de référence, de sorte qu'il n'a plus subi, à partir de cette date, de dommages réparables. À défaut d'un acte interruptif, le délai de prescription aurait expiré le 2 mars 1992.

#### Appréciation du Tribunal

- 76 Le délai de prescription prévu à l'article 43 du statut de la Cour, applicable à la procédure devant le Tribunal en application de l'article 46 du même statut, 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 (arrêt du Tribunal du 16 avril 1997, *Hartmann/Conseil et Commission*, T-20/94, Rec. p. II-595, point 107).
- 77 En l'espèce, le préjudice lié à l'impossibilité d'exploiter une quantité de référence a été subi à compter du jour où, après l'expiration de son engagement de non-

commercialisation, le requérant aurait pu reprendre les livraisons de lait sans devoir acquitter le prélèvement supplémentaire si l'attribution d'une telle quantité ne lui avait pas été refusée, c'est-à-dire à partir du 15 décembre 1984, date d'application à son égard du règlement n° 857/84. C'est donc à cette date que les conditions d'une action en indemnisation contre la Communauté ont été réunies et que le délai de prescription a commencé à courir.

- 78 Aux fins de la détermination de la période pendant laquelle les dommages ont été subis, il y a lieu de constater que ceux-ci n'ont pas été causés instantanément. Ils se sont poursuivis pendant une certaine période, tant que le requérant s'est vu dans l'impossibilité d'obtenir une quantité de référence. Il s'agit de dommages continus, renouvelés quotidiennement (voir arrêt Hartmann/Conseil et Commission, précité, point 132). Le droit à une indemnisation porte donc sur des périodes successives commencées chaque jour au cours duquel la commercialisation n'a pas été possible.
- 79 Dans l'espèce, comme un lien de causalité a été établi entre la non-attribution d'un quota et la vente de l'exploitation SLOM du requérant le 2 mars 1987, le préjudice de celui-ci causé par l'application du règlement n° 857/84 n'a pas pris fin à cette date, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Bühring/Conseil et Commission, précité (point 70), mais s'est poursuivi après l'entrée en vigueur du règlement n° 764/89 et, plus précisément, du règlement n° 1033/89, lorsque le requérant s'est trouvé à nouveau dans l'impossibilité d'obtenir un quota laitier pour toute la durée restant à courir d'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire. 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 (arrêt Hartmann/Conseil et Commission, précité, point 132).
- 80 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.

- 81 Conformément à l'article 43 du statut de la Cour, le délai de prescription n'est interrompu que par le dépôt d'une requête devant le juge communautaire ou par la présentation d'une demande préalable adressée à l'institution compétente de la Communauté, étant cependant entendu que, dans ce dernier cas, l'interruption n'est acquise que si la demande est suivie d'une requête dans le délai déterminé par référence à l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE) ou à l'article 175 du traité CE (devenu article 232 CE), selon le cas (arrêts de la Cour du 5 avril 1973, *Giordano/Commission*, 11/72, Rec. p. 417, point 6, et du Tribunal du 25 novembre 1998, *Steffens/Conseil et Commission*, T-222/97, Rec. p. II-4175, points 35 et 42).
- 82 Il s'ensuit que, en premier lieu, le requérant ne peut se prévaloir, aux fins de l'interruption de la prescription prévue à l'article 43 du statut de la Cour, de la lettre du 31 mars 1989 adressée aux institutions parce qu'elle n'a pas été suivie de l'introduction d'un recours devant le Tribunal.
- 83 Le requérant fait néanmoins valoir qu'il résulte de l'application de la communication du 5 août 1992 à son égard que les défendeurs se sont engagés à ne pas invoquer la prescription à partir du 31 mars 1989, date à laquelle il s'était adressé aux institutions.
- 84 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que la renonciation à invoquer la prescription, contenue dans la communication du 5 août 1992, était un acte unilatéral qui visait, dans le but de limiter le nombre de recours juridictionnels, à encourager les producteurs à attendre la mise en œuvre du système d'indemnisation forfaitaire prévu par le règlement n° 2187/93 (arrêt *Steffens/Conseil et Commission*, précité, point 38).
- 85 Cette communication visait spécifiquement les producteurs dont les droits à indemnisation n'étaient pas encore prescrits à la date de sa publication au Journal

officiel ou à la date à laquelle ils s'étaient déjà adressés à une des institutions (voir ci-dessus point 11). Par cette dernière mention, les défendeurs visaient les producteurs qui s'étaient adressés aux institutions avant la publication de ladite communication pour réclamer un droit à réparation sur base de l'arrêt Mulder II et auxquels ils avaient demandé de ne pas introduire de recours en indemnité en attendant le règlement d'indemnisation forfaitaire. L'objectif de cette mention était, en effet, de sauvegarder les droits à réparation de ces producteurs.

86 Or, il y a lieu de constater que la lettre du 31 mars 1989 n'a jamais été suivie d'une réponse des défendeurs et que, par conséquent, ceux-ci n'ont pris aucun engagement à l'égard du requérant à cette date. Dans ces circonstances, le requérant ne saurait se prévaloir de la communication du 5 août 1992.

87 En deuxième lieu, il y a lieu de rejeter l'argument tiré du fait que le nom du requérant figurait sur une liste envoyée par la Commission aux autorités néerlandaises, après l'entrée en vigueur du règlement n° 2187/93, qui énumérait les producteurs bénéficiant de l'engagement de ne pas invoquer la prescription, contenu dans la communication du 5 août 1992.

88 Il convient de relever, tout d'abord, que cette liste a été adressée aux autorités nationales afin de leur indiquer, au cas où elles recevraient des demandes d'indemnisation dans le cadre transactionnel prévu par le règlement n° 2187/93, à partir de quelle date la prescription des demandes avait été interrompue. Elle ne distinguait pas les producteurs SLOM qui se trouvaient dans la même situation que celle des requérants dans l'arrêt Mulder II et qui pouvaient donc bénéficier d'une proposition de transaction dans le cadre du règlement n° 2187/93, de ceux

qui, à l'instar du requérant, n'avaient pas reçu un quota et, par conséquent, ne relevaient pas d'un tel cadre transactionnel. Il en résulte que le nom du requérant figurait sur cette liste par erreur.

- 89 Toutefois, une telle erreur n'était pas de nature à faire naître dans l'esprit du requérant la conviction qu'il bénéficiait de l'engagement contenu dans la communication du 5 août 1992 et que la prescription de sa demande avait été interrompue à partir du 31 mars 1989. En effet, au moment de l'envoi de la liste en cause, le 10 septembre 1993, le requérant était déjà en mesure de savoir qu'il ne bénéficiait pas de l'offre transactionnelle prévue au règlement n° 2187/93 et que, par conséquent, il n'était pas concerné par l'engagement susvisé.
- 90 En troisième lieu, la position des défendeurs à propos de la prescription du présent recours ne saurait constituer un traitement discriminatoire par rapport à l'attitude de la Commission à l'égard des producteurs SLOM qui ont reçu des offres d'indemnisation puisque, ainsi que cela vient d'être rappelé (voir ci-dessus point 88), la situation du requérant est différente de celle des bénéficiaires du règlement n° 2187/93.
- 91 En quatrième lieu, concernant les affirmations du requérant relatives aux prétendues déclarations de M. Booss, il suffit de constater qu'elles ne sont justifiées par aucun élément de preuve.
- 92 Il s'ensuit que seule l'introduction du recours, le 14 février 1994, a pu interrompre la prescription. Néanmoins, par lettre du 22 juillet 1992 (voir ci-dessus point 22), le Conseil a indiqué qu'il considérait le courrier du 14 juillet 1992, à l'égard du requérant et des autres producteurs qui n'avaient pas encore introduit un recours, comme une demande préalable au sens de l'article 43 du statut de la Cour et qu'il renonçait à invoquer la prescription à partir de cette date et jusqu'au 17 septembre 1992 (soit à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, le

17 juin 1992, du dispositif de l'arrêt Mulder II). Cela était conforme à la pratique des institutions à l'époque à l'égard des producteurs qui leur adressaient des demandes de dédommagement de leurs préjudices.

93 Il convient donc de déterminer les effets de l'engagement pris par les institutions de ne pas invoquer la prescription à l'égard des producteurs concernés afin d'inciter ces derniers à ne pas introduire un recours.

94 Il ne saurait être admis, comme le prétendent les institutions, que le délai de prescription, au seul motif que le requérant n'a pas formé un recours dans le délai prévu à l'article 43 du statut de la Cour après le 17 septembre 1992, ait recommencé à courir à compter du 14 juillet 1992, comme si l'engagement en cause n'avait pas été pris. En effet, cet engagement était un acte unilatéral des institutions qui visait à inciter le requérant à ne pas introduire un recours. Les défendeurs ne sauraient donc se prévaloir du fait que le requérant a adopté une conduite dont ils étaient les seuls bénéficiaires.

95 Dans ces conditions, le délai de prescription est resté suspendu pendant la période comprise entre le 14 juillet 1992, date retenue dans la lettre adressée par le Conseil au requérant, et le 17 septembre 1992.

96 Conformément à la jurisprudence (arrêt Hartmann/Conseil et Commission, précité, point 140), la période à indemniser correspond aux cinq années précédant la date d'interruption de la prescription, à savoir le 14 février 1994. Cependant, le délai de prescription étant resté suspendu entre le 14 juillet 1992 et le 17 septembre 1992, soit pendant deux mois et trois jours, la période à indemniser est celle comprise entre le 11 décembre 1988 et le jour du prononcé de cet arrêt.

*Sur le montant de la réparation*

Arguments des parties

- 97 En ce qui concerne le calcul du dédommagement, le requérant affirme qu'il a droit à une indemnisation d'un montant plus élevé que celui proposé aux producteurs SLOM en application du règlement n° 2187/93. La réparation des dommages qu'il prétend avoir subis devrait comprendre, outre le manque à gagner découlant du refus du quota laitier, la valeur d'achat d'un quota de remplacement et s'élèverait à 2 895 916,18 NLG, avec intérêts moratoires au taux de 8 % l'an à compter du 19 mai 1992.
- 98 Concernant la demande subsidiaire de la Commission tendant à ce que le Tribunal octroie aux parties un délai de douze mois pour négocier le montant de l'indemnisation, le requérant rétorque que les questions en litige ayant été tranchées dans l'arrêt *Mulder e.a./Conseil et Commission*, précité, le délai imparti devrait être beaucoup plus court.
- 99 Les défendeurs affirment que le Tribunal doit se limiter à déterminer la responsabilité de la Communauté pour les préjudices invoqués par le requérant et réservent, par conséquent, leurs conclusions concernant le montant du dommage.
- 100 En tout état de cause, le Conseil conteste le montant demandé par le requérant en ce qu'il serait surévalué et ne correspondrait pas aux critères prévus dans l'arrêt *Mulder II*. Il conteste, en outre, que des intérêts moratoires soient dus pour une

période antérieure au prononcé de l'arrêt mettant fin à la présente instance et estime que le taux demandé est excessif.

### Appréciation du Tribunal

- 101 Lors de la reprise de la procédure dans la présente affaire, les parties ont été invitées à concentrer leur examen sur le problème de l'existence d'un droit au dédommagement, d'une part, parce que le montant de l'indemnité dépend de la période pendant laquelle les dommages subis par le requérant sont jugés par le Tribunal comme devant être réparés par la Communauté et, d'autre part, pour donner aux parties la possibilité de négocier le montant de l'indemnité d'après les critères retenus par la Cour dans l'arrêt *Mulder e.a./Conseil et Commission*, précité.
- 102 Dans ces conditions, le Tribunal invite les parties à rechercher un accord sur ce point dans un délai de six mois, à la lumière du présent arrêt et des précisions contenues dans l'arrêt *Mulder e.a./Conseil et Commission*, précité, en ce qui concerne le mode de calcul du dommage. À défaut d'accord, les parties soumettront au Tribunal, dans le délai imparti, leurs conclusions chiffrées.
- 103 Néanmoins, afin de mettre le requérant dans la situation dans laquelle il se serait trouvé si le règlement n° 857/84 n'avait pas été entaché d'illégalité et en tenant compte du fait que, pendant la durée d'application du régime du prélèvement supplémentaire, le requérant ne peut produire de lait non soumis audit prélèvement sans obtenir au préalable une quantité de référence, le montant de l'indemnité à lui accorder doit prendre également en compte le prix d'un quota de remplacement équivalent à celui qu'il aurait dû obtenir dans le cadre du règlement n° 857/84.

## Sur les dépens

- 104 Eu égard à ce qui a été exposé ci-dessus au point 102, la décision sur les dépens doit être réservée.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

statuant avant dire droit, déclare et arrête:

- 1) Les défendeurs sont tenus 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) Le requérant doit être dédommagé des préjudices subis du fait de l'application du règlement n° 857/84 pour la période qui commence le 11 décembre 1988 et se termine le jour du prononcé du présent arrêt. Ce montant doit inclure la valeur d'achat d'une quantité de référence équivalente à celle que le requérant aurait dû obtenir, dans le cadre du règlement n° 857/84.
  
- 3) Les parties transmettront au Tribunal, dans un délai de six mois à compter du présent arrêt, les montants à payer, établis d'un commun accord.
  
- 4) À défaut d'accord, elles feront parvenir au Tribunal, dans le même délai, leurs conclusions chiffrées.
  
- 5) La décision sur les dépens est réservée.

Tiili

Moura Ramos

Mengozzi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 31 janvier 2001.

Le greffier

Le président

H. Jung

P. Mengozzi