ARRÊT DE LA COUR
DU 27 JANVIER 1982 [1]

De Franceschi SpA Monfalcone contre Conseil et Commission des Communautés européennes

«Gritz — Prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle»

Affaire 51/81

Sommaire

Recours en indemnité — Délai de prescription — Point de départ — Responsabilité du fait d'un acte normatif — Date de l'apparition des effets dommageables de l'acte
(Traité CEE, art. 178 et 215, alinéa 2; Statut de la Cour de justice, art. 43)

Ainsi qu'il ressort de l'article 215 du traité CEE et de l'article 43 du statut de la Cour, l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté et la mise en œuvre du droit à la réparation du préjudice subi dépendent de la réunion d'un ensemble de conditions relatives à l'existence d'un acte illicite des institutions communautaires, d'un dommage réel et d'un lien de causalité entre eux.

Il en résulte que le délai de prescription de l'action en responsabilité de la Communauté ne saurait commencer à courir avant que ne soient réunies toutes les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation, et notamment avant que le dommage à réparer soit concrétisé. Dès lors, s'agissant de cas où la responsabilité de la Communauté trouve sa source dans un acte normatif, ce délai de prescription ne saurait commencer à courir avant que les effets dommageables de cet acte ne se soient produits.

Dans l'affaire 51/81,

DE FRANCESCHI SPA MONFALCONE, ayant son siège à Monfalcone, en la personne de son représentant légal pro tempore, M. Coclite De Franceschi, représentée et assistée aux fins du présent litige par M^es^ Giovanni Maria Ubertazzi et Fausto Capelli, du barreau de Milan, élisant domicile chez M^e^ Louis Schiltz, à Luxembourg, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

partie requérante,

1 — Langue de procédure: l'italien.

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Daniel Vignes, directeur du Service juridique du Conseil des Communautés européennes, assisté de M. Arthur Brautigam, administrateur auprès dudit service, et domicilié auprès de M. Douglas Fontein, directeur de la Direction des questions juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxembourg,

et

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Richard Wainwright, en qualité d'agent, assisté de M. Guido Berardis, membre de son Service juridique, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour l'objet l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil et la Commission des Communautés européennes au titre de l'article 91 du Règlement de procédure de la Cour de justice contre un recours en indemnité au titre des articles 215 et 178 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits, la procédure et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite, en ce qui concerne uniquement la recevabilité du recours, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Par ses arrêts rendus le 19 octobre 1977 dans les affaires jointes 117/76-16/77 et 124/76-20/77, la Cour de justice a constaté que la situation juridique créée par les règlements du Conseil n^{os} 1125/74 et 665/75 (JO L 128 du 10. 5. 1974, p. 12 et JO L 72 du 20. 3. 1975), qui comportait l'abrogation des dispositions prévoyant l'octroi de restitutions dans le secteur du quellmehl et celui du gritz, était incompatible avec le principe d'égalité, du fait que les restitutions étaient maintenues dans le secteur concurrent de l'amidon.

A la suite des arrêts précités, les règlements du Conseil n^{os} 1125 et 1127/78 (JO L 142 du 30. 5. 1978, p. 24), complétés par le règlement d'application de la Commission n° 1570/78 (JO L 185 du 7. 7. 1978, p. 22), ont rétabli l'égalité entre les produits en cause, mais avec effet rétroactif remontant au 19 octobre 1977 seulement et pas à la date de la suppression des restitutions.

Par les arrêts rendus le 4 octobre 1979 dans l'affaire 238/78, dans les affaires jointes 241, 242 et 245 à 250/78, dans les affaires jointes 261 et 262/78 et dans les affaires jointes 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, la Cour a reconnu la responsabilité de la Communauté au sens de l'article 215, deuxième alinéa, du traité pour la période antérieure au 19 octobre 1977.

Se référant aux arrêts visés ci-dessus, la requérante a exigé, à titre de réparation du préjudice subi, le paiement des restitutions dont elle aurait dû bénéficier pendant la période antérieure au 19 octobre 1977 pour l'utilisation de semoule de maïs («gritz»). Le 23 novembre 1978, elle a présenté à l'administration des finances de Rome une demande tendant au paiement des restitutions à la production de gruaux de maïs utilisés dans l'industrie de la brasserie, pour la période allant du 4 avril 1977 au 18 octobre 1977. Le 22 janvier 1979, l'administration des finances de Rome a rejeté cette demande au motif qu'aucune restitution communautaire n'était prévue pour la période considérée.

Le 19 décembre 1979, la requérante a présenté une demande au ministère de l'agriculture et à l'administration des finances, en exposant les raisons de droit et de fait pour lesquelles elle considérait avoir droit à une indemnité, en lieu et place de la restitution à la production pour un lot importé d'une valeur de 54 327 278 LIT majorée des intérêts.

Le 15 avril 1980, la requérante a présenté une demande analogue directement à la Commission de la CEE. Par lettre du 3 septembre 1980, adressée à la représenta-

tion permanente de l'Italie auprès des Communautés, la Commission a rejeté la demande en invoquant la prescription de cinq ans visée à l'article 43 du statut de la Cour de justice.

Le 25 septembre 1980, la douane de Monfalcone a transmis à la requérante la réponse de la Commission.

La requérante a formé le présent recours le 9 mars 1981.

Par mémoires incidents du 15 avril 1981, le Conseil et la Commission des Communautés européennes ont soulevé l'exception d'irrecevabilité conformément à l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, en demandant à la Cour de trancher la question de recevabilité sans engager le débat au fond.

Par mémoire du 22 mai 1981, la requérante a présenté une réplique aux mémoires incidents du Conseil et de la Commission.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de statuer sur l'exception d'irrecevabilité sans aborder le fond et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— condamner la Communauté économique européenne et, pour celle-ci, le Conseil et la Commission, à réparer le préjudice subi par la requérante à la suite de la suppression de la restitution à la production pour les gruaux et les semoules de maïs utilisés pour la fabrication de la bière (suppression prévue par le règlement (CEE) n° 665 du 4. 3. 1975) et du fait que ladite restitution n'a pas été remise en vigueur pour la période du 4 avril 1977 au 18 octobre 1977.

La somme demandée par la requérante à ce titre s'élève à 54 327 278 LIT, majorée des intérêts jusqu'à due satisfaction;

— condamner la Communauté économique européenne aux frais, dépens et honoraires de la présente procédure.

Le *Conseil* et la *Commission des Communautés européennes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme irrecevable sans entrer dans le fond de l'affaire;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la date de départ de la prescritpion quinquennale de l'article 43 du statut de la Cour de justice

Le *Conseil* et la *Commission*, dans leurs mémoires incidents du 15 avril 1981, présentent les moyens et arguments suivants:

Le *Conseil* se réfère au fait que la Commission a invoqué dans une lettre de rejet des demandes d'indemnisation présentées par les requérantes dans les affaires jointes, similaires à la présente, Birra Wührer et autres/Conseil et Commission (256, 257, 265, 267/80 et 5/81), comme point de départ pour la prescription, la date de la publication des règlements ayant initialement aboli les restitutions en question, c'est-à-dire le 20 mars 1975. A cet égard, le Conseil souligne que les requérantes, dans les affaires susmentionnées, comme la requérante dans la présente affaire, ont toutes introduit leur demande auprès d'une institution compétente de la Commu-

nauté après le 20 mars 1980, de sorte que leur demande doit être considérée comme introduite après la date limite, la prescription quinquennale de l'article 43 du statut de la Cour ayant été acquise le 20 mars 1980.

Le Conseil note que la requérante, ainsi que les requérantes dans les autres affaires similaires, estime que la date du commencement de la prescription doit être située à un moment ultérieur et, en l'occurrence, ou bien à la date de production effective des quantités de marchandises ouvrant droit aux restitutions pendant la période litigieuse, ou bien à partir de la publication, le 30 mai 1978, des règlements n^{os} 1125 et 1127/78, règlements qui n'ont pas créé la base juridique pour le paiement des restitutions pour la période entre le 1er août 1975 et le 18 octobre 1977.

Le Conseil admet que, sur le plan théorique, on peut encore défendre d'autres dates à partir desquelles la prescription aurait pu commencer, par exemple la date de l'adoption des règlements abrogeant les dispositions prévoyant l'octroi des restitutions, la date de prise d'effet du non-versement des restitutions ou encore le 4 octobre 1979, date à laquelle la Cour a constaté que la réintroduction des restitutions ne couvrant pas la période litigieuse était illégale.

Le Conseil estime cependant que la Commission a pris, dans sa lettre de rejet des demandes d'indemnisation qui lui ont été présentées, la position juridique qui correspond le mieux avec la lettre et l'esprit de l'article 43 du Statut, sans pour autant restreindre trop brutalement les droits auxquels les particuliers peuvent légitimement prétendre.

Selon le Conseil, l'article 43 a lié le commencement de la prescription étroitement au «fait qui donne lieu» à la responsabilité non contractuelle, c'est-à-dire la naissance du dommage; en d'autres mots, cette disposition signifierait qu'à partir du moment où il est certain qu'un préjudice s'est réalisé ou se réalisera dans le chef de l'intéressé, la prescription de cinq années commence à courir. Cette notion voudrait donc que le préjudice sur le plan économique se révèle comme certain au regard des intérêts de la partie concernée, sans qu'il soit exigé — pour que le délai puisse commencer à courir — que la responsabilité juridique soit établie.

En d'autres mots, il serait nécessaire et suffisant que l'intéressé ait pris connaissance ou ait pu ou dû prendre connaissance, en tant qu'opérateur averti et prudent, avec certitude de la circonstance que ses intérêts sont ou seront affectés et il ne serait pas exigé qu'il soit certain que ce préjudice sera indemnisable, c'est-à-dire que la Communauté aura au titre de l'article 215 du traité CEE à le prendre en charge.

Le Conseil souligne que la prise en compte de la date de publication des règlements ayant supprimé les restitutions comme point de départ de la prescription peut en l'espèce rencontrer les exigences employées à cet égard par les droits nationaux des États membres.

Le Conseil soutient que, comme il ressort de l'analyse de l'avocat général Reischl dans l'affaire 44/76, les critères du droit national les plus stricts — en l'occurrence, selon l'analyse de M. Reischl, le droit allemand — sont remplis du moment que le préjudice est certain, même s'il est futur, et que l'intéressé a pu prendre connaissance de ce préjudice et de la personne responsable pour ce préjudice, de telle manière qu'il peut être

attendu de celui-ci qu'il intente une action.

Selon le Conseil, il était certain, dès la publication des règlements supprimant les restrictions, qu'un certain appauvrissement des intéressés se réaliserait par manque à gagner au fur et à mesure de leur production au-delà de la date de l'entrée en vigueur de ces règlements. Le Conseil soutient que ces actes étant des mesures inconditionnelles et, compte tenu de leur exécution automatique sur le plan national, une distinction entre le fait générateur du préjudice et la réalisation ultérieure du préjudice — distinction qui est nécessaire en cas de préjudice certain — serait inopérante.

Le Conseil ne croit pas non plus que cette interprétation soit en l'espèce trop stricte ou trop onéreuse pour les intéressés parce que la Cour a souligné que la sauvegarde des droits des particuliers exige que ceux-ci soient avertis et prudents et il cite à cet égard les arrêts de la Cour dans les affaires 169/73 et 78/77.

Le Conseil remarque que, en l'occurrence, la plupart des entreprises du secteur concerné ont directement saisi la Cour de justice pour faire valoir en temps utile leurs revendications et que plusieurs entreprises ont commencé dès 1975.

Dans ces conditions, le Conseil affirme qu'il ne serait pas déraisonnable d'opposer la prescription à la requérante qui n'a pas agi avec la diligence qu'on peut légitimement lui demander.

Par ailleurs, le Conseil souligne que la jurisprudence, par laquelle la Cour a admis la recevabilité d'un recours portant sur un préjudice futur, dont la cause était cependant certaine, irait dans le même sens (affaires jointes 56 à 60/74).

Cette interprétation serait, en outre, non seulement conforme à la lettre de l'article 43 du statut de la Cour, mais s'imposerait d'autant plus en raison de la sécurité juridique parce qu'elle permettrait de déterminer en l'espèce une date fixe non arbitraire pour le commencement de la prescription. Les autres dates qui pourraient éventuellement constituer le point de départ de la prescritpion auraient toutes l'inconvénient d'être floues ou d'être dépendantes du comportement individuel des intéressés, c'est-à-dire de ne pas être attachées directement au fait qui donne lieu au dommage mais à des événements ultérieurs, comme, par exemple, la production effective de la requérante.

Selon le Conseil, le seul arrêt dans lequel la Cour s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 43 d'une manière relevante pour le cas d'espèce, à savoir l'arrêt Meroni (46 et 47/59), commenté par l'avocat général Reischl dans ses conclusions dans l'affaire 44/76 précitée, ne s'opposerait pas non plus à cette interprétation.

Le Conseil soutient que, bien au contraire, la Cour a dit dans cette affaire que la prescription au titre du traité CECA — et mutatis mutandis au titre du traité CEE — ne pourrait pas commencer à courir pour un préjudice tant que celui-ci ne serait pas encore certain, c'est-à-dire qu'on ne saurait pas avec certitude s'il s'est réalisé ou s'il se réalisera.

Par contre, ajoute le Conseil, si on retient la thèse selon laquelle la prescription devrait commencer à courir à la date de la publication des règlements n^{os} 1125 et 1127/78, qui ont omis de rétablir les restitutions avec effet remontant à la date de leur suppression, la prescription n'interviendrait que le 22 mai 1983, date de la publication des règlements n° 1125 et 1127, plus cinq ans, c'est-à-dire qu'on serait confronté à un délai de prescription de presque huit années.

Selon le Conseil, il en serait de même de la thèse consistant à soutenir qu'en tout état de cause la prescription était suspendue aussi longtemps que le règlement n° 665/75, qui a supprimé les restitutions à la production de gruaux et de semoules de maïs, n'avait pas été déclaré non valide par la Cour. Le rejet de cette thèse se justifierait par le fait qu'elle ne tiendrait pas compte de ce que — selon la jurisprudence de la Cour — un arrêt rendu à titre préjudiciel précise les points litigieux comme ils auraient dû être compris par toutes les intéressées dès que la mesure en question était intervenue.

En d'autres termes, explique le Conseil, un arrêt préjudiciel comme celui du 19 octobre 1977 préciserait comment on aurait, à la date du 20 mars 1975, dû apprécier la validité du règlement n° 665/75 et, par conséquent, une apparence de légalité du règlement n° 665/75 ne devrait pas dissuader un opérateur prudent et averti de demander une indemnisation pour les effets préjudiciables découlant de ce règlement dès 1975.

Le Conseil soutient que cette conclusion s'imposerait d'autant plus que la Cour a souligné dans une jurisprudence constante que l'article 215 du traité CEE constitue un recours autonome qui n'est pas soumis à la condition de l'épuisement préalable des autres recours ou moyens de protection juridique que le traité peut offrir.

Le Conseil observe toutefois qu'une circonstance spéciale mériterait examen. Il constate que, selon sa réquête, la requérante n'a commencé à produire des gruaux de maïs qu'en avril 1977 et il admet qu'on pourrait se demander si elle n'est pas fondée à soutenir qu'un départ de la prescription en mars 1975, deux ans avant qu'elle ne se lance dans la production de gruaux, lui est inopposable. En réponse à une telle argumentation, le Conseil rappelle que, dans son arrêt du 4 octobre 1979 (SA Maïseries Benelux NV, aff. 245/78, considérant 19), la Cour de justice a déclaré, à l'égard d'une demande qui se présentait d'une manière identique à la présente affaire, qu'une entreprise n'ayant commencé à produire du gritz de maïs qu'après la décision du Conseil de mai 1975 de supprimer la restitution, n'était pas fondée à soutenir que le préjudice qu'elle alléguait avait été causé par cette suppression.

La *Commission* estime que l'action intentée par la requérante tombe sous le coup de la prescription de cinq ans visée à l'article 43 du statut de la Cour de justice (titre III, «Procédure», qui est ainsi libellé:

«Les actions contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. La prescription est interrompue soit par la requête formée devant la Cour, soit par la demande préalable que la victime peut adresser à l'institution compétente de la Communauté . . .»

Selon la Commission, il n'existe entre les parties, en ce qui concerne le calcul de la prescription, aucune contestation au sujet du dies ad quem, qui ne peut être que le 15 avril 1980 date de la lettre envoyée à la Commission par la requérante, qui peut être considérée comme la «demande

préalable que la victime peut adresser à l'institution compétente de la Communauté».

La Commission soutient toutefois que cette demande a été formulée après le délai de prescription de cinq ans prévu à l'article 43 du statut de la Cour.

Elle estime en effet que le dies a quo, à retenir pour le calcul de la prescription, est le 20 mars 1975, date de publication des règlements n^{os} 665 et 668/75.

La Commission affirme que du texte de l'article 43, première phrase, peuvent être dégagés deux éléments essentiels, à savoir:

a) que la prescription de cinq ans vaut pour les actions engagées contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle, et

b) que le dies a quo est expressément défini comme étant celui où survient le fait qui donne lieu à celles-ci.

Selon le système de l'article 43, il faudrait donc identifier le moment où, en corrélation avec un «fait» déterminé, s'ouvre le droit d'intenter une «action».

La Commission soutient que par l'expression «(du) fait», le législateur communautaire n'entend pas seulement un simple fait ou une simple opération matérielle, mais toute espèce de comportement ou tout défaut d'agir d'un sujet, toute situation, au sens le plus général du terme, qui est à l'origine d'un préjudice injuste. Cette notion large ne pourrait pas ne pas recouvrir les actions commises par un sujet qui est une «autorité publique», en d'autres termes les actes arrêtés par celle-ci. Ces actes seraient par conséquent susceptibles, en tant que tels, de «donner lieu» à l'action en responsabilité.

Par ailleurs, de l'avis de la Commission, c'est un principe généralement reconnu dans les ordres juridiques des États membres que la prescription commence à courir le jour où l'action peut être intentée et, à cet égard, elle se réfère à l'article 2935 du Code civil italien, au paragraphe 198 du «BGB» allemand et à l'article 2252 du Code civil français. A la question de savoir à quel moment la requérante pouvait intenter son action en responsabilité, la Commission répond en invoquant la jurisprudence de la Cour, qui fournirait une solution correcte à cette question. Elle cite l'arrêt rendu dans les affaires jointes 56 à 60/74, où la Cour a statué dans les termes suivants (point 6 des motifs):

«... l'article 215 du traité n'empêche pas de saisir la Cour pour faire constater la responsabilité de la Communauté pour dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision; ... en effet, il peut s'avérer nécessaire, pour prévenir des dommages plus considérables, de saisir le juge dès que la cause du préjudice est certaine;

... cette constatation est confirmée par les règles en vigueur dans les systèmes juridiques des États membres, dont la plupart sinon tous admettent une action en responsabilité fondée sur un dommage futur mais suffisamment certain;»

La Commission indique par ailleurs que la Cour, dans la même affaire, a précisé (point 8 des motifs) que:

«..., les requérantes étaient justifiées, dès la publication de la réglementation communautaire en cause et avant sa mise en œuvre, à saisir la Cour de la question de savoir si et dans quelle mesure cette réglementation était de nature à les désavantager par rapport à leurs concurrents français et, dans l'affirmative, si cette réglementation était de ce fait contraire au principe de l'égalité de traitement;

. . . le préjudice qui pouvait résulter de la situation matérielle et réglementaire étant imminent, elles pouvaient se réserver de préciser le montant de ce préjudice que la Communauté devrait éventuellement réparer, et se borner, pour le moment, à demander une constatation de la responsabilité de la Communauté;».

De l'avis de la Commission, l'analogie avec les circonstances de l'espèce est évidente. Elle remarque que si l'on rapproche cette jurisprudence de ce qui a été exposé ci-avant, on serait nécessairement amené à conclure que, puisque l'action en dommages et intérêts est née aussitôt après la publication des actes illégaux, soit le 20 mars 1975, c'est à compter de ce moment que la prescription attachée à cette action commence à courir.

Selon la Commission, les conditions ouvrant le droit d'agir énoncées par la Cour seraient réunies dans la présente affaire. Il s'agirait, sans conteste possible en l'espèce, de dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, nonobstant le fait que la perte des restitutions ne deviendrait effective qu'à partir du 1er août ou du 1er septembre suivants, dates d'entrée en vigueur des règlements nos 665 et 668/75, ayant supprimé les restitutions dans leurs secteurs respectifs. La Commission ajoute qu'il était même possible de les établir grâce à un calcul mathématique, puisqu'il s'agissait de la déduction de montants déterminés, à multiplier par les quantités de marchandise produite.

La thèse selon laquelle, pour le calcul de la prescription, il conviendrait de se référer au moment où la requérante a matériellement produit la marchandise en cause et elle a matériellement constaté l'absence des restitutions, ne serait pas admissible.

La Commission observe qu'en premier lieu, cette thèse serait contraire au texte de l'article 43, interprété à la lumière de la jurisprudence de la Cour déjà citée.

En deuxième lieu, cette thèse appliquerait au cas d'espèce les critères généralement appliqués à la responsabilité qui s'attache à un fait illicite au sens strict. La Commission observe que dans ce dernier cas, si le fait générateur du dommage et le dommage ne surviennent pas au même moment, mais que celui-ci se manifeste postérieurement à celui-là, la prescription court à compter du moment de la constatation du dommage, ce qui, par rapport au principe général, est déjà une dérogation, légitimement dictée par le souci d'équité. Or en pareille occurrence, d'une part, le dommage est, au moment du fait, simplement éventuel et imprévisible et, d'autre part, il demeure une conséquence directe de ce fait.

En l'espèce, soutient la Commission, le fait générateur du dommage serait le règlement communautaire, dont la publication fait naître l'action en dommages et intérêts. C'est à ce moment-là que l'illégalité (en l'occurrence, un traitement discriminatoire) a été commise et non au moment où la requérante a produit sa marchandise. S'il n'en était pas ainsi, poursuit la Commission, il faudrait admettre que le fait générateur du dommage n'est plus le règlement communautaire, mais l'activité du sujet même qui réclame le remboursement, ce qui serait manifestement absurde.

En troisième lieu, ajoute la Commission, si l'on calculait les cinq années de prescription prévues à partir d'une date postérieure à la publication du règlement communautaire, la prescription ne serait plus de cinq ans, mais de cinq ans augmentés de la durée de la période comprise entre la publication dans le Journal officiel et la date à laquelle l'opérateur prétendrait avoir matériellement subi un dommage.

Enfin, la Commission remarque que si on se ralliait à cette thèse qui rattache le

départ de la prescription à l'apparition du dommage dû à l'absence de restitutions, il y aurait autant de période de prescription de cinq ans que la requérante a produit de lots de gritz, ce qui créerait un morcellement absolument injustifié de la notion d'action qui est à la base de l'institution de la prescription.

La *requérante* se réfère à l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977 qui a jugé que le règlement n° 665/75 du Conseil, modifiant le règlement n° 120/67, «est incompatible avec le principe d'égalité et qu'il appartenait aux institutions communautaires de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette incompatibilité».

Elle soutient que, du fait que les règlements n^{os} 1125 et 1127/78 ont remédié partiellement aux conséquences de cette situation illégale, avec effet rétroactif limité à la date de l'arrêt précité, soit le 19 octobre 1977, les institutions communautaires ont manqué à leur obligation de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation créee par le règlement n° 665/75, pour la période comprise entre le 1er août 1974 et le 19 octobre 1977, et elles ont ainsi engagé la responsabilité de la Communauté, conformément aux arrêts de la Cour du 4 octobre 1979 dans l'affaire IREKS et autres affaires jointes (Recueil 1979, p. 2975 et suiv.).

Selon la requérante, cet arrêt fournirait, entre autres, la réponse à la question de savoir quelle est la date à laquelle la prescription quinquennale de l'article 43 du statut de la Cour commence à courir.

La requérante souligne que, dans l'arrêt précité, la Cour a déclaré que «la responsabilité de la Communauté est engagée du fait de la suppression des restrictions (. . .)» (point 12 des motifs, Recueil 1979, p. 2973), puis a confirmé immédiatement (point 13 des motifs, loc. cit.) que «l'origine du préjudice invoqué par la requérante se trouve dans la suppression, par le Conseil, des restitutions qui auraient dû être versées aux producteurs de quellmehl», ou respectivement de gritz.

La requérante observe que, ce faisant, la Cour a suivi les conclusions de l'avocat général Capotorti, qui avait affirmé à cet égard (Recueil, loc. cit., p. 3000) que «la suppression des restitutions pour le quellmehl et le gritz a directement provoqué l'inégalité de traitement par rapport aux producteurs d'amidon et l'absence de perception des restitutions», et elle soutient que le terme «directement» n'a pas ici la valeur d'un adverbe de temps, mais exprime la même idée que celle de préjudice «direct» qui est énoncée dans les conclusions de l'avocat général.

La requérante admet qu'il serait possible de dire, comme on l'a déclaré maintes fois, que «la relation entre le fait illicite et le dommage est telle que l'on peut dire que le fait illicite est dommageable comme tel». Elle remarque toutefois que la doctrine constante établit une distinction nette entre l'événement et le dommage, tout comme entre la cause et l'effet, et ce serait justement au rapport de causalité que l'avocat général Capotorti a fait allusion dans ses conclusions précitées (Recueil 1979, p. 3000).

De l'avis de la requérante, il ne saurait être exclu que le règlement contesté constitue, à lui seul, l'unique cause déterminante de certains préjudices subis par les entrepreneurs communautaires du secteur concerné. A cet égard, elle

remarque qu'il serait possible que le règlement n° 665/75 ait découragé certains entrepreneurs de former des projets de production de quellmehl ou de gritz et que les décisions dans ce sens prises par les entrepreneurs considérés, sur le fondement de la validité du règlement, se soient ensuite révélées, somme toute, imprévoyantes. Elle explique, toutefois, qu'il ne s'agirait pas ici d'un préjudice pareil, mais de celui qui découle des autres conséquences dommageables de la réglementation contestée et, notamment, du fait que la réglementation communautaire, contraire au principe d'égalité, a provoqué l'absence de perception des restitutions.

Or, selon la requérante, on ne peut parler d'une absence de perception des restitutions que pour autant que les entrepreneurs communautaires ont accompli globalement l'activité qui aurait concrètement donné lieu à des restitutions si le règlement contesté n'en avait pas disposé autrement. Dans ce cas, le règlement contesté constituerait une cause de préjudice comme tel, par le fait qu'il aurait opéré dans un contexte de faits autres (ou de causes concomitantes), dont le premier est précisément l'accomplissement de l'activité qui aurait donné droit à la restitution.

Dans cette hypothèse, conclut la requérante, qui serait la seule qui intéresse ici, l'action en vue d'obtenir réparation du préjudice ne pourrait pas commencer à la date du règlement, mais à la date à laquelle est né le droit à restitution par suite de l'utilisation de maïs pour la production de gritz.

Cette conclusion, ajoute la requérante, serait suggérée également par la jurisprudence de la Cour. Elle observe que, partant de la distinction entre l'événement et le dommage, cette jurisprudence va depuis longtemps dans le sens que la prescription court à partir du moment où le dommage s'est manifesté.

La requérante fait ainsi référence à l'arrêt dans l'affaire Meroni ainsi qu'aux considérations développées par l'avocat général Reischl dans l'affaire 44/76 (Recueil 1977, p. 393). Elle remarque que, dans cette affaire, la Commission avait aussi fait valoir que l'article 43 du statut de la Cour ne se réfère qu'au moment où se produit le fait (l'événement) qui est à l'origine du dommage, tandis que le moment où le dommage lui-même se manifeste n'aurait aucune importance et que l'avocat général a rejeté cette thèse, après avoir constaté notamment que la référence au fait (événement) n'était pas étayée par les principes inscrits dans les législations des États membres et énumére soigneusement les diverses alternatives proposées par la doctrine. La requérante indique qu'à côté de la solution proposée par la Commission, à savoir qu'il faut tenir compte du fait qui est à l'origine du dommage, l'avocat général a rappelé d'autres solutions basées l'une sur la date à laquelle survient le dommage (et donc le droit à réparation) et l'autre sur la date à laquelle la victime obtient connaissance du préjudice et de son auteur et que, devant ces trois hypothèses possibles, l'avocat général a exclu qu'il existait des motifs contraignants d'admettre l'interprétation restrictive proposée par la Commission, et il a conclu à l'existence de divers arguments plaidant en faveur d'une interprétation plus libérale.

Selon la requérante, il apparaît à la lecture des conclusions que l'avocat général était manifestement enclin à retenir la solution selon laquelle le délai de prescription court à partir de la connaissance du préjudice mais, quoi qu'il en soit, il est certain que parmi les

trois solutions, envisagées pour le cas d'espèce, il s'est rallié à la solution intermédiaire, celle de la date à laquelle le préjudice se concrétise effectivement.

Elle soutient que, dans la présente affaire, la thèse de la Commission concernant le moment où la prescription commence à courir doit être rejetée si l'on tient compte de l'idée qui est sous-jacente au règlement n° 1125/78.

Elle observe à ce propos que ce règlement est présenté par le Conseil comme «un moyen pour se conformer aux conclusions de la Cour» (3e considérant) et que le Conseil souligne (5e considérant) «qu'il convient de donner un effet rétroactif» à l'octroi de la restitution à la production pour les produits destinés à la fabrication de la bière. La requérante constate ainsi que c'est sur la base de ces prémisses que le règlement a disposé (article 1er, dernier alinéa) que «les restitutions à la production (...) peuvent être accordées avec effet au 19 octobre 1977».

Pour la requérante, il est évident que, par cette disposition, le Conseil n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux décisions de la Cour et que c'est à la suite de ce manquement que les victimes ont dû agir en justice et que sont intervenues les décisions connues de la Cour.

Cependant, affirme la requérante, ce qui importe ici, c'est le fait que, pour prendre les mesures nécessaires, le Conseil s'est fondé sur des prémisses logiques incompatibles avec les exceptions que la Commission oppose à la demande de la requérante. A cet égard, la requérante note que la phrase figurant dans le règlement n° 1125/78, disant que les restitutions peuvent être accordées «avec effet au 19 octobre 1977», signifie qu'elles ne peuvent pas être accordées avec effet à une date antérieure, et donc, qu'avant la date citée, le droit à restitution et/ou le droit à indemnité n'existaient pas non plus, ce qui en fin de compte reviendrait à exclure que le droit à restitution et/ou à indemnité puisse remonter à la date du règlement contesté.

Par ailleurs, selon la requérante, si on admettait que la thèse de la Commission concernant le début du délai de prescription est fondée, dans ce cas non plus le délai de la prescription quinquennale ne saurait comprendre la période au cours de laquelle le règlement contesté est resté en vigueur. La requérante expose qu'on parviendrait à cette conclusion en suivant deux raisonnements partiellement différents, mais concordants dans leurs résultats.

Une première observation serait à déduire de la nature du fait (événement) qui est à l'origine du dommage.

Dans la présente affaire, l'événement serait un fait normatif, c'est-à-dire le règlement n° 665/75. Le fait paraîtrait donc être doté d'une légalité présumée. Jusqu'à l'arrêt du 19 octobre 1977, le règlement ne pourrait pas être considéré comme illégal et ne pourrait donc pas donner lieu à un recours, ou, en d'autres mots, conférer un droit à indemnité.

Une deuxième observation dériverait des effets ratione temporis de l'arrêt du 19 octobre 1977.

A cet égard, la requérante, sans prendre position sur le problème général des effets dans le temps des arrêts préjudiciels présente deux hypothèses possibles.

Selon la première, l'arrêt du 19 octobre 1977 aurait produit un effet *ex nunc* (comme le Conseil semblerait avoir estimé en promulgant le règlement n° 1125/78). Selon la seconde, il aurait produit un effet *ex tunc* (conformément aux conclusions de l'avocat général Capotorti déjà citées, Recueil 1979, p. 2990 et suiv.). Dans les deux cas, affirme la requérante, le règlement contesté aurait constitué — pour le moins —, tant qu'il est resté en vigueur, un obstacle empêchant les entreprises de former avec succès tout recours en indemnité et interdisant a contrario aux institutions communautaires de satisfaire à toute prétention de ce genre.

Ces deux modes d'argumentation correspondent, selon la requérante, à deux adages bien connus du droit romain:

«actioni nondum natae non praescribitur»

et

«contra non valentem agere non currit praescriptio».

Tous deux exprimeraient, selon la requérante, des principes qui font partie du patrimoine juridique des États membres également évoqués avec précision dans l'étude des pandectes du siècle dernier, (Windscheid, Diritto delle pandette, traduction italienne, Milan 1930, vol. I, p. 366,2 et 376,2). Ensuite, la requérante rappelle, par référence à la doctrine (Ferrucci, Della tutela dei diritti, in Commentario al Codice civile, livre IV, tome IV, Turin 1964, p. 394), que les deux principes se ramènent à des raisons fondamentales d'équité, et qu'ils ne sauraient donc être écartés lors de l'interprétation de l'article 43 du statut en question sans risque d'adoption des solutions contraires au simple bon sens.

La requérante ajoute que si, pour une série de raisons qu'il serait inintéressant de spécifier, le règlement n° 665/75 avait été déclaré illégal par la Cour seulement après cinq années révolues, à compter de la date du règlement contesté, dans ce cas, à défaut d'une mesure rétroactive de la part des institutions communautaires, la Cour non plus n'aurait pas pu indemniser les entreprises, comme elle a pu le faire au contraire par les arrêts rendus dans l'affaire IREKS et dans les autres affaires jointes.

Enfin, en se référant au commentaire du Conseil de l'arrêt que la Cour a rendu dans les affaires jointes le 4 octobre 1979, la requérante prétend que le Conseil commet une erreur d'interprétation.

La requérante observe que les raisons pour lesquelles la Cour avait refusé à l'entreprise requérante dans l'affaire précitée le droit à la réparation du préjudice ne pourraient absolument pas être invoquées dans la présente espèce.

Elle fait savoir que l'entreprise qui était en cause dans l'affaire tranchée par l'arrêt du 4 octobre 1979 (SA Maïseries Benelux NV, aff. 245/78) avait vendu un produit qui, à l'origine, était destiné à des usages pour lesquels les restitutions n'étaient pas prévues. Cette entreprise réclamait donc la réparation du préjudice à un autre titre. Au contraire, dans la présente affaire, la requérante a effectivement produit la matière première pour un usage prévu, ce qui lui ouvrait le droit à des restitutions, et elle demande maintenant la réparation du préjudice résultant du fait qu'elle n'a pas du percevoir les restitutions illégalement supprimées par le Conseil.

Sur l'interruption de la prescription quinquennale

Le *Conseil* soutient que la demande de paiement au titre des restitutions adressée le 23 novembre 1978 par la requérante aux autorités nationales, la demande d'indemnisation adressée aux mêmes autorités le 19 décembre 1979, ainsi qu'une demande analogue adressée à la Commission le 15 avril 1980, auraient été sans effet sur le jeu de la prescription que le Conseil situe au 20 mars 1980.

Le Conseil observe que, vu les termes de l'article 43 du statut de la Cour, les démarches auprès des autorités italiennes ne peuvent pas avoir ce résultat du fait que cet article dispose que la prescription est interrompue «soit par la requête formée devant la Cour de justice, soit par la demande préalable que la victime peut adresser à l'institution compétente de la Communauté».

Selon le Conseil, en l'absence d'une base légale dans un règlement communautaire pour le paiement des restitutions, on ne saurait considérer une demande faite par certains opérateurs auprès des autorités nationales chargées en régime normal du paiement des restitutions, ou même le fait pour ces autorités nationales de signaler l'existence de telles demandes aux autorités communautaires, comme une demande adressée par la victime à «l'institution compétente de la Communauté» (Conseil et/ou Commission), au sens de l'article 43 du statut de la Cour.

Dès lors, conclut le Conseil, les demandes faites par la requérante aux autorités italiennes n'ont pas pu avoir pour effet d'interrompre la prescription.

Au cas où la Cour ne suivrait pas le Conseil sur ce point, celui-ci invoque une autre disposition de l'article 43 du statut, celle qui oblige un requérant qui interrompt la prescription de l'article 43 à former alors sa demande devant la Cour dans les conditions de délai prévues par l'article 175, paragraphe 2, en tenant compte en outre d'un délai de distance qui est de dix jours pour l'Italie.

Ceci ferait un délai total de quatre mois et dix jours à compter du dernier acte interruptif de prescription du 19 décembre 1979, soit en l'espèce le 29 avril 1980. Or, rappelle le Conseil, la requérante n'a saisi la Cour que le 9 mars 1981.

Si la requérante allait soutenir que sa démarche auprès de la Commission le 15 avril 1980 a pu, elle, interrompre la prescription, le Conseil observe qu'on pourrait lui opposer que celle-ci était déjà intervenue depuis vingt-cinq jours.

Enfin, indique le Conseil, le télex de la Commission, qui aurait été transmis à la requérante le 25 septembre 1980, par lequel la Commission oppose à la requérante la prescription de l'article 43, ne saurait avoir aucun effet interruptif à l'égard d'une prescription déjà acquise au jour où il a été envoyé.

La *requérante* observe qu'il conviendrait de se demander si — à supposer que la prescription court, contrairement à son opinion, à partir de la date du règlement contesté et n'ait pas été suspendue — elle n'a pas été interrompue pour une raison quelconque avant l'expiration du délai.

Selon la requérante, cette question se justifierait par les insuffisances et les défauts de rédaction de l'article 43, qui ont été soulignés par l'avocat général Gand dans l'affaire Kampffmeyer

(Recueil 1967, p. 349, I) et, à nouveau, dans les conclusions précitées de l'avocat général Reischl (affaire 44/76).

De l'avis de la requérante, si, par hypothèse, les lacunes du droit communautaire doivent être «comblées» par analogie avec l'expérience acquise dans les ordres juridiques internes des États membres, il faudrait considérer avant tout que le règlement n° 1125/78 constitue — aussi ou pour le moins — une reconnaissance du droit par l'institution contre laquelle le droit même peut être invoqué. Le 22 mai 1978, en arrêtant le règlement n° 1125/78, le Conseil aurait alors reconnu que la réglementation antérieure avait supprimé injustement les restitutions en question.

Cette reconnaissance, observe la requérante, s'exprimerait aux considérants 2 et 3 du règlement en cause, qui déclarent — selon la formule utilisée par le Conseil — que l'octroi des restitutions à la production «constitue un moyen pour se conformer aux conclusions de la Cour» sur l'illégalité du règlement n° 665/75 et sur l'obligation pour les institutions communautaires de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les conséquences de la situation illégale. Il serait à peine besoin d'observer, remarque la requérante, que — si seulement le Conseil l'avait voulu — il aurait pu user de termes plus prudents, en s'inclinant devant les décisions de la Cour, tout en se réservant de faire valoir, en principe, la thèse soutenue précédemment.

Dans ces conditions, conclut la requérante, il serait raisonnable d'attribuer au règlement n° 1125/78 des effets analogues à ceux que les réglementations internes — comme la réglementation prévue à l'article 2944 du Code civil italien — attribuent à la reconnaissance du droit. L'effet recognitif du règlement opérerait dès lors dans le sens d'une interruption de la prescription — si l'on admet que celle-ci a commencé à courir — et du début d'un nouveau délai à partir du 22 mai 1978.

La requérante fait remarquer en outre que, s'il est vrai qu'elle a adressé à la Commission une demande d'indemnité seulement le 24 avril 1980 — demande que la Commission juge tardive parce que présentée plus de cinq ans après la date du règlement n° 665/75 — il resterait le fait que la requérante a aussi demandé l'indemnité par la lettre qu'elle a adressée à l'administration des finances de Rome le 23 novembre 1978, ainsi que par les lettres du 19 décembre 1978 qu'elle a adressées respectivement au ministre des finances, au ministre de l'agriculture et, une nouvelle fois, à l'administration des finances.

Selon la requérante, si, dans ce cas, les destinataires de la demande ne sont pas les «institutions compétentes de la Communauté», auxquelles se refère l'article 43, 2e phrase, il serait en revanche permis de considérer pour le moins que le ministère de l'agriculture de la République italienne remplit, sur délégation, des fonctions des institutions communautaires chargées de la gestion des marchés agricoles — de la même manière que, dans le domaine de l'administration de la justice, les juges nationaux sont aussi des juges communautaires — sans compter, enfin, que ses demandes ont naturellement été transmises à la Commission en sa qualité d'institution qui aurait dû prendre les initiatives appropriées en l'espèce.

IV — Procédure orale

A l'audience du 8 juillet 1981, la requérante représentée par Me F. Capelli, avocat au Barreau de Milan, le Conseil représenté pa MM. A. Brautigam et A. Sachettini, en qualité d'agents, et la Commission, représentée par MM. R. Wainwright et G. L. Campogrande, en qualité d'agents, ont été entendus en leurs observations orales.
L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 octobre 1981.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 mars 1981, la requérante a introduit, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à la réparation du dommage qui lui aurait été causé par le règlement n° 665 du 4 mars 1975, portant suppression des restitutions à la production de gruaux et de semoules de maïs utilisés pour la fabrication de la bière ainsi que par l'ommission de les rétablir pour la période du 4 avril 1977 au 19 octobre 1977, cette dernière date étant celle des effets rétroactifs reconnus au règlement n° 1125 du Conseil, du 22 mai 1978, ayant réintroduit le régime des restitutions à la production susmentionnée.

2 Le Conseil et la Commission ont soulevé une exception au sens l'article 91 du règlement de procédure, en invoquant la prescription quinquennale de l'article 43 du statut de la Cour aux termes duquel «les actions contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu» et «la prescription est interrompue soit par la requête formée devant la Cour, soit par la demande préalable que la victime peut adresser à l'institution compétente de la Communauté». Il a été décidé par la Cour de statuer sur l'exception sans examiner le fond.

3 Les parties défenderesses excipent de l'irrecevabilité du recours à cause de la tardivité de la demande de la requérante adressée à la Commission visant à obtenir le paiement des restitutions dues pour la période allant du 4 avril au

19 octobre 1977. Cette demande a été présentée à la Commission par la requérante le 15 avril 1980.

4 Les parties défenderesses font valoir que le point de départ de la prescription de l'article 43 du statut de la Cour doit être fixé au moment où il devient possible d'intenter l'action en responsabilité et que, par ailleurs, la jurisprudence de la Cour permet d'affirmer que cette action est ouverte dès lors que le dommage peut être considéré comme imminent et prévisible avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas être encore chiffré avec précision, quitte à procéder ultérieurement à son évaluation.

5 Selon les parties défenderesses, le point de départ de cette prescription quinquennale devrait être situé au 20 mars 1975, date de la publication du règlement n° 665 du 4 mars 1975, dont l'invalidité a été constatée par la Cour dans ses arrêts du 19 octobre 1977 dans les affaires 127/76 et 20/77.

6 Il en résulterait que la requérante aurait été recevable à former son recours dès le 20 mars 1975 du fait que la publication du règlement illégal, se trouvant à la source du dommage subi par elle, pourrait être considérée comme le fait donnant lieu à la responsabilité de la Communauté et devrait constituer ainsi le point de départ de la prescription quinquennale de l'article 43 du statut de la Cour.

7 Selon les parties défenderesses, la demande adressée à la Commission n'a pu interrompre la prescription quinquennale du fait qu'elle a été présentée après l'acquisition de la prescription, tandis que celles adressées aux autorités nationales italiennes, les 23 novembre 1978 et le 19 décembre 1979, seraient, également, dénuées d'effet interruptif comme présentées à des autorités incompétentes au sens de l'article 43 du statut et non suivies par une action des requérantes conforme aux conditions de l'article 175, alinéa 2, du traité CEE.

8 La requérante fait essentiellement valoir que le point de départ de la prescription quinquennale en matière de responsabilité non contractuelle de la Communauté ne peut être situé qu'au moment où, dans un cas comme celui

d'espèce, le dommage est effectivement apparu, c'est-à-dire à la date où les créances en paiement des restitutions sont devenues exigibles à la suite des opérations qui ouvrent le droit à ces restitutions.

9 Ainsi qu'il ressort de l'article 215 du traité CEE et de l'article 43 du statut, l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté et la mise en œuvre du droit à la réparation du préjudice subi dépendent de la réunion d'un ensemble de conditions relatives à l'existence d'un acte illicite des institutions communautaires, d'un dommage réel et d'un lien de causalité entre eux.

10 Il en résulte que le délai de prescription de l'action en responsabilité de la Communauté ne saurait commencer à courir avant que ne soient réunies toutes les conditions auxquelles se trouvent subordonnée l'obligation de réparation et, notamment, avant que le dommage à réparer soit concrétisé. Dès lors, s'agissant des cas où la responsabilité de la Communauté trouve sa source dans un acte normatif, ce délai de prescription ne saurait commencer à courir avant que les effets dommageables de cet acte ne se soient produits et, par conséquence, dans les circonstances de l'espèce, avant le moment où la requérante, ayant accompli les opérations lui ouvrant le droit à la perception des restitutions, a dû subir un préjudice certain.

11 On ne saurait dès lors, opposer à la requérante un point de départ de la prescription situé à une date antérieure à l'apparition des effets dommageables de l'acte illicite de la Communauté.

12 Cette considération empêche par ailleurs de situer le point de départ de la prescription au moment de l'entrée en vigueur des actes illicites de la Communauté et, à plus forte raison, au moment de leur publication.

13 Il y a donc lieu de rejeter l'exception soulevée par le Conseil et la Commission.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant avant faire droit, déclare et arrête:

1) **L'exception est rejetée.**

2) **Les dépens sont réservés.**

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 janvier 1982.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(voir affaires jointes 256, 257, 265, 267/80 et 5/81, p. 108)