CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 25 janvier 2001 [1]

1. Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Allemagne) a soumis à la Cour plusieurs questions préjudicielles, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE) portant sur l'interprétation des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE (devenus respectivement articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE), ainsi que du règlement (CEE) n° 2187/93 du Conseil, du 22 juillet 1993, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité [2].

Cadre juridique

2. Les procédures nationales qui sont à l'origine de la présente demande de décision préjudicielle s'inscrivent dans le cadre du contentieux bien connu lié à la mise en œuvre dudit régime des quotas laitiers, institué dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. Il conviendra par conséquent de donner un rapide aperçu de la réglementation communautaire complexe en la matière.

3. Comme on le sait, l'existence d'excédents sur le marché des produits laitiers avait amené le Conseil à adopter 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 [3]. Ce règlement prévoyait le versement d'une prime aux producteurs s'engageant, pour une période de cinq ans, à ne pas commercialiser le lait ou les produits laitiers provenant de leur exploitation.

4. Ces mesures se révélèrent pourtant bien vite inaptes à faire face aux excédents de production, amenant le Conseil à introduire le régime dudit prélèvement supplémentaire: d'un côté, par le règlement (CEE) n° 856/84, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers [4], et, de l'autre, par le règlement (CEE) n° 857/84, du 31 mars 1984, portant règles

1 — Langue originale: l'italien.
2 — JO L 196, p. 6.
3 — JO L 131, p. 1.
4 — JO L 90, p. 10.

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 [5]. Le prélèvement était dû par chaque producteur pour les quantités de lait commercialisées qui dépassaient le quota qui lui avait été attribué («quantité de référence»), quota qui correspondait, pour chaque producteur, à la production réalisée au cours d'une année de référence, déterminée pour l'Allemagne comme étant l'année 1983. Les producteurs qui, conformément à une obligation de non-commercialisation prise sur la base du règlement n° 1078/77, n'avaient pas effectué de cessions de lait au cours de l'année de référence étaient exclus du régime des quotas.

5. Avec les arrêts du 28 avril 1988, Mulder [6] et Von Deetzen [7], la Cour a cependant déclaré le règlement n° 857/84 invalide dans la mesure où il portait atteinte au principe de la confiance légitime, en omettant de prévoir l'attribution d'une quantité de référence à cette dernière catégorie de producteurs.

6. En exécution de ces arrêts, le Conseil a donc arrêté le règlement (CEE) n° 764/89, du 20 mars 1989, modifiant le règlement n° 857/84 [8]. En particulier, il introduisit dans ce dernier règlement un nouvel article 3 bis permettant aux producteurs de lait qui, liés par un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, n'auraient pas livré de lait au cours de l'année de référence d'obtenir une quantité de référence spécifique provisoire égale à 60 % de la quantité de lait vendue par le producteur pendant la période de douze mois de calendrier précédant le mois du dépôt de la demande de la prime de non-commercialisation (ledit régime SLOM I).

7. Toutefois, même ce règlement a encouru la censure de la Cour de justice. Par ses arrêts du 11 décembre 1990, Spagl [9] et Pastätter [10], la Cour a annulé en effet le règlement (encore une fois) pour inobservation du principe de la confiance légitime, parce qu'il limitait la quantité de référence spécifique à seulement 60 % de la quantité de lait livrée ou de la quantité de lait vendue par le producteur pendant la période de douze mois de calendrier précédant le dépôt de la demande de prime de non-commercialisation ou de reconversion.

8. Compte tenu de cette jurisprudence, le Conseil, par le règlement (CEE) n° 1639/91, du 13 juin 1991, modifiant le règlement n° 857/84 [11], a amendé à nouveau l'article 3 bis de façon à permettre d'attribuer une quantité de référence spécifique également aux producteurs qui en étaient précédemment exclus (ledit régime SLOM II).

5 — JO L 90, p. 13.
6 — 120/86, Rec. p. 2321.
7 — 170/86, Rec. p. 2355.
8 — JO L 84, p. 2.
9 — C-189/89, Rec. p. I-4539.
10 — C-217/89, Rec. p. I-4585.
11 — JO L 150, p. 35.

9. La Cour de justice est intervenue à nouveau à propos de ce cadre juridique complexe, le 19 mai 1992, par le second arrêt Mulder, en déclarant la Communauté responsable des dommages causés à ces producteurs de lait qui, du fait de l'application du règlement n° 857/84, s'étaient vus privés de l'attribution d'une quantité de référence parce que, en exécution d'un engagement pris sur la base du règlement n° 1078/77, ils n'avaient pas livré de lait au cours de l'année de référence prise en considération par l'État membre concerné [12]. Selon la Cour, en effet, tous les producteurs ayant été empêchés de livrer du lait du seul fait de leur engagement de non-commercialisation ou de reconversion ont en principe droit à la réparation du dommage ainsi causé.

10. La complexité de la question et le grand nombre de producteurs concernés par ce dernier arrêt ont amené le Conseil et la Commission à publier, le 5 août 1992, la communication 92/C 198/04 [13]. Ils y annonçaient leur intention d'adopter les modalités pratiques pour l'indemnisation des producteurs concernés et prenaient l'engagement, jusqu'à leur adoption, de ne pas soulever à l'égard des producteurs qui auraient droit à une indemnisation une exception pour prescription résultant de l'article 43 du statut CE de la Cour de justice. Et ce, toutefois, pour autant que ces droits ne soient pas déjà prescrits à la date de publication de la communication ou à la date à laquelle le producteur s'est déjà adressé à l'une des institutions.

11. À la suite de cette communication, et surtout pour mettre en œuvre l'arrêt Mulder II et notamment l'obligation de la Communauté de réparer le préjudice subi par les producteurs de lait ou de produits laitiers dans les situations indiquées, le Conseil a arrêté peu après le règlement n° 2187/93. En particulier, le règlement a institué un système spécial d'indemnisation forfaitaire, qui se caractérise par les termes suivants.

12. Il est tout d'abord prévu que les producteurs intéressés introduisent une demande d'indemnisation, selon les critères fixés aux articles 2 à 5 du règlement, auprès de l'autorité compétente désignée par chaque État membre visée à l'article 10.

Le dixième considérant du règlement précise que: «les autorités compétentes des États membres agissent au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission et en vertu d'un mandat qui ne concerne que l'exécution, dans le respect des dispositions de ce règlement, des tâches administratives nécessaires à la mise en œuvre».

L'article 6 prévoit ensuite que l'autorité nationale établit la quantité annuelle à

12 — 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»).

13 — JO C 198, p. 4.

indemniser; la même autorité, en application de l'article 11 suivant, vérifie l'exactitude des informations données par le producteur et calcule le montant de l'indemnité en fonction de la quantité et de la période à indemniser en appliquant les montants indiqués en annexe.

En vertu de l'article 14:

«L'autorité compétente visée à l'article 10 fait, au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, dans un délai maximum de quatre mois à compter de la réception de la demande, une offre d'indemnisation au producteur, accompagnée d'une quittance pour solde de tout compte.

[...]

La non-acceptation de l'offre dans un délai de deux mois à compter de sa réception a pour conséquence qu'elle ne lie plus à l'avenir les institutions communautaires concernées.

L'acceptation de l'offre par le renvoi à l'autorité compétente, dans ledit délai de la quittance dûment approuvée et signée implique renonciation à toute action quelle qu'elle soit à l'encontre des institutions communautaires pour le dommage défini à l'article 1er.»

Le financement des paiements effectués en vertu du règlement est considéré, selon l'article 16, comme une intervention au sens de l'article 3 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [14].

Les procédures devant la juridiction nationale

13. C'est dans le cadre du système qui vient d'être décrit que s'insèrent les procédures nationales à l'origine de la présente affaire. Devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ont été en effet introduites trois procédures par certains producteurs de lait qui avaient reçu et qui avaient accepté dans les délais une offre d'indemnisation émise par la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (ci-après la «BLE») au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, en application du règlement n° 2187/93. Néanmoins, ils s'étaient vu ensuite refuser, en tout ou partie, le paiement des montants convenus, dans la mesure où la BLE, lors d'une nouvelle vérification du droit à l'indemnisation, était parvenue à la conclusion qu'en l'espèce toutes les conditions requises à cet effet par le règlement n'avaient pas été remplies.

14 — JO L 94, p. 13.

14. Plus précisément, la BLE estimait, dans les affaires Flemmer (C-80/99) et Leitensdorfer (C-82/99), que la quantité de référence spécifique définie avait été attribuée à tort à l'origine.

Dans le premier cas, à son avis, les conditions visées à l'article 3 bis du règlement n° 857/84 n'auraient pas été satisfaites parce qu'il ressortait d'une nouvelle vérification de la situation que le lait livré au titre de la quantité de référence spécifique provisoire n'aurait pas été produit par l'exploitation du requérant, et que, partant, il lui aurait été attribué par erreur une quantité de référence spécifique définitive. Par une lettre du 27 juin 1996, la BLE a par conséquent résilié, avec effet immédiat, le contrat d'indemnisation, conformément à l'article 60, paragraphe 1, du Verwaltungsverfahrensgesetz (loi allemande relative à la procédure devant les tribunaux administratifs, ci-après le «VwVfG»), en raison de la disparition, a posteriori, du fondement de l'acte juridique. Le requérant s'est opposé à cette décision devant la juridiction nationale, en faisant valoir qu'il était lui-même producteur et qu'on lui a attribué en tout état de cause une quantité de référence spécifique définitive par décision définitive du Hauptzollamt (bureau principal des douanes).

15. La BLE était également d'avis dans l'affaire Leitensdorfer que les conditions visées à l'article 3 bis n'auraient pas été remplies parce que l'ancien producteur de lait aurait repris tardivement la production. De fait, il s'était produit ce qui suit. La demanderesse, Mme Leitensdorfer, avait hérité d'une exploitation de Mme Wurm, qui, quant à elle, l'avait héritée à la suite du décès de son mari, M. Wurm. Celui-ci s'était cependant engagé en son temps à ne pas commercialiser de lait et par conséquent il n'était plus producteur. La quantité de référence spécifique définitive attribuée le 9 novembre 1992 à Mme Wurm (transférée par celle-ci ensuite à un autre locataire le 1er avril 1993) avait en conséquence fait l'objet d'un retrait par le bureau des douanes principal compétent avec effet à compter du 1er avril 1996. C'est contre cette décision que la demanderesse a introduit un recours auprès du Finanzgericht München (tribunal des finances de Munich), recours encore pendant devant cette juridiction. Entre-temps, par lettre du 5 février 1996, la BLE a résilié avec effet immédiat, conformément à l'article 60, paragraphe 1, du VwVfG, le contrat d'indemnisation conclu avec la demanderesse, Mme Leitensdorfer, au motif justement que l'ancien producteur (Mme Wurm) avait repris tardivement la production de lait, mais la requérante s'est opposée à cette décision en soutenant que les motifs de la résiliation, à savoir la reprise tardive de la production, étaient déjà connus par la BLE avant la conclusion du contrat.

16. Enfin en ce qui concerne l'affaire Christoffel (C-81/99), la BLE avait établi que, à partir du 1er janvier 1992, la demanderesse avait donné en location une partie de son exploitation en transférant cependant au locataire la quantité de référence y afférente, plutôt que de l'affecter à la réserve nationale. Bien que la demanderesse ait fait valoir que l'affectation à la réserve nationale n'entrait absolument pas en ligne de compte, étant donné

qu'elle avait gardé l'intégralité de toutes les surfaces de l'ancienne exploitation SLOM, l'autorité compétente a refusé de reporter la quantité de référence proportionnelle à la réserve nationale, en raison de considérations relevant de la protection de la confiance légitime de la demanderesse et du locataire qui a bénéficié pendant ce temps du transfert de la quantité de référence. La BLE a donc estimé que les conditions requises par le règlement pour l'octroi de l'indemnisation initialement indiquée avaient disparu et en a refusé le paiement, en proposant à Mme Christoffel une nouvelle offre à un montant fortement réduit.

Les questions préjudicielles

17. Dans les trois cas illustrés, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a estimé qu'ils soulevaient des questions de droit communautaire qui requéraient une décision préjudicielle de la Cour. En particulier, et en récapitulant, il s'est demandé si, à propos des litiges évoqués, il existait une compétence du juge communautaire ou du juge national et si le choix de l'une ou de l'autre solution pouvait produire (et, si oui, lesquelles) des conséquences du point de vue du droit applicable.

18. Dans le raisonnement effectué à cet égard dans l'ordonnance, le juge de renvoi part de l'idée que le règlement n° 2187/93 offre aux producteurs une voie d'indemnisation supplémentaire et alternative par rapport à la solution judiciaire constituée par l'introduction d'un recours en indemnisation en vertu des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité.

Au soutien de cette thèse, il rappelle notamment l'arrêt du Tribunal de première instance du 16 avril 1997 où il est affirmé que, en adoptant le règlement n° 2187/93, «le Conseil a en réalité ouvert aux producteurs qui avaient droit à un dédommagement une voie supplémentaire d'indemnisation», et que ce règlement «a ainsi, en ce qui concerne les producteurs, la nature d'une proposition transactionnelle, dont l'acceptation est facultative, et il constitue une alternative à la solution judiciaire du différend» [15].

Lorsqu'un producteur laitier accepte, dans les délais, une offre d'indemnisation qui lui a été faite par l'autorité nationale compétente au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, il y a donc, selon la juridiction nationale, conclusion d'une transaction ou d'un contrat d'indemnisation entre le producteur concerné et les institutions communautaires, contrat qualifié comme relevant du droit public.

19. Sur la base de ces prémisses, le Verwaltungsgericht est donc amené à déduire que, si ce contrat donne lieu à des litiges entre les

15 — Arrêt Connaughton e.a./Conseil (T-541/93, Rec. p. II-549, points 34 et 35).

parties concernant sa validité, la compétence devrait revenir au juge national qui statuerait en fonction de son droit interne.

On serait ici en présence, en effet, d'un cas de responsabilité contractuelle des institutions communautaires, et de ce fait d'un cas qui, conformément à l'article 215, premier alinéa, du traité — et en l'absence d'une clause compromissoire spécifique visée à l'article 181 du traité CE (devenu 238 CE) — relève de la compétence du juge interne.

20. Toutefois, une décision rendue par le Tribunal de première instance à propos justement du règlement n° 2187/93 a amené le Verwaltungsgericht à douter de la conformité de cette solution au droit communautaire.

Dans l'arrêt Dethlefs e.a./Conseil et Commission, le Tribunal a en effet affirmé que, «dans la mesure où cet acte [le règlement n° 2187/93] établit un système de dédommagement pour faire face aux obligations découlant de la condamnation des institutions communautaires prononcée par l'arrêt Mulder, son application relève du domaine de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté» [16].

16 — Arrêt du 24 septembre 1998 (T-112/95, Rec. p. II-3819, point 55).

21. Face à de telles affirmations, qui semblent mettre en cause le raisonnement qu'il a exposé précédemment, le Verwaltungsgericht a alors décidé, après avoir joint les trois procédures aux fins de la présente demande de décision préjudicielle, de soumettre à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

«1) Convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CE, de l'article 178 du traité CE et du règlement (CEE) n° 2187/93 en ce sens que la Cour est également compétente pour des litiges générés par un contrat conclu, au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, par l'autorité nationale compétente, conformément aux modalités prévues au règlement (CEE) n° 2187/93 du Conseil prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité?

2) Si la Cour répond par la négative à cette question et qu'il s'agit d'un cas visé par l'article 215, premier alinéa, du traité CE, fondant ainsi la compétence des juridictions nationales conformément à l'article 183 du traité CE, se pose la question de savoir si, en l'absence d'indications dans le règlement (CEE) n° 2187/93, il convient d'appliquer à un tel contrat les dispositions nationales en matière de procédure ou les principes généraux du droit

communs aux ordres juridiques des États membres.

3) Dans la mesure où s'appliquent les principes généraux du droit, il convient de se demander si et dans quelles conditions l'autorité nationale compétente peut annuler totalement ou partiellement un contrat conclu au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, lorsqu'il s'avère a posteriori que les conditions devant être remplies en vertu du règlement (CEE) n° 2187/93 du Conseil pour l'émission d'une offre d'indemnisation étaient totalement ou partiellement absentes ou que les conditions pour l'émission d'une offre d'indemnisation ne sont réunies que du fait que les autorités nationales compétentes considèrent qu'il leur est impossible, en raison du principe de la protection de la confiance légitime, d'annuler l'attribution définitive d'une quantité de référence spécifique qui est la condition de l'allocation d'une indemnité.»

Analyse juridique

Sur la première question

Considérations préliminaires

22. Comme il résulte à l'évidence même de l'ordonnance de renvoi, la question posée par celle-ci, à savoir si les litiges relatifs aux contrats d'indemnisation conclus en application du règlement n° 2187/93 relèvent de la compétence du juge national ou de celle du juge communautaire, est préalable à la solution des deux autres questions et en conditionne la réponse.

23. Avant toutefois d'approfondir cette question, il nous semble nécessaire d'en préciser les termes réels. Il est apparu en effet en cours d'instance que tant la Commission que les demandeurs dans les procédures nationales semblent retenir que dans l'hypothèse en question on puisse en principe opter indifféremment pour l'une ou l'autre solution et que le choix puisse être en pratique opéré sur la base d'appréciations de caractère contingent.

24. Entre la position de la Commission et celle des demandeurs il y a indubitablement quelques différences, mais le résultat auquel ils parviennent ne nous semble pas diverger. Pour ce qui concerne la Commission, après avoir exposé les arguments qui, à son avis, militent en faveur de l'une ou de l'autre solution, elle reconnaît que la thèse favorable à la compétence des juridictions nationales serait plus proche du système défini par les dispositions applicables du traité CE. Toutefois, elle conclut son propre raisonnement en se ralliant à la solution inverse, essentiellement pour des raisons d'opportunité: à savoir parce que cette solution serait la plus utile, la plus commode. Elle offrirait en effet l'avantage d'ouvrir une voie de recours unique, en absorbant dans une seule voie de recours

tant les litiges relatifs aux contrats d'indemnisation conclus en application du règlement n° 2187/93 que ceux afférents à la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, qui est d'une certaine façon à l'origine du système des indemnisations.

25. Même les requérants dans les procédures nationales s'expriment plutôt en faveur de la thèse de la compétence du juge national. Cependant, en relevant une prétendue contrariété de cette solution par rapport à l'arrêt Dethlefs e.a./Conseil et Commission, précité, ils suggèrent de laisser à la partie intéressée la faculté de choisir de saisir le juge communautaire ou le juge national, l'un et l'autre pouvant être considérés en principe comme compétents.

26. Tant la Commission que les demandeurs, finissent donc en substance par fonder leur raisonnement sur la même idée: à savoir que l'on serait ici en présence de deux juges théoriquement *également compétents*, et que le choix entre l'un ou l'autre serait ensuite à opérer selon un critère d'opportunité pratique, comme le veut la Commission, ou à laisser à la disposition de chaque intéressé, comme le proposent les demandeurs.

27. Or, il nous paraît que déjà en soi de tels critères seraient non seulement trop empiriques, mais également peu fiables. On peut par exemple convenir du fait que pour un contentieux complexe il serait préférable de le confier à un juge unique, mais on peut également supposer que, pour la solution des litiges qui l'opposent à l'autorité nationale, un opérateur privé trouverait plus facile et plus commode de s'adresser à ses propres juges, plutôt que de saisir la juridiction communautaire. Il s'agit en somme d'appréciations d'une valeur très relative et de ce fait impropres à fournir une orientation sûre et objective.

28. Mais, en dehors de cela, ce qui nous semble particulièrement important, c'est de tenir compte du fait que, dans le système des traités, la compétence de la Cour de justice se pose, en principe, comme alternative à celle du juge national, et que l'existence de l'une ou de l'autre par rapport à un contentieux donné ne saurait être le fruit de choix arbitraires et discrétionnaires, mais résulte des règles générales du système. Elle doit donc être établie d'une façon objective sur la base des règles et des principes pertinents.

29. S'il en est ainsi, comme nous le croyons fermement, il s'agit alors de déterminer non pas par des critères occasionnels et de commodité, mais à la lumière de ces règles et de ces principes qui, entre le juge communautaire et le juge national, serait compétent pour connaître des litiges apparus à propos des contrats d'indemnisation conclus par l'administration nationale au nom et pour le compte de la Communauté en vertu du règlement n° 2187/93.

L'objet et le but du règlement n° 2187/93

30. Dans cette perspective, étant donné que nous sommes ici en présence de contestations soulevées par des opérateurs privés à l'encontre de comportements mis en œuvre par l'administration nationale en application d'un règlement communautaire, nous pourrions nous limiter à rappeler le principe confirmé à plusieurs reprises par la Cour selon lequel «le contrôle de l'action administrative des États membres dans l'application du droit communautaire appartient en premier lieu aux juridictions nationales, sans préjudice de la possibilité pour celles-ci de poser des questions préjudicielles à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE» [17].

31. Nous estimons en effet que la solution qui vient d'être indiquée est la plus correcte à la question envisagée. Mais, avant de l'énoncer d'une façon définitive, nous croyons devoir rendre compte des doutes soulevés par le juge de renvoi et par la Commission à propos de la spécificité de la situation considérée dans la présente affaire, spécificité qui a été indiquée surtout par la Commission parmi les principaux arguments qui militeraient en faveur de la compétence du juge communautaire.

Elle résiderait notamment dans le fait que le règlement n° 2187/93 a été adopté à la suite et en conséquence de l'établissement d'une responsabilité extracontractuelle de la Communauté. Tout en reconnaissant ainsi l'autonomie des contrats d'indemnisation conclus en application de ce règlement, la Commission souligne que les litiges qui y sont relatifs finissent pourtant toujours par se rattacher à l'exécution de l'obligation de réparation consécutive à l'établissement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté. En s'appuyant alors sur cette étroite relation et en envisageant en même temps une interprétation très large de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, la Commission conclut dans le sens que lesdits litiges devraient également relever de la compétence du juge communautaire, notamment de cette compétence exclusive que l'article 178 du traité attribue à ce juge pour les litiges relatifs à la responsabilité extracontractuelle de la Communauté. Cette conclusion serait ensuite d'autant plus justifiée, d'après la Commission, mais également selon le juge allemand, dans la mesure où, à leur avis, au niveau de l'application du règlement n° 2187/93, les autorités nationales agiraient au nom et pour le compte des institutions communautaires.

32. En venant à un examen analytique de ces arguments, nous soulignons d'emblée que nous n'avons nullement l'intention de nier le lien entre le règlement n° 2187/93 et la responsabilité contractuelle de la Communauté. Comme il est souligné dans son préambule, ce règlement a en effet précisément pour objet la mise en œuvre, à la suite de l'arrêt Mulder II, de l'obligation de réparer le dommage provoqué par la réglementation communautaire initiale relative au prélèvement supplémentaire (voir le premier et le deuxième considérant du règlement).

17 — Arrêts du 27 mars 1980, Sucrimex et Westzucker/Commission (133/79, Rec. p. 1299, point 24), et du 10 juin 1982, Interagra/Commission (217/81, Rec. p. 2233, point 10).

Cependant, l'importance dudit rattachement une fois admise, il reste pourtant toujours à se demander si celui-ci suffit à justifier la conclusion selon laquelle les litiges relatifs aux contrats d'indemnisation conclus entre les producteurs et les autorités nationales ressortent de la compétence du juge communautaire au sens des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité.

L'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Dethlefs e.a./Conseil et Commission

33. Cette conclusion semble bénéficier d'un appui important — et en tout état de cause c'est ce qui a été considéré par plusieurs parties — dans l'arrêt Dethlefs e.a./Conseil et Commission, précité, dans lequel le Tribunal de première instance a affirmé que, «dans la mesure où cet acte [à savoir précisément le règlement n° 2187/93] établit un système de dédommagement pour faire face aux obligations découlant de la condamnation des institutions communautaires prononcée par l'arrêt Mulder II, son application relève du domaine de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté» (point 55).

34. Il nous paraît cependant, à bien y regarder, que la valeur de ce précédent aux fins qui nous intéressent ici est très inférieure à celle qui lui a été attribuée, étant donné la différence des situations.

Dans l'affaire Dethlefs e.a./Conseil et Commission, en effet, on était en présence de recours formés directement contre le Conseil et la Commission par plusieurs producteurs pour obtenir la réparation des dommages qui leur avaient été causés par ces institutions. En particulier, les requérants se plaignaient du fait que la Commission avait refusé le paiement des intérêts dus pendant la période qui s'était écoulée entre l'acceptation de l'offre faite par l'autorité nationale et le retrait effectif des recours en réparation des dommages en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, introduits par les opérateurs concernés avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2187/93.

Il s'agissait donc — et c'est dans cette optique qu'il faut lire l'extrait de l'arrêt repris ci-dessus — d'une question liée à l'application du règlement par des institutions communautaires *pour la partie relevant de leur responsabilité*, dans la mesure où elle avait une incidence «sur l'interprétation (de ce règlement) et sur ses effets» (point 32) et partant sur le fonctionnement du système qu'elles avaient institué.

Dans ce cas en somme, comme le Tribunal l'a souligné lui-même, les requérants ne reprochaient aucune faute aux autorités nationales, mais mettaient en cause directement et exclusivement la responsabilité des institutions communautaires. C'est justement pour ce motif que le Tribunal a rejeté l'exception d'irrecevabilité des recours que le Conseil avait soulevée en invoquant le partage des compétences

opéré par le règlement n° 2187/93 et en soutenant ainsi que la responsabilité de l'application de ce dernier incomberait aux autorités nationales et non aux institutions communautaires (point 34).

Dans les affaires faisant l'objet du présent litige, en revanche, on ne discute nullement de comportements de ces institutions, mais uniquement de l'activité exercée par les autorités nationales, et pour la partie relevant de leur compétence.

La mise en œuvre du règlement n° 2187/93 selon la répartition des fonctions entre la Communauté et les États membres

35. Ayant donc clarifié, à ce qu'il nous paraît, la véritable portée du précédent rappelé, nous revenons au point de départ pour nous demander si, comme le soutient la Commission, le lien étroit existant entre les missions confiées aux administrations nationales dans le cadre du règlement n° 2187/93 et la responsabilité extracontractuelle de la Communauté suffit à faire absorber les premières par la seconde également lorsqu'il s'agit de déterminer quel est le juge compétent pour exercer le contrôle.

36. Il nous semble que pour arriver à cette conclusion il faudrait soutenir une thèse très discutable en l'espèce: à savoir que, d'un point de vue général, le système d'indemnisation instauré par le règlement n° 2187/93 n'entre pas dans le cadre de la répartition normale des fonctions entre la Communauté et les États membres dans l'application du droit communautaire. Il est vrai que le règlement détermine précisément lui-même ce système, mais cela s'explique en raison de la situation difficile à laquelle la Communauté a dû faire face. L'ampleur du nombre de ses ayants droit potentiels, en rendant difficile la prise en compte de chaque situation individuelle, a en effet imposé une solution à caractère général, fondée sur une approche forfaitaire et sur des mécanismes précisément définis dans le règlement lui-même. Il a donc imposé de limiter la marge d'autonomie des autorités nationales, tout en leur confiant néanmoins la mission d'assurer l'application et le fonctionnement concret du système (voir le quatrième considérant).

37. Quoiqu'avec les spécificités signalées, le système réalisé reste donc dans le cadre de cette gestion décentralisée du droit communautaire qui caractérise tant d'autres secteurs de l'action communautaire. Comme on lit du reste au dixième considérant du règlement:

«Dans la mise en œuvre du présent règlement, les autorités compétentes des États membres agissent au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission et en vertu d'un mandat qui ne concerne que l'exécution dans le respect des dispositions de ce règlement, des tâches administratives nécessaires à la mise en œuvre».

Partant, il n'y a pas de raison de retenir que, quoiqu'aussi limitées, ces missions sont étrangères à la traditionnelle activité de mise en œuvre du droit communautaire par des États membres. En conséquence, il n'y a même pas de raison de retenir que leur exécution doive échapper au contrôle du juge national pour tomber sous celui du juge communautaire, en dérogation aux principes généraux en la matière que nous avons déjà rappelés ci-dessus (voir point 30).

Sur la nature du rapport entre les autorités nationales et les institutions communautaires

38. Le Tribunal de première instance lui-même a du reste rejeté cette conclusion dans les affaires Laga/Commission et Landuyt/Commission [18], dans lesquelles il a refusé de se déclarer compétent pour contrôler la légalité d'un acte adopté par les autorités françaises compétentes excluant que la partie requérante ait droit à une offre de dédommagement au titre du règlement n° 2187/93. En se référant significativement à la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle il appartient aux États membres «d'assurer sur leur territoire l'exécution de la réglementation communautaire, notamment en matière de politique agricole commune», le Tribunal en a déduit, comme première conséquence de caractère général, que «les actes adoptés par les autorités nationales dans le cadre de l'exécution de cette dernière politique sont donc normalement soumis au contrôle du juge national». Sur un plan plus spécifique, il a ensuite retenu qu'il n'était pas compétent pour contrôler la légalité de l'acte de l'autorité nationale justement dans la mesure où les demandes des requérants visaient «à mettre en cause la validité d'une décision prise par les organes nationaux chargés de mettre en œuvre certaines mesures dans le cadre de la politique agricole commune».

39. Pour soutenir la thèse de la compétence du juge communautaire, tant le Verwaltungsgericht que la Commission s'appuient du reste sur un autre aspect du rôle exercé par les autorités nationales dans le cadre du régime d'indemnisation créé par le règlement n° 2187/93, c'est-à-dire sur le fait que ces autorités sont appelées à exercer, dans ce contexte, une activité à caractère typiquement contractuel. Comme on le rappellera, en effet, le régime des indemnisations se fonde sur la conclusion d'un contrat entre l'administration et le producteur, destiné à définir le montant de l'indemnisation due à ce dernier.

40. Or, le juge national et la Commission attribuent une importance particulière au fait que, selon l'article 14 du règlement n° 2187/93, les autorités nationales agissent à cette fin «au nom et pour le compte» du Conseil et de la Commission. Ils retiennent en effet que, pour ce motif, le rapport entre l'autorité nationale et les institutions communautaires mentionnées devrait être qualifié de mandat avec représentation,

18 — Arrêts du 4 février 1998, Laga/Commission (T-93/95, Rec. p. II-195, points 33 et suiv.), et Landuyt/Commission (T-94/95, Rec. p. II-213, points 33 et suiv.).

avec la conséquence que la relation contractuelle née de l'offre d'indemnisation par l'autorité nationale et de l'acceptation de celle-ci par le producteur devrait être considérée en réalité comme conclue directement entre le producteur, d'une part, et le Conseil et la Commission, de l'autre.

41. Nous ne voulons pas entrer ici dans une discussion sur le mérite de cette thèse. Nous nous bornons, à nos fins, à observer que, même si l'on retenait que l'autorité nationale agit en tant que mandataire ou représentante des institutions communautaires et que les contrats d'indemnisation conclus par l'administration nationale en application du règlement n° 2187/93 existent en réalité entre celles-ci et le producteur, ce n'est pas pour cela que devrait être exclue la compétence du juge national à l'égard des litiges relatifs à ces contrats.

On sait bien en effet que, en vertu des articles 181 et 215, premier alinéa, du traité et 183 du traité CE (devenu article 240 CE), les litiges en matière contractuelle auxquels la Communauté est partie sont en règle générale de la compétence des juridictions nationales. Comme l'a rappelé la Cour dans l'arrêt du 21 mai 1987 [19], «l'article 183 du traité prévoit que les juridictions nationales sont compétentes pour connaître des litiges auxquels la Communauté est partie, sous réserve de ceux pour lesquels le traité accorde compétence exclusive à la Cour». En combinant alors cette disposition avec l'article 181 du traité, aux termes duquel la Cour de justice est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour son compte, il en résulte qu'en règle générale les litiges relatifs à des contrats auxquels la Communauté est partie, ou en tout état de cause dans lesquels un des cocontractants agit en représentation de la Communauté, relèvent de la compétence de la juridiction nationale.

Sur les limites de la compétence communautaire en matière de responsabilité extracontractuelle

42. Pour soutenir alors que le juge communautaire est compétent, il ne resterait qu'à s'appuyer sur un argument déjà rappelé précédemment (voir ci-dessus, point 31). C'est-à-dire qu'il faudrait démontrer que la compétence attribuée à ce juge par les articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité en matière de responsabilité extracontractuelle de la Communauté inclut aussi les litiges relatifs à des demandes contractuelles ayant pour objet l'exécution de l'obligation d'indemnisation consécutive à l'établissement de cette responsabilité.

Et telle est justement, comme on l'a vu, la thèse que la Commission tente d'affirmer, en étendant dans le sens qui vient d'être indiqué la portée de l'article 178 du traité dans la partie où cette disposition attribue à la Cour la compétence pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 215, deuxième alinéa.

19 — Arrêt Rau e.a. (133/85 à 136/85, Rec. p. 2289).

43. Nous devons tout d'abord relever, toutefois, qu'il n'y a aucune trace d'une telle interprétation dans les dispositions du traité rappelées, et qu'en tout état de cause elle ne correspond ni à la formulation de ces règles ni à leur finalité.

44. Comme on vient de le voir, le traité distingue très clairement entre les litiges relatifs à la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, qui relèvent de la compétence de la Cour de justice (articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité) et les litiges en matière contractuelle, qui sont de la compétence des juridictions nationales, sous réserve qu'ils ne soient pas dévolus à la Cour de justice en vertu d'une clause compromissoire (article 181 du traité). En règle générale, et toujours sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice, le traité admet la compétence des juridictions nationales pour les litiges auxquels la Communauté est partie (article 183 du traité). Il est alors évident que d'éventuelles dérogations à ce système fondamental de répartition des champs de compétence des juridictions communautaires et nationales ne sauraient se déduire par le biais d'hypothèses d'interprétation, mais devraient être énoncées expressément et sans équivoque.

45. La thèse de la Commission énoncée ci-dessus ne pourrait se justifier non plus au nom de la spécificité soulignée des rapports faisant l'objet de la présente affaire, c'est-à-dire au nom de leur étroite relation avec la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, dont nous avons parlé à plusieurs reprises précédemment (voir notamment le point 31).

Sur le plan formel, en effet, l'offre d'indemnisation au producteur de la part de l'autorité nationale compétente et l'acceptation corrélative du producteur se présentent comme des éléments constitutifs d'un rapport juridique autonome, même s'il est destiné à satisfaire et à neutraliser les prétentions du producteur à une réparation par la Communauté. Il faut certainement reconnaître que ce rapport revêt une nature contractuelle, comme l'a déjà noté le Tribunal de première instance dans l'affaire Connaughton e.a./Conseil, lorsqu'il a affirmé que «le règlement n° 2187/93 a ainsi, en ce qui concerne les producteurs, la nature d'une proposition transactionnelle, dont l'acceptation est facultative, et il constitue une alternative à la solution judiciaire du différend» [20].

46. D'autre part, la thèse de l'autonomie des rapports juridiques dont nous discutons nous semble aussi plus conforme au système instauré par le règlement n° 2187/93. Son article 14 prévoit, en effet, que l'acceptation de l'offre par le renvoi à l'autorité compétente de la quittance dûment approuvée et signée par le producteur implique renonciation à toute action quelle qu'elle soit à l'encontre des institutions communautaires pour le dommage réparable. Par contre, le quinzième considérant du règlement précise que puisque «la non-acceptation de l'offre faite à un producteur par l'autorité compétente de l'État membre dans le respect des dispositions du présent règlement consisterait en un refus de l'offre communautaire [...] l'action judiciaire qui serait ultérieurement poursuivie ou engagée par le producteur serait du ressort de la juridiction communautaire». Dans ce cas,

20 — Arrêts Connaughton e.a./Conseil, précité, point 35, et du 16 avril 1997, Saint et Murray/Conseil et Commission (T-554/93, Rec. p. II-563, point 41).

en effet, aucun lien de droit ne s'instaure entre le producteur et les autorités nationales, mais on reste entièrement dans la sphère communautaire et dans le cadre des rapports entre le producteur et les institutions communautaires apparus consécutivement à l'établissement de la responsabilité extracontractuelle de ces dernières. De ce fait, il est naturel que même les litiges y relatifs relèvent de la compétence du juge communautaire au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité. Dans le cas, en revanche, de l'acceptation de l'offre, il se crée un rapport autonome avec les autorités nationales, rapport qui vit, aussi longtemps qu'il reste en vigueur, sa vie propre et qui, en tant que tel, ne peut pas ne pas relever de la compétence des juges nationaux.

47. Mais surtout, le bien-fondé de ce que nous venons de soutenir jusqu'ici nous semble résulter de l'interprétation téléologique des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité. Comme la Cour a eu à plusieurs reprises l'occasion de l'affirmer, «l'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité [...] n'a pas pour objectif de permettre à la Cour d'examiner la validité des décisions prises par les organes nationaux chargés de la mise en œuvre de certaines mesures dans le cadre de la politique agricole commune ou d'apprécier les conséquences pécuniaires résultant de l'invalidité éventuelle de telles décisions» [21]. Le Tribunal de première instance a à juste titre tiré la conclusion de cette jurisprudence, dans les affaires précitées Laga/Commission et Landuyt/Commission que, puisque le refus par l'organisme national compétent de présenter au requérant une offre d'indemnisation en vertu du règlement n° 2187/93 était la conséquence des contrôles effectués par l'organisme lui-même, «le fait à l'origine du dommage dont le requérant sollicite réparation est donc un acte des autorités nationales adopté dans l'exercice de leurs compétences propres. Il en résulte que les conditions d'une saisine du Tribunal au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité ne sont pas réunies» [22].

48. D'après tous les arguments exposés jusqu'ici, nous croyons donc qu'il faut conclure dans le sens que la compétence pour connaître des litiges relatifs à l'application du règlement n° 2187/93 de la part des autorités nationales revient à la juridiction nationale, en particulier lorsqu'il s'agit, comme dans les cas examinés, de litiges relatifs à des contrats d'indemnisation conclus entre lesdites autorités et les producteurs concernés.

Sur la deuxième question

49. La réponse négative à la première question impose d'examiner également la deuxième, parce que c'est justement dans l'éventualité d'une telle réponse que le Verwaltungsgericht vous a demandé de préciser s'il convient d'appliquer aux contrats d'indemnisation conclus en exécu-

21 — Voir, notamment, les arrêts du 12 décembre 1979, Hans-Otto Wagner/Commission (12/79, Rec. p. 3657, point 10), et du 26 février 1986, Krohn/Commission (175/84, Rec. p. 753, point 18).

22 — Arrêts Laga/Commission, point 47, et Landuyt/Commission, précités, point 47.

tion du règlement n° 2187/93 les dispositions nationales en matière de procédure ou plutôt les principes généraux du droit communs aux ordres juridiques des États membres.

50. Nous croyons que la réponse à cette question se trouve déjà d'une certaine façon dans la solution donnée à la question précédente. En effet, d'après une jurisprudence de la Cour établie depuis longtemps, lorsque la mise en œuvre d'un règlement communautaire incombe aux autorités nationales, elle doit avoir lieu selon les règles du droit national. La Cour affirme en effet que, dans l'hypothèse où «la mise en œuvre d'un règlement communautaire incombe aux autorités nationales sous le contrôle des juridictions nationales, cette mise en œuvre doit suivre les règles de procédure et de forme prévues par le droit national de l'État membre. Cependant, ainsi que la Cour l'a déjà souligné dans une jurisprudence constante, le recours aux règles nationales n'est possible que dans la mesure nécessaire à l'exécution des dispositions du droit communautaire et pour autant que l'application de ces règles nationales ne porte pas atteinte à la portée et à l'efficacité de ce droit communautaire» [23].

51. Nous estimons que ce précédent pourrait être repris tel quel en vue de la question examinée et qu'il faut donc répondre au Verwaltungsgericht que, dans la mesure où le règlement n° 2187/93 ne prévoit rien à cet égard, il convient d'appliquer aux contrats d'indemnisation conclus en exécution de ce règlement les dispositions nationales en matière de procédure, pour autant que leur application ne porte pas atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire.

Nous ne croyons pas, d'autre part, qu'une telle réponse puisse être infirmée par la préoccupation, manifestée par la Commission, que l'on risquerait ainsi d'appliquer la réglementation communautaire d'une façon non uniforme dans les ordres juridiques nationaux. Il est en effet facile de répliquer que c'est justement pour éviter ces risques de divergence d'application du droit communautaire, qui compromettraient l'égalité de traitement des opérateurs économiques dans tous les États membres, que l'article 177 du traité a prévu la procédure du renvoi préjudiciel. Comme chacun sait, en effet, cette procédure permet justement aux juridictions nationales de demander à la Cour, dans des cas analogues à ceux examinés ici, de résoudre toute question relative à l'interprétation et à la validité des dispositions communautaires pertinentes [24].

Sur la troisième question

52. Enfin, par la troisième question préjudicielle, le Verwaltungsgericht interroge la

23 — Arrêt du 6 mai 1982, BayWa e.a. (146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 29); voir également les arrêts du 5 mars 1980, Ferwerda (265/78, Rec. p. 617, point 10); du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, points 15 et suiv.), et du 7 juillet 1987, Étoile commerciale et CNTA/Commission (89/86 et 91/86, Rec. p. 3005, point 12).

24 — Arrêt Sucrimex et Westzucker/Commission, précité, point 24.

Cour sur l'éventuelle incidence de certains principes généraux du droit, notamment du principe de la protection de la confiance légitime, à l'égard des litiges découlant des contrats d'indemnisation en question. Plus particulièrement, il veut savoir si ce principe s'oppose à ce que les autorités nationales, ayant conclu un contrat d'indemnisation au nom et pour le compte des institutions communautaires, puissent ultérieurement (et, le cas échéant, dans quelles conditions) l'annuler si elles établissent que les conditions pour l'émission d'une offre d'indemnisation ne sont plus remplies ou même si elles établissent que ces conditions ne sont réunies que du fait que les autorités nationales, toujours et exclusivement pour des motifs tenant à la protection de la confiance légitime, ne peuvent pas influer sur les conditions de l'allocation de l'indemnité.

53. Il nous semble que là encore la réponse puisse être trouvée dans votre jurisprudence. Nous nous bornons à cet égard à rappeler l'arrêt Deutsche Milchkontor e.a. À cette occasion, en se prononçant sur un cas de répétition d'aides indûment versées, la Cour confirma surtout une orientation univoque de sa jurisprudence, à savoir que les principes de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique font pleinement partie de l'ordre juridique communautaire. Cela étant, elle expliqua par conséquent que l'on ne saurait considérer comme contraire à cet ordre juridique qu'une législation nationale assure le respect de ces principes quand, en raison d'une violation de règles communautaires, il faut retirer des actes administratifs ou exiger les restitutions de prestations pécuniaires accordées par l'administration publique, sous réserve toutefois que l'application desdits principes ait lieu selon les conditions et les modalités prévues pour les rapports juridiques purement nationaux et que l'intérêt de la Communauté soit pleinement pris en considération [25].

Toujours en cette matière, au demeurant, la Cour a eu également l'occasion de souligner qu'«un comportement fautif de la Commission ou de ses fonctionnaires de même qu'une pratique d'un État membre non conforme à la réglementation communautaire ne peuvent donner naissance à une confiance légitime dans le chef de l'opérateur économique bénéficiaire de la situation ainsi créée [...]» [26]. «Il en résulte que le principe de la protection de la confiance légitime ne peut être invoqué à l'encontre d'une disposition précise d'un texte de droit communautaire et que le comportement d'une autorité nationale chargée d'appliquer le droit communautaire, qui est en contradiction avec ce dernier, ne saurait fonder, dans le chef d'un opérateur économique, une confiance légitime à bénéficier d'un traitement contraire au droit communautaire» [27]. Dans de tels cas, comme l'a relevé à cette occasion l'avocat général Mancini, le sujet lésé a toujours la possibilité d'intenter devant les juridictions nationales une action en indemnité contre les autorités responsables de l'erreur pour autant qu'il aurait, selon ses propres dires, subi un préjudice [28].

25 — Arrêt Deutsche Milchkontor e.a., précité, points 27 et suiv.

26 — Voir arrêts du 16 novembre 1983, Thyssen/Commission (188/82, Rec. p. 3721), et du 15 décembre 1982, Maizena (5/82, Rec. p. 4601).

27 — Arrêt du 26 avril 1988, Krücken (316/86, Rec. p. 2213, point 24).

28 — Conclusions de l'avocat général Mancini dans l'affaire Krücken, précitée, Rec. p. 2231.

54. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si et comment ces précédents sont applicables dans les cas spécifiques qui lui sont soumis. Pour ce qui concerne en revanche la Cour, nous estimons, à l'instar de ceux-ci, que l'on pourrait se borner à répondre au Verwaltungsgericht que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que les autorités d'un État membre tiennent compte du principe de la confiance légitime dans l'appréciation de l'éventuel non-respect des conditions imposées par une réglementation communautaire, sous réserve toutefois que l'application de ce principe ait lieu selon les conditions et les modalités prévues pour des rapports juridiques purement nationaux et que l'intérêt de la Communauté soit pleinement pris en considération.

Conclusions

55. Sur la base des considérations qui précèdent, nous vous proposons donc de répondre aux questions préjudicielles soulevées par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main comme suit:

«1) Les litiges relatifs à l'efficacité et à l'annulabilité des contrats d'indemnisation conclus par les autorités nationales compétentes avec les producteurs de lait et de produits laitiers en exécution du système d'indemnisation instauré par le règlement (CEE) n° 2187/93 du Conseil, du 22 juillet 1993, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité, relèvent en principe de la compétence des juridictions nationales.

2) Dans la mesure où le règlement précité ne prévoit rien à cet égard, les dispositions nationales en matière de procédure s'appliquent aux contrats d'indemnisation conclus en application de celui-ci, pour autant que leur application ne porte pas atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire.

3) Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que les autorités d'un État membre tiennent compte du principe de la confiance légitime dans l'appréciation de l'éventuel non-respect des conditions imposées par une réglementation communautaire, sous réserve toutefois que l'application de ce principe ait lieu dans les conditions et selon les modalités prévues pour les rapports juridiques purement nationaux et que l'intérêt de la Communauté soit pleinement pris en considération.»