ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
21 novembre 1996 *

Dans l'affaire T-53/96,

Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, syndicat professionnel de droit français, ayant son siège à l'Isle-Jourdain (France),

Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale, syndicat professionnel de droit français, ayant son siège à l'Isle-Jourdain,

Philippe de Villiers, député au Parlement européen, demeurant aux Aubretières (France),

représentés par M^e^ Alexandre Varaut, avocat au barreau de Paris,

parties requérantes,

contre

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

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet une demande en dommages et intérêts, au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE,

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

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

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 Le 27 mars 1996, la Commission a adopté la décision 96/239/CE, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO L 78, p. 47, ci-après « Décision »), qui interdit, en son article 1er, « dans l'attente d'un examen global de la situation », les exportations à partir du Royaume-Uni vers les autres États membres et les pays tiers

— de bovins vivants, de leurs spermes et embryons;

— des viandes de l'espèce bovine abattue au Royaume-Uni;

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

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

2 La Décision se fonde sur la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29), telle que modifiée, et notamment sur son article 10, ainsi que sur la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13), telle que modifiée, et notamment sur son article 9. Les articles précités de ces deux directives habilitent la Commission, en présence de « toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine », à adopter les mesures nécessaires, selon la procédure du comité vétérinaire permanent. Ces mêmes dispositions imposent à la Commission de suivre l'évolution de la situation et, selon la même procédure, de modifier ou d'abroger, en fonction de cette évolution, les décisions prises.

3 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 avril 1996, les requérants, deux syndicats de producteurs français, et M. Philippe de Villiers, député au Parlement européen, ont demandé au Tribunal de déclarer la Commission responsable, au titre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CE, des dommages résultant de la tardiveté des mesures adoptées à l'égard de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après « ESB »).

4 Par acte séparé, déposé le 17 juillet 1996 au greffe du Tribunal, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité, sur le fondement de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure. Les requérants ont déposé leurs observations le 6 septembre 1996.

5 Dans leur requête, les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal

— déclarer la Commission responsable, sur le fondement de l'article 215 du traité;

— condamner la Communauté à payer aux requérants la somme de 1 franc symbolique en réparation du dommage moral subi;

— désigner un expert aux fins de fixer le préjudice subi par les adhérents des deux syndicats requérants.

6 La Commission, dans son exception d'irrecevabilité, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal

— rejeter le recours comme irrecevable;

— condamner les parties requérantes aux dépens.

Sur la recevabilité du recours

Arguments des parties

7 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission rappelle que, en vertu de l'article 19 du statut (CE) de la Cour et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit indiquer l'objet du litige et

l'exposé sommaire des moyens invoqués. Elle soutient que, dans le cadre d'un recours en indemnité, la requête doit contenir les éléments qui permettent d'identifier le comportement que le requérant reproche à l'institution, les raisons pour lesquelles il estime qu'un lien de causalité existe entre le comportement et le préjudice qu'il prétend avoir subi ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice.

8 Pour ce qui est du préjudice prétendument subi, la Commission soutient que la requête ne contient aucun élément précisant la nature (aspect santé publique et/ou aspect de marché, éléments constitutifs du préjudice allégué tant pour le préjudice propre de chacun des requérants que pour celui prétendument subi par les adhérents des deux syndicats) et la réalité du préjudice allégué. Elle fait valoir que la simple affirmation, non expliquée, des requérants, selon laquelle leur préjudice serait le même que « celui de tout citoyen d'un pays membre de l'Union européenne », ne saurait constituer un élément permettant d'apprécier l'importance du préjudice allégué, ni sa localisation dans le temps, ni a fortiori sa concrétisation éventuelle.

9 En ce qui concerne l'existence d'une prétendue violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, la Commission fait valoir que la simple affirmation d'une violation du principe de proportionnalité et d'une appréciation erronée des faits de sa part, sans autre élément d'explication, est insuffisante. Selon elle, le simple renvoi à une série d'actes inadaptés et d'abstentions dans le cadre de la mission de surveillance du commerce entre États membres qui lui est confiée ne permet pas d'apprécier l'existence d'une telle violation.

10 Enfin, pour ce qui est du lien de causalité, la Commission soutient que la requête ne contient aucune indication à cet égard.

11 Quant à l'intérêt légitime des syndicats à agir pour demander la réparation du préjudice subi par leurs adhérents, la Commission fait valoir qu'aucune cession de droits n'est établie, ni même invoquée, dans la requête et qu'une telle cession n'est

d'ailleurs pas prévue dans les statuts des deux syndicats, tels qu'ils ont été joints à la requête (voir l'arrêt de la Cour du 4 octobre 1979, Ireks-Arkady/Conseil et Commission, 238/78, Rec. p. 2955, point 5, et l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 1995, Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 77).

12 La Commission fait, en outre, valoir que l'action des requérants est, à tout le moins, partiellement prescrite. Elle rappelle que, selon l'article 43 du statut (CE) de la Cour, l'action en indemnité se prescrit par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. Elle explique que, aucune indication n'étant donnée dans la requête sur la localisation et la concrétisation du préjudice dans le temps, elle se doit d'invoquer la prescription de tous les faits antérieurs au 6 avril 1991, soit au delà du délai de cinq ans à compter du dépôt de la requête le 6 avril 1996.

13 La Commission soutient, en conclusion, que ce manque complet d'indications des éléments de fait et de droit à la base de la requête viole ses droits de la défense, puisqu'elle est empêchée d'organiser utilement celle-ci. Par conséquent, elle demande au Tribunal de déclarer le recours irrecevable.

14 Dans leur requête, les requérants font valoir, en ce qui concerne la faute imputée à la Commission, que, compte tenu, d'une part, des informations sur l'ESB à sa disposition et, d'autre part, des actions qu'elle a entreprises depuis 1986, date de la découverte du premier cas d'ESB, on ne peut que conclure à l'insuffisance des mesures arrêtées par la Commission jusqu'au 27 mars 1996, date de l'adoption de la Décision, qui interdit les exportations à partir du Royaume-Uni vers les autres États membres et les pays tiers de bovins et de produits dérivés.

15 Les requérants considèrent que, en prenant les mesures adéquates de manière si tardive, la Commission a manqué à l'obligation de contrôle et de surveillance des échanges intracommunautaires qui lui incombe, particulièrement lorsque ceux-ci peuvent mettre en cause la santé et la vie des consommateurs, ainsi qu'il ressort des articles 129 et 129 A du traité. Les requérants soutiennent que la Commission a

violé le principe de proportionnalité en ce que les mesures prises avant le 27 mars 1996 n'étaient pas proportionnées au risque que l'ESB comportait pour la santé humaine. Ils soulignent que, quoique la certitude de la transmission de la maladie à l'homme fasse toujours défaut, la Commission a adopté le 27 mars 1996 des mesures d'interdiction absolue. Ils en déduisent qu'elle a commis, avant l'adoption de ces mesures, une erreur manifeste d'appréciation quant aux risques de transmission de la maladie, puisque les éléments étayant l'existence d'un risque sont, selon eux, toujours les mêmes.

16 En ce qui concerne le préjudice prétendument subi par les requérants, la requête est rédigée dans les termes suivants

« Le Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, le Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale et Monsieur Philippe de Villiers ont subi, comme tout citoyen d'un pays membre de l'Union européenne, un préjudice moral dont ils demandent réparation.

En outre, le Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale et le Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale sollicitent la nomination d'un expert aux fins de voir établi le préjudice subi par chacun de ses adhérents. »

17 Quant au lien de causalité entre le préjudice subi et le comportement de la Commission, les requérants soutiennent que le préjudice subi a été occasionné par le manquement de la Commission à l'obligation de contrôle et de surveillance des échanges intracommunautaires qui lui incombe, particulièrement lorsque ces échanges peuvent mettre en cause la santé et la vie des consommateurs.

18 Dans leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité, les requérants font valoir, en ce qui concerne le préjudice, qu'ils ont demandé au Tribunal de nommer un expert, le préjudice n'étant pas déterminable autrement. Ils soutiennent que, d'après l'arrêt de la Cour du 28 mars 1979, Granaria/Conseil et Commission (90/78, Rec. p. 1081, points 5 et 6), un recours en indemnité dans lequel les requérants se réservent de préciser ultérieurement la portée du préjudice ne saurait, de ce fait, être déclaré irrecevable.

Appréciation du Tribunal

19 Aux termes de l'article 114 de son règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond dans les conditions prévues par les paragraphes 3 et 4 de cet article. En l'espèce, le Tribunal estime que, étant suffisamment éclairé par l'examen des pièces du dossier, il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

20 Le Tribunal relève que, en vertu de l'article 19 du statut (CE) de la Cour et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués.

21 Il est de jurisprudence constante que cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels se fonde celui-ci ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même (voir les arrêts de la Cour du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 28, et du 31 mars 1992, Commission/Danemark, C-52/90, Rec. p. I-2187, points 17 et suivants; voir aussi l'ordonnance du Tribunal du 28 avril 1993, De Hoe/Commission, T-85/92, Rec. p. II-523, point 20, confirmée par l'ordonnance de la Cour du 7 mars 1994, De Hoe/Commission, C-338/93P,

Rec. p. I-819, l'ordonnance du Tribunal du 29 novembre 1993, Koelman/Commission, T-56/92, Rec. p. II-1267, point 21, et l'arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, Asia Motor France e. a./Commission, T-387/94, Rec. p. II-961, point 106).

22 Il est aussi de jurisprudence constante que, pour satisfaire à ces exigences, une requête visant à la réparation de dommages causés par une institution communautaire doit contenir les éléments qui permettent d'identifier le comportement que le requérant reproche à l'institution, les raisons pour lesquelles il estime qu'un lien de causalité existe entre le comportement et le préjudice qu'il prétend avoir subi ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice (arrêts du Tribunal du 10 juillet 1990, Automec/Commission, T-64/89, Rec. p. II-367, point 73, Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission, précité, point 75, et Asia Motor France e. a./Commission, précité, point 107).

23 Or, le Tribunal relève que, dans leur requête, les requérants n'ont pas fourni le moindre élément en ce qui concerne la nature du préjudice allégué ni en ce qui concerne la manière dont le préjudice qu'ils auraient éventuellement subi aurait trouvé sa cause dans le comportement incriminé de la Commission.

24 En effet, pour ce qui est, en premier lieu, du préjudice moral prétendument subi par les deux syndicats requérants ainsi que par M. Philippe de Villiers, aucune précision quant aux éléments constitutifs et à la réalité de ce préjudice n'est fournie dans la requête. L'indication selon laquelle ils auraient été lésés « comme tout citoyen d'un pays membre » n'est pas suffisante pour permettre d'identifier le préjudice dont ils entendent se prévaloir.

25 En second lieu, pour ce qui est du préjudice matériel prétendument subi par les adhérents aux deux syndicats, le Tribunal constate, également, qu'aucune référence au dommage prétendument subi n'est faite dans la requête. En particulier, les requérants n'indiquent pas le caractère et l'étendue dudit préjudice.

26 Ce manque total d'indications ne saurait être comblé par la demande des deux syndicats requérants tendant à la désignation d'un expert aux fins de « fixer » le préjudice matériel prétendument subi par leurs adhérents. En effet, le Tribunal relève que, si la demande des requérants doit être interprétée comme visant à ce que soit ordonnée une expertise, mesure d'instruction prévue à l'article 65, sous d), du règlement de procédure, elle ne saurait être retenue, étant donné que l'objectif poursuivi par les mesures d'instruction — à savoir rapporter la preuve des faits allégués — ne pourrait être réalisé en l'espèce, la présentation de faits à prouver quant à l'existence du préjudice prétendument subi faisant entièrement défaut. En outre, le Tribunal estime que la demande des requérants, si elle doit être interprétée comme visant à ce que soit ordonnée une mesure d'organisation de la procédure au titre de l'article 64, paragraphe 2, sous b) et c), du règlement de procédure, ne saurait, non plus, être accueillie, de telles mesures ayant pour objet de déterminer les points sur lesquels les parties doivent compléter leur argumentation ou qui nécessitent une instruction, de préciser la portée des conclusions ainsi que des moyens et arguments des parties et de clarifier les points litigieux entre elles. En l'espèce, le Tribunal relève qu'il ne s'agit ni de déterminer les points qui nécessitent une instruction, ni de préciser la portée des conclusions, mais de déterminer les uns et les autres dans leur totalité. De même, aucune clarification d'un point litigieux entre les parties ne peut être effectuée, la Commission n'étant pas en mesure de contester le préjudice invoqué par les requérants, faute d'indication des éléments essentiels permettant d'en identifier le caractère, l'étendue et le lien de causalité avec ses prétendus manquements à son obligation de contrôle et de surveillance.

27 Les requérants ne sauraient non plus se prévaloir de l'arrêt Granaria/Conseil et Commission, précité. A cet égard, le Tribunal relève que, dans cette affaire, la Cour a déclaré qu'une requête dans laquelle le requérant se borne à affirmer qu'il a subi un préjudice pécuniaire du fait de la réglementation en cause, tout en se réservant de préciser ultérieurement la portée de celui-ci, ne saurait en général satisfaire aux exigences du règlement de procédure quant à l'indication de l'objet du litige et des moyens invoqués. Toutefois, les circonstances de fait de cette affaire, dans laquelle la Cour a considéré, à titre exceptionnel, que le caractère incomplet de la requête ne devait pas nécessairement entraîner son irrecevabilité, étaient très différentes de celles de la présente espèce. Il s'agissait, en effet, d'un recours en indemnité introduit suite à l'arrêt de la Cour du 19 octobre 1977, Ruckdeschel e. a. (117/76 et 16/77, Rec. p. 1753), ayant déclaré illégal, pour violation du principe d'égalité entre les producteurs concernés, l'article 5 du règlement n° 1125/74 du Conseil, du

29 avril 1974, modifiant le règlement n° 120/67/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 128, p. 12), et mettant fin à l'octroi des restitutions à la production de quellmehl. Dans ces conditions, la Cour a considéré que le problème du fondement juridique de la responsabilité se prêtait particulièrement bien à être tranché séparément et, pour des raisons tenant à l'économie de la procédure, elle a examiné si la responsabilité de la Communauté était engagée, pour conclure que tel n'était pas le cas envers Granaria. En outre, dans cette affaire, la nature du préjudice prétendument subi et le lien de causalité entre celui-ci et le règlement déclaré illégal pouvaient être déduits des circonstances de l'espèce.

28 En ce qui concerne l'intérêt des syndicats à agir au nom de leurs adhérents, le Tribunal relève que les associations requérantes n'ont pas identifié, dans le cadre du recours, les sujets prétendant avoir subi un préjudice, ni établi, ni même invoqué dans la requête, une cession de droits ou un mandat sur lesquels ils pourraient fonder leur intérêt à agir au nom de leurs adhérents (voir les arrêts Ireks-Arkady/Conseil et Commission, précité, point 5, et Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission, précité, point 77). Le Tribunal considère que, dans ces circonstances, les deux syndicats n'ont pas démontré l'existence d'un intérêt à agir au nom de leurs adhérents.

29 De l'ensemble des considérations qui précèdent, il résulte, en premier lieu, que la requête ne satisfait pas aux exigences minimales que l'article 19, premier alinéa, du statut (CE) de la Cour et l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal établissent pour qu'un recours soit recevable et, en second lieu, que les syndicats requérants n'ont pas établi l'existence d'un intérêt à agir. Dès lors, il y a lieu de faire droit à l'exception d'irrecevabilité et de rejeter le recours comme irrecevable, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'existence des autres éléments requis à l'appui d'un recours en indemnité, ni le bien-fondé des autres arguments développés par les requérants et la Commission.

Sur les dépens

30 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les parties requérantes ayant succombé en leurs conclusions, et la Commission ayant conclu à la condamnation des requérants aux dépens, il y a lieu de condamner ces derniers solidairement aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Les parties requérantes sont condamnées solidairement aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 21 novembre 1996.

Le greffier

H. Jung

Le président

R. García-Valdecasas