2) La requérante est condamnée aux dépens, y compris ceux exposés par la partie intervenante.

Due Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 30 septembre 1982

Pour le greffier

J. A. Pompe

greffier adjoint

Le président de la deuxième chambre

O. Due

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 23 SEPTEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans l'affaire que nous allons à présent aborder, il sera à nouveau question d'isoglucose.

L'objet du litige est, cette fois-ci, le règlement (CEE) n° 1785/81 du 30 juin 1981 (JO L 177 du 1. 7. 1981, p. 4 et suiv.) portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, entré en vigueur le 1er juillet 1981.

Ce texte s'applique tant au sucre qu'à l'isoglucose (article 1) et comporte, notamment dans ses articles 24 et suivants, un régime de quotas et des dispositions fixant une cotisation à la production pour les campagnes de commercialisation 1981-1982 à 1985-1986.

Selon la Société Roquette Frères, également requérante dans l'affaire 110/81 dans laquelle elle invoquait la nullité du règlement n° 387/81 (JO L 44 du 17. 2. 1981, p. 1 et suiv.) instaurant une cotisation à la production d'isoglucose, au motif que le Conseil n'avait pas le pouvoir de créer ainsi des ressources propres, ce même argument est transposable au règlement n° 1785/81 et au régime de cotisation qu'il institue pour l'isoglucose.

Elle a donc introduit devant la Cour un recours ayant pour objet l'annulation du règlement n° 1785/81, au moins quant aux dispositions qui la concernent, ce qui signifie, à la lumière de la requête introductive d'instance, qu'elle demande l'abrogation des articles 24 et 28 en tant qu'ils instaurent un régime de quotas et de cotisations pour l'isoglucose.

1 — Traduit de l'allemand

Le Conseil, partie défenderesse, soutenu également en l'espèce par la Commission, estime que la demande est avant tout irrecevable; mais il est en outre d'avis qu'elle est, en tout état de cause, non fondée.

Sur ce recours, nous prenons position comme suit:

I — Sur la recevabilité

Les organes communautaires parties à l'instance mettent en doute la recevabilité de la demande pour deux raisons principales. La requérante n'est, à leur avis, pas directement concernée par l'acte attaqué; en second lieu, elle n'a aucun intérêt légitime à faire valoir en justice le seul moyen qu'elle invoque, à savoir la création illicite de ressources propres de la Communauté sous la forme d'une cotisation à la production d'isoglucose. Subsidiairement, le Conseil rappelle que les dispositions litigieuses ont un caractère réellement normatif; par suite, au sens de l'article 173 du traité CEE, une entreprise privée ne peut pas en réclamer l'annulation.

1. Permettez-nous d'abord de reprendre cette dernière idée qui revêt, selon nous, une grande importance. Il est à cet égard inutile de revenir sur le fait que les dispositions du règlement n° 1785/81 organisent de manière étendue le secteur du sucre au sens large du terme pour une durée de 5 ans, ce qui, d'emblée, porte à croire qu'elles ont un *caractère normatif.* Dans la mesure aussi où elles ont trait à l'isoglucose et instituent un régime de quotas et de cotisations qui lui est applicable, on ne peut s'empêcher d'y voir un acte de portée générale au sens des décisions visées à l'article 173 du traité CEE. On pourrait, certes, peut-être avoir des hésitations sur le caractère normatif de cette réglementation, étant donné qu'elle ne concerne pour le moment qu'un groupe relativement restreint de producteurs d'isoglucose — sans doute moins de dix entreprises dans l'ensemble de la Communauté. Néanmoins, cela ne saurait être décisif, la question prépondérante étant de savoir si on peut présumer qu'il en sera toujours ainsi. Personne toutefois ne peut le prédire avec certitude; on ne peut en fait pas exclure certaines modifications, liées soit à la disparition d'une entreprise soit à la création d'une autre, même si cela paraît peut-être peu probable. Enfin, dans son article 25, ce règlement contient précisément à cet égard des dispositions particulières sur lesquelles nous reviendrons.

A notre avis, nous avons affaire — également en ce qui concerne de manière spécifique le régime de quotas et de cotisations institué pour l'isoglucose — à un *véritable règlement,* donc un acte normatif s'appliquant à un groupe indéterminé d'intéressés. Comme, d'après la jurisprudence, il ne suffit pas, pour admettre qu'une personne est individuellement concernée par un acte, que le groupe des personnes concernées soit identifiable lors de l'*entrée en vigueur* de cet acte, la *nature juridique* même de l'acte litigieux suffit à empêcher de reconnaître un intérêt à agir à la Société Roquette Frères.

2. De sérieuses hésitations quant à la recevabilité du recours résultent au surplus du fait qu'aux termes de l'article 173 du traité CEE les personnes privées doivent être concernées *directement* par l'acte attaqué.

Le point décisif à cet égard est que les quotas de production — qui influent sur le volume de la production de chacune des entreprises et jouent ainsi un rôle important dans l'application du régime de cotisations prévu à l'article 28 — ne sont pas fixés dans le règlement lui-même et sont susceptibles d'être révisés,

contrairement à ce qui se passait sous l'empire du précédent régime, dans le cadre duquel, à l'image du règlement n° 387/81, les quotas de base applicables à chaque entreprise étaient directement fixés dans une annexe.

A l'opposé, le règlement n° 1785/81 a déterminé, dans son article 24, les quantités de base A) et quantités de base B) pour l'isoglucose *par pays* et prévu que les *États membres* attribuent un quota A) et un quota B) à chacune des entreprises établies sur leur territoire, s'étant vu octroyer, pour la période du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981, un quota de base, défini dans le règlement n° 1111/77 (JO L 134 du 28. 5. 1977, p. 4 et suiv.) ou qui, à défaut, s'agissant de la Grèce, avait produit de l'isoglucose au cours de cette période.

Il est vrai que la quantité de base A) fixée pour la France correspond exactement au quota de base alloué au seul producteur d'isoglucose établi sur son territoire, à savoir la requérante. L'article 24, paragraphe 3, dispose expressément comme suit:

«le quota A) de chaque entreprise productrice ... d'isoglucose est égal au quota de base qui lui a été accordé pour la période du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981»,

cependant qu'aux termes de l'article 24, paragraphe 5:

«le quota B) de chaque entreprise productrice d'isoglucose est égal à 23,55 % de son quota A) établi conformément au paragraphe 3, selon le cas, premier ou troisième alinéa».

Mais les dispositions essentielles sont celles de l'article 25, paragraphe 2:

«les États membres peuvent diminuer le quota A) et le quota B) de chaque entreprise productrice ... d'isoglucose établie sur leur territoire d'une quantité totale n'excédant pas, pour la période visée à l'article 23, paragraphe 1, 10 %, selon le cas, du quota A) ou du quota B) déterminé pour chacune d'elles conformément à l'article 24».

Les quantités retranchées sont ensuite attribuées, conformément à l'article 25, paragraphe 3, par les États membres à une ou plusieurs autres entreprises pourvues ou non d'un quota, qui, au sens de l'article 24, paragraphe 2, sont établies dans la même région que les entreprises auxquelles ces quantités ont été retranchées. Il ressort clairement de ces dispositions que les États membres ont désormais le pouvoir — assorti d'une certaine marge d'appréciation — de collaborer à la fixation des quotas. Même si les États membres n'en ont pas fait usage au cours de la campagne de commercialisation au cours de laquelle le présent recours a été introduit, et même s'il est également peut-être peu vraisemblable qu'ils y recourent prochainement — ces dispositions sont quoi qu'il en soit valables 5 ans —, on ne peut pas prétendre que les quotas de production ont été fixés *directement* dans le règlement et qu'en conséquence celui-ci concerne directement la requérante. L'absence de lien direct entre la requérante et l'acte contesté résulte au contraire du pouvoir d'appréciation dévolu entre-temps aux États membres, à l'image des affaires jointes 103 à 109/78 [1], dans lesquelles, compte tenu du fait qu'un État membre disposait du pouvoir d'octroyer et de modifier les quotas de base pour le sucre applicables à une région déterminée, la Cour a constaté que l'entreprise requérante ne pouvait être concernée directement que par les mesures y afférentes prises par l'État membre compétent.

Au reste, les quelques arguments spécifiques présentés par la requérante ne changent rien à cette conclusion.

1 — Arrêt rendu le 18 janvier 1979 dans les affaires jointes 103 à 109/78, Société des usines de Beauport et autres/Conseil, Recueil 1979, p. 17.

i) A sa remarque, selon laquelle la réglementation antérieure prévoyait un régime du même ordre — allocation de quotas à des entreprises nouvelles —, ce qui n'avait pas empêché la Cour d'admettre que les entreprises existantes étaient directement concernées par le régime instituant les quotas, il est aisé en effet d'opposer une différence essentielle séparant les deux mécanismes: si les dispositions antérieures prescrivaient la constitution d'une réserve communautaire s'élevant à 5 % de la somme des quotas de base, qui avaient été fixés pour les entreprises déjà en activité, c'est le Conseil qui en disposait et non les États membres, et, en tout état de cause, les quotas de base des entreprises existantes restaient inchangés. Désormais, par contre, il est prévu que les quotas des entreprises existantes ne doivent pas forcément rester inchangés, mais qu'ils peuvent au contraire être diminués, les quantités ainsi rendues disponibles étant utilisées aux fins de la fixation de quotas pour les entreprises entamant une nouvelle activité de production.

ii) C'est à notre avis de manière tout aussi peu pertinente que la requérante tire argument du fait qu'aucune mesure d'application de l'article 25 du règlement n° 1785/81 n'a encore été arrêtée jusqu'à maintenant ainsi que de la circonstance que les mesures transitoires instaurées par la Commission dans le règlement n° 3041/81 du 23 octobre 1981 (JO L 303 du 24. 10. 1981, p. 10) ne l'ont été que tardivement et n'ont donc pu avoir d'effet; de même, l'opinion de la requérante selon laquelle un projet de règlement soumis au Conseil par la Commission le 13 novembre 1981 enlève toute possibilité d'application pratique au régime de transfert contenu à l'article 25, nous paraît également erronée.

Sur ce point, le Conseil a pu répondre non sans raison que l'article 25, paragraphe 2, ne nécessite pas obligatoirement des mesures d'application; quoi qu'il en soit, le règlement n° 3331/74 (JO L 359 du 31. 12. 1974, p. 18) n'ayant pas été entièrement abrogé, en application de l'article 49 du règlement n° 1785/81, les dispositions visées à l'article 8 de ce premier règlement doivent être considérées comme des mesures d'application suffisantes. Il est sans intérêt de rechercher si le règlement de la Commission n° 3041/81 est intervenu tardivement et n'a pu avoir aucun effet pour la campagne de commercialisation en cours, étant donné que l'article 25 présentement en cause est valable pour une période de cinq ans. Le projet de règlement présenté par la Commission et mentionné par la requérante n'apporte rien dans la mesure où il n'a trait qu'à la règle de transfert de l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 1785/81, et non à l'application de l'article 25 dans son ensemble.

Comme pour la question qui nous intéresse ici, seule nous importe la *forme normative* du règlement n° 1785/81, et non le *caractère plus ou moins probable* d'une modification de la situation de l'isoglucose, envisagé sur l'ensemble de la durée de validité du régime, la requérante n'est pas directement concernée par le régime de quotas; par suite, elle ne peut attaquer le régime de cotisations sur lequel il repose.

3. Cela étant, nous pourrions en réalité nous dispenser d'examiner la troisième exception d'irrecevabilité. Or, ce moyen est également fondé.

Le Conseil a souligné dans ce contexte que la requérante ne conteste pas le bien-fondé de la cotisation à la production de l'isoglucose en tant qu'instrument de l'organisation des marchés, et qu'elle soutient simplement qu'en application de

la décision du 21 avril 1970, le Conseil doit considérer les recettes tirées de ces cotisations comme des ressources propres de la Communauté, et qu'à cet égard, il est tenu de respecter la procédure visée à l'article 201 du traité CEE. Si ce moyen était accueilli, la requérante n'en serait pas pour autant libérée de la cotisation en cause, car on devrait tout au plus en conclure que les recettes ne pouvaient être affectées au budget communautaire. Or, il serait clair dans ces conditions qu'on ne saurait reconnaître à la requérante un intérêt légitime à agir; en conséquence, à défaut de toute autre justification, le recours apparaîtrait sur ce point également irrecevable.

A l'encontre de cette thèse, la requérante renvoie à la finalité de la cotisation en question — qui est de couvrir les pertes financières résultant de l'exportation des excédents de sucre. Cet objectif ne pourrait être atteint que si le produit de ces cotisations était traité comme des ressources propres au sens de la décision du Conseil, du 21 avril 1970, et non s'il était affecté aux budgets des États membres. Une correcte affectation budgétaire de ces cotisations serait donc en définitive essentielle; partant, la requérante fait valoir que la perception de la cotisation en question est illégale tant que des dispositions idoines, adoptées selon la procédure prescrite, n'auront pas permis à la Communauté de traiter ces moyens comme des ressources propres.

Sur ce point du litige, il est d'abord intéressant de relever — ainsi qu'il ressort de son onzième considérant et de son article 28 — que le règlement 1785/81 a introduit une nouveauté essentielle en mettant le *financement intégral* des pertes subies à l'exportation à la charge des producteurs de sucre et d'isoglucose. Les cotisations à la production qu'ils doivent verser ne représentent donc plus — comme avant — une *contribution* au financement de ces pertes, c'est désormais l'ensemble des pertes qu'ils doivent couvrir, le cas échéant en les répartissant sur plusieurs campagnes de commercialisation.

Le Conseil en déduit que la mesure litigieuse s'inscrit à présent dans le cadre de *«mesures de stabilisation des marchés»* arrêtées sur la base de l'article 43 du traité CEE et dont le principe a déjà été entériné par la jurisprudence et que, en conséquence, il est inutile de qualifier les cotisations de ce genre — qui ont une finalité bien précise dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre — de ressources propres au sens de la décision du Conseil précitée, lesquelles obéissent — comme la requérante l'a elle-même souligné — au principe de la non-affectation. En effet, le système ainsi créé peut tout aussi bien fonctionner en faisant rentrer les cotisations litigieuses dans la catégorie des *«autres recettes»* au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la décision du Conseil, du 21 avril 1970, auxquelles la procédure visée à l'article 2, paragraphe 2, ne s'applique pas, étant donné qu'elles ne sont pas intégrées au budget général. Sur ce point, et en faveur de la création, à côté du budget général, de certaines recettes annexes, le Conseil peut invoquer la jurisprudence relative au prélèvement de coresponsabilité introduit dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (affaire 138/78 [1]). Selon cette jurisprudence, le seul point déterminant était que ce prélèvement constituait une mesure concourant à stabiliser le marché des produits laitiers, adoptée dans le cadre des articles 39 et 40 du traité CEE et ayant pour base légale l'article 43. A cet égard, M. l'Avocat général Mayras a expressément fait remarquer que l'article 201 du traité CEE n'exclut nullement que dans le cadre de réglementations spécifiques, particulièrement en matière de politique agricole commune, le Conseil ait le pouvoir de créer

1 — Arrêt du 21 février 1979 dans l'affaire 138/78, Hans-Markus Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil 1979, p. 713.

des recettes propres de cette nature. Sur ce point, le Conseil a pu également renvoyer à l'arrêt rendu dans l'affaire 66/80 [1], à propos de cautions constituées dans le cadre de l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre, les cautions acquises étant portées en diminution des dépenses d'intervention dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. L'arrêt justifie cette mesure en la fondant sur l'article 43 du traité CEE et énonce expressément que les montants en question constituent des recettes communautaires au sens de l'*article 4*, paragraphe 1, de la décision du Conseil du 21 avril 1970.

Le Conseil a en outre fait valoir — point également important au regard de l'intérêt à agir — que même si on part, comme la requérante, du point de vue que la création de ressources propres de la Communauté est illégale en l'espèce, il n'en résulte pas nécessairement que la perception de la cotisation à la production soit illégale, car d'*autres techniques budgétaires* étaient utilisables pour parvenir au résultat recherché, sans que la Communauté participe aux frais d'écoulement des excédents de sucre. On pourrait parfaitement imaginer — en cas d'affectation des cotisations à la production aux budgets nationaux — une compensation sous la forme des prestations complémentaires visées à l'article 4, paragraphe 1, de la décision du Conseil du 21 avril 1970 ou concevoir que la Communauté affecte provisoirement les dépenses occasionnées à son budget général jusqu'à une éventuelle ratification par les parlements nationaux.

Ces observations permettent, à notre avis, de conclure que la requérante n'a pas d'intérêt légitime à faire valoir au regard du traitement budgétaire des cotisations à la production. Partant, le recours est, également pour ce motif, irrecevable.

II — Sur le fond

L'examen de la recevabilité de la demande nous ayant conduit à une conclusion sans équivoque, nous pouvons nous limiter dans l'examen sur le fond à de très brèves considérations subsidiaires. En s'appuyant à cet égard sur le budget 1982, la requérante a — surtout au cours de la procédure orale — cherché à démontrer qu'il fallait voir dans les cotisations à la production de l'isoglucose, ainsi que dans celles à la production du sucre, des ressources propres au sens de la décision précitée du Conseil, et elle s'est efforcée, suivant différentes considérations, de mettre en évidence que le Conseil n'est en droit de traiter de la sorte que les seules cotisations à la production du *sucre*, à l'exclusion de celles relatives à l'isoglucose, car ces dernières n'étaient pas encore juridiquement rattachées à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre lors de l'adoption de la décision du Conseil du mois d'avril 1970. A notre avis, aucun argument ni élément nouveau d'importance n'est apparu au cours de l'instance, par rapport aux affaires 108 et 110/81, si ce n'est que l'isoglucose fait désormais manifestement partie de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre depuis l'adoption du règlement n° 1785/81. Nous pouvons donc renvoyer, en ce qui concerne l'interprétation pertinente de la décision du Conseil, du 21 avril 1970, à nos développements dans les affaires précitées et nous constaterons simplement que même si on admet que le produit des cotisations doit être assimilé à des ressources propres au sens de la décision du Conseil, l'introduction d'une cotisation à la production d'isoglucose ne constitue pas, à notre sens, une violation

1 — Arrêt du 13 mai 1981 dans l'affaire 66/80, SpA International Chemical Corporation/Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil 1981, p. 1191.

de la décision du Conseil du 21 avril 1970.

Partant, même si, contrairement à ce que nous pensons, la présente demande était jugée recevable, on ne pourrait en aucun cas — à défaut d'une argumentation spécifique à l'encontre du *régime de quotas* — annuler en partie les dispositions du règlement n° 1785/81, non plus dans la mesure où il institue un *régime de cotisations* frappant les fabricants d'isoglucose.

III — Pour terminer, nous proposons donc de rejeter le recours de la Société Roquette Frères comme irrecevable et, subsidiairement, non fondé et de condamner la requérante aux dépens de l'instance.