CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN présentées le 8 juillet 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Quatre entreprises allemandes ont introduit contre la Commission ces deux recours visant à faire constater que la Commission a manqué à son obligation de rétablir certains prélèvements à l'importation pour la viande de volaille. La première action est un recours en carence formé au titre de l'article 175 du traité CEE et la seconde action est un recours en annulation formé au titre de l'article 173 du traité.

La Commission a conclu à ce que les recours soient déclarés irrecevables et la Cour a décidé de se prononcer de manière distincte sur la recevabilité.

2. Les antécédents des affaires sont les suivants:

Le Conseil a adopté, le 18 décembre 1989, le règlement (CEE) n° 3899/89, portant réduction, pour l'année 1990, des prélèvements pour certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement [1]. Le règlement impliquait notamment que les prélèvements normalement perçus à l'importation d'oies et de canards en provenance d'États tiers étaient réduits de 50 % pour des quantités de 3 000 tonnes de canards et de 25 000 tonnes d'oies. Il ressort du préambule du règlement que la réduction des prélèvements avait pour but d'aider la Pologne et la Hongrie.

Les requérantes exploitent des abattoirs de canards et d'oies et il ressort du dossier qu'elles procèdent ensemble à plus de 80 % des abattages de canards et à plus de 85 % des abattages d'oies en Allemagne. Selon les requérantes, la réduction des prélèvements à l'importation s'est traduite, d'une part, par une baisse des prix des canards et des oies importés, qui s'est répercutée sur les prix des canards et des oies produits en Allemagne, et, d'autre part, par une augmentation des importations de produits en provenance d'États tiers, ce qui a causé une baisse de la production allemande de viande de canard.

Les requérantes ont dès lors demandé à la Commission, le 26 septembre 1990, de rétablir intégralement les prélèvements à l'importation pour les canards et les oies en provenance de Pologne et de Hongrie. Elles se sont référées aux articles 4 et 5 du règlement, en vertu desquels la Commission peut rétablir les prélèvements à l'importation normaux si elle constate que les importations de produits bénéficiant du régime se font dans la Communauté à des prix tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice grave aux producteurs de la Communauté de produits similaires ou de

* Langue originale: le danois.
1 — JO L 383, p. 125.

produits directement concurrents[2]. Les requérantes font valoir que les conditions du rétablissement des prélèvements à l'importation normaux sont remplies et qu'il y a lieu d'interpréter l'article 4 en ce sens qu'il donne à la Commission l'obligation de les rétablir.

3. La Commission n'a pas répondu à cette lettre et les requérantes ont introduit ensuite, par requête déposée au greffe de la Cour le 16 janvier 1991, un recours contre la Commission au titre de l'article 175 du traité (affaire C-15/91). Les requérantes ont soutenu que la Commission avait fait preuve d'une carence illicite en s'abstenant de rétablir intégralement les prélèvements à l'importation pour les oies et les canards provenant de Pologne et de Hongrie, qui avaient été réduits de 50 % par le règlement du Conseil n° 3899/89[3].

Par lettre du 18 janvier 1991, c'est-à-dire deux jours après l'introduction du recours en carence, la Commission a toutefois répondu à la demande initiale des requérantes du 26 septembre 1990. Dans cette lettre, la Commission répondait par un refus motivé à la demande des requérantes visant au rétablissement des prélèvements à l'importation normaux pour les canards et les oies provenant de Hongrie et de Pologne. Ce refus fait l'objet du second des recours formés par les requérantes (affaire C-108/91). Ce recours, qui est formé au titre de l'article 173 du traité, vise à l'annulation de la décision de la Commission du 18 janvier 1991, par laquelle celle-ci a rejeté la demande des requérantes, qui l'invitaient à rétablir les prélèvements normaux appliqués à l'importation de certaines quantités de canards et d'oies originaires de Pologne et de Hongrie.

4. La Commission fonde en substance ses exceptions d'irrecevabilité sur le fait que les requérantes cherchent à faire constater par les deux recours que la Commission a l'obligation de rétablir les prélèvements à l'importation normaux en adoptant un nouveau règlement. Elle fait notamment valoir que les requérantes demandent l'adoption d'un acte juridique de portée générale qui ne les concerne pas directement et individuellement et que ni l'article 175, troisième alinéa, ni l'article 173, deuxième alinéa, ne permettent à la Cour de justice de connaître de telles prétentions.

La Commission soutient en outre qu'il y a lieu de déclarer irrecevable le recours en annulation du seul fait qu'un recours en carence est pendant, recours dans le cadre duquel la demande des requérantes peut être examinée. Étant donné que les deux affaires ont en fait le même objet et que les conditions de l'introduction d'un recours en carence étaient remplies d'abord, la Commission estime que les requérantes

2 — Le libellé des dispositions est le suivant:
« *Article 4*
Si la Commission constate que les importations de produits bénéficiant du régime prévu à l'article 1er se font dans la Communauté à des prix tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice grave aux producteurs de la Communauté de produits similaires ou de produits directement concurrents, les prélèvements appliqués dans la Communauté peuvent être rétablis partiellement ou intégralement pour les produits en cause à l'égard du ou des pays ou territoires qui se trouvent à l'origine du préjudice. Ces mesures peuvent également être prises en cas de préjudice grave ou de menace de préjudice grave limité à une seule région de la Communauté.
Article 5
1. Afin d'assurer l'application de l'article 4, la Commission peut décider, par voie de règlement, le rétablissement du prélèvement normal pour une période déterminée.
2. Dans le cas où l'action de la Commission a été demandée par un État membre, celle-ci se prononce dans un délai maximal de dix jours ouvrables à compter de la réception de la demande... »

3 — Les requérantes font valoir que cette carence constitue une violation du traité CEE, du règlement (CEE) n° 2777/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille (JO L 282, p. 77), et du règlement du Conseil n° 3899/89 (voir note 1).

n'ont pas d'intérêt juridique à ce que leur demande soit examinée dans le cadre d'un recours en annulation.

5. Les requérantes font valoir que l'acte que la Commission a l'obligation de prendre est un acte qui les concerne directement et individuellement et que la Cour de justice est compétente pour statuer tant sur le recours formé au titre de l'article 175 du traité que sur le recours formé au titre de l'article 173. Les requérantes estiment qu'on ne peut pas déclarer irrecevable le recours en annulation pour la simple raison qu'un recours en carence est pendant. D'ailleurs, s'il faut choisir entre les deux recours, peu importe pour les requérantes que la Cour de justice statue sur le recours en carence ou sur le recours en annulation.

6. Les présentes affaires fournissent à la Cour de justice l'occasion de se prononcer sur certaines questions concernant les rapports entre l'article 175 et l'article 173. Ces affaires permettent également à la Cour d'examiner le point de savoir si on peut tirer de sa jurisprudence en matière d'antidumping concernant la possibilité pour les particuliers d'intenter un recours en annulation des éléments utiles pour les voies de droit ouvertes aux particuliers dans d'autres domaines juridiques.

Dans quelle mesure peut-il être statué sur le même objet tant en vertu de l'article 173 que de l'article 175?

7. Comme cela ressort de ce qui précède, les recours formés en l'espèce concernent en réalité une seule et même question, à savoir s'il résulte de l'article 4 du règlement n° 3899/89 que la Commission a l'obligation de rétablir intégralement les prélèvements à l'importation pour les canards et les oies qui sont importés de Hongrie et de Pologne.

Il y a lieu de se demander si on peut tirer de cet état de fait des conclusions quant à la recevabilité de l'un des deux recours. L'objet identique des deux affaires peut-il être examiné tant au titre de l'article 173 qu'au titre de l'article 175?

8. Permettez-nous de vous rappeler tout d'abord les dispositions pertinentes des articles 175 et 173.

L'article 175, premier alinéa, pose la principale condition de fond de l'introduction d'un recours en carence. Un tel recours suppose que le Conseil ou la Commission se soit abstenu de « statuer » en violation du traité.

Il résulte de l'article 175, premier alinéa, qu'un tel recours peut toujours être formé par les États membres ou les autres institutions européennes, parmi lesquelles le Parlement européen.

L'article 175, troisième alinéa, fixe la condition à laquelle une personne physique ou morale peut former un recours en carence. La condition est que « l'une des institutions de la Communauté (a) manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis ».

L'article 175, deuxième alinéa, détermine la procédure à suivre lors de l'introduction

d'un recours en carence. La première condition est que l'institution en cause ait été « préalablement invitée à agir ». La deuxième condition est que l'institution n'ait « pas pris position » à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation. La troisième condition est que le recours soit formé dans un nouveau délai de deux mois.

En vertu de l'article 173, premier alinéa, la Cour de justice est compétente pour contrôler la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis.

De tels recours peuvent être formés par les États membres, le Conseil, la Commission et, dans une certaine mesure, le Parlement européen [4]. L'article 173, deuxième alinéa, dispose qu'une personne physique ou morale peut agir « contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».

Aux termes de l'article 173, troisième alinéa, les recours doivent être introduits au plus tard deux mois après la publication de l'acte, sa notification au requérant ou, à défaut, à compter du jour où celui-ci en a eu connaissance.

9. La Cour de justice a observé qu'il y a une « connexion étroite entre le recours prévu à l'article 173, qui permet d'arriver à l'annulation d'actes du Conseil et de la Commission qui seraient illégaux, et celui fondé sur l'article 175, qui peut aboutir à la constatation que l'omission, par le Conseil ou la Commission, d'établir certains actes est contraire au traité » [5]. Dans l'affaire Chevalley, la Cour a observé que « la notion d'acte pouvant donner lieu à recours est identique dans les articles 173 et 175, les deux dispositions ne formant que l'expression d'une seule et même voie de droit » [6]. En s'exprimant ainsi, la Cour de justice semble avoir voulu souligner le parallélisme des deux dispositions et la nécessité de donner à ces dispositions une interprétation leur permettant de se compléter utilement. L'idée de départ d'une interprétation des deux dispositions doit donc être, d'une part, d'empêcher qu'il y ait un domaine dans lequel les institutions puissent maintenir en vigueur un régime juridique contraire au traité sans que les sujets de droit aient la possibilité de l'attaquer et, d'autre part, de délimiter le champ d'application respectif des deux dispositions pour éviter que les mêmes faits soient examinés au titre des deux dispositions.

10. Dans les présentes affaires, l'objet du litige est le même, comme nous l'avons indiqué, qu'il soit examiné dans le cadre de l'article 173 ou de l'article 175, et le fondement et la portée de l'examen doivent également être les mêmes. On ne saurait admettre, pour des raisons d'économie de la procédure, deux recours dont l'objet est en réalité le même.

Dès lors, si on constate que les conditions de l'introduction d'un recours sont en principe remplies dans les deux affaires, nous estimons qu'un de ces recours doit être

4 — Voir l'arrêt rendu par la Cour de justice le 22 mai 1990, Parlement/Conseil (C-70/88, Rec. p. I-2041).

5 — Voir arrêt de la Cour de justice du 22 mai 1985, Parlement/Conseil, dit « Politique commune des transports », point 36 (13/83, Rec. p. 1513).

6 — Voir l'arrêt de la Cour du 18 novembre 1970, Chevalley/Commission, point 6 (15/70, Rec. p. 975).

rejeté au motif que les requérantes n'ont pas d'intérêt à agir[7].

11. Si nous estimons qu'il y a lieu de faire cette observation, c'est parce que les présentes affaires montrent qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles il est difficile pour les requérants de décider au préalable quel type de recours il convient de choisir.

Il convient cependant que les requérants puissent agir conformément à des principes connus et relativement simples à utiliser qui leur indiquent quel type de recours il y a lieu de choisir pour que la légalité du comportement des institutions soit contrôlée. Si de tels principes existent, les requérants n'auront en principe plus besoin d'introduire plus d'un recours.

Les présentes affaires donnent à la Cour de justice l'occasion de formuler de tels principes à deux égards. En premier lieu, il convient de se prononcer sur l'incidence du fait que la Commission, après l'introduction d'un recours en carence, ait expressément informé les requérantes qu'elle n'estimait pas devoir adopter l'acte souhaité. En second lieu, il convient de se prononcer sur le point de savoir si les particuliers ont la même possibilité de former un recours au titre de l'article 175, troisième alinéa, qu'au titre de l'article 173, deuxième alinéa.

7 — Voir l'arrêt rendu par la Cour de justice le 14 décembre 1962, San Michele/Haute Autorité (5/62 à 11/62 et 13/62 à 15/62, Rec. p. 859), dans lequel la Cour de justice a déclaré:
« ... dans ces conditions, les requérantes n'avaient aucun intérêt légitime à faire censurer une carence qui n'existait plus au moment du dépôt des requêtes, leur protection judiciaire étant suffisamment assurée par la possibilité d'intenter un recours en annulation, basé sur l'article 33 du traité, contre ladite décision;
... dès lors, les recours en carence doivent être déclarés irrecevables, faute d'intérêt à agir ».

Toutefois, ces questions ne se posent que si les requérantes ont satisfait aux conditions procédurales de l'introduction d'un recours en carence. Nous nous prononcerons donc tout d'abord sur ce point.

Dans quelle mesure les requérantes ont-elles invité la Commission à agir, comme l'exige l'article 175, deuxième alinéa?

12. Il ressort de l'article 175, deuxième alinéa, que celui qui forme un recours en carence doit au préalable avoir invité la Commission à prendre la décision que, de l'avis de l'intéressé, elle a l'obligation de prendre. L'invitation doit permettre à la Commission de s'acquitter de son obligation d'agir, si elle estime, en accord avec l'intéressé, avoir une telle obligation. La jurisprudence de la Cour de justice attache de l'importance au fait qu'il doit ressortir de l'invitation que l'intéressé a l'intention de former un recours en carence si la Commission ne prend pas la décision demandée[8].

Dans leur lettre du 26 septembre 1990, dans laquelle elles demandaient à la Commission de rétablir les prélèvements à l'importation normaux, les requérantes n'ont pas respecté la dernière partie de cette condition. Cette lettre ne se référait pas à l'article 175 et les requérantes n'ont pas attiré l'attention sur le fait qu'elles introduiraient un recours en carence si la Commission ne donnait pas suite à l'invitation.

La Commission n'a cependant pas soulevé cette objection. Il y a, dès lors, lieu de

8 — Voir par exemple l'arrêt rendu par la Cour de justice le 6 mai 1986, Nuovo Campsider/Commission, point 8 (25/85, Rec. p. 1531), et les conclusions présentées par l'avocat général M. Darmon dans la même affaire (notamment Rec. p. 1535-1536).

supposer que la Commission ne souhaite pas que le recours soit rejeté pour cette raison. Cette position s'explique peut-être par le fait que la Commission savait en réalité que les requérantes réagiraient par un recours en carence si elle ne prenait pas la décision souhaitée. Il est en effet indiqué dans la requête que le représentant des requérantes avait attiré l'attention de la Commission, au moment où celle-ci traitait la demande, sur le fait que les requérantes formeraient un recours en carence.

Dans ces conditions, nous estimons qu'il n'y a pas lieu pour la Cour de justice de rejeter d'office le recours en carence en se référant à ce défaut lors de l'invitation à agir initiale. Cette condition vise à protéger l'institution défenderesse et nous ne voyons pas de raison pour la Cour de justice de veiller à ce respect si la Commission ne le souhaite pas.

Dans quelle mesure le recours en carence est-il devenu sans objet du fait du refus explicite de la Commission?

13. Comme nous l'avons exposé plus haut, le vrai problème dans les deux affaires est de savoir si la Commission avait une obligation d'agir dont elle ne s'est pas acquittée. A première vue, il semble plus naturel qu'une telle vérification ait lieu dans le cadre d'un recours en carence au titre de l'article 175.

Si cela n'est tout de même pas certain et si les requérantes ont estimé nécessaire, pour sauvegarder leurs droits, de former un recours en annulation ultérieur, c'est parce que la Commission a, comme nous l'avons indiqué, fait savoir aux requérantes, quelques jours après l'introduction du recours en carence, qu'elle estimait qu'elle n'était pas obligée de prendre la décision souhaitée par les requérantes.

14. Dans un certain nombre de cas, la Cour de justice a rejeté des recours en carence lorsque, dans le délai de deux mois à compter de l'invitation à agir, la Commission avait pris position là-dessus sous la forme d'un refus exprès d'adopter l'acte souhaité [9]. La Cour de justice a également rejeté un recours en carence alors que la Commission n'avait fait connaître son refus qu'après l'expiration du délai de deux mois, la Cour de justice s'étant référée au fait que cette prise de position avait précédé l'introduction du recours en carence [10].

D'un autre côté, la Cour de justice a établi dans sa jurisprudence [11] qu'un refus est un acte dont la légalité peut être contrôlée conformément à l'article 173 dès lors que l'acte que le Conseil ou la Commission refuse de prendre aurait pu être attaqué en vertu de cette disposition [12].

9 — Voir notamment les arrêts rendus par la Cour de justice le 1er mars 1966, Lütticke/Commission (48/65, Rec. p. 27), le 8 mars 1972, Nordgetreide/Commission (42/71, Rec. p. 105), et le 18 octobre 1979, GEMA/Commission (125/78, Rec. p. 3173).

10 — Voir l'arrêt rendu par la Cour de justice le 14 décembre 1962, San Michele, précité, note 7.

11 — Voir notamment les arrêts rendus par la Cour de justice le 23 février 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Haute Autorité (30/59, Rec. p. 3), le 8 mars 1972, Nordgetreide, précité, le 26 avril 1988, Asteris/Commission (97/86, 99/86, 193/86 et 215/86, Rec. p. 2181), et le 17 mai 1990, Sonito/Commission (C-87/89, Rec. p. I-1981).

12 — En d'autres termes, tout refus d'adopter un acte ne peut pas être attaqué en vertu de l'article 173. Ainsi, le refus d'adopter des actes provisoires, qui ne sont pas en eux-mêmes attaquables en vertu de l'article 173, ne pourrait pas faire l'objet d'un recours en annulation. En revanche, rien ne s'oppose à l'introduction d'un recours en carence visant à faire constater que le Conseil ou la Commission s'est abstenu, en violation du traité, d'adopter un tel acte provisoire (voir l'arrêt rendu par la Cour le 27 septembre 1988, Parlement/Conseil, dit « Comitologie », point 16, 302/87, Rec. p. 5615). Il n'y a pas lieu de se prononcer en l'espèce sur le point de savoir si un refus exprès dans de telles situations met également le requérant dans l'impossibilité de former un recours en carence. Au point 15 ci-après, nous prendrons position sur une question analogue dans le cas où un refus ne peut pas être examiné conformément à l'article 173 du fait de l'absence de qualité pour agir du requérant.

Cette jurisprudence, qui découle à cet égard naturellement du libellé même de l'article 175, deuxième alinéa, n'a pas posé de grands problèmes. Cela s'explique vraisemblablement surtout par le fait que, d'un point de vue pratique, il était secondaire de savoir si l'examen du comportement de la Commission dans les affaires en cause avait lieu sur le fondement de l'article 175 ou de l'article 173.

15. On s'est toutefois demandé si la Cour de justice avait modifié la jurisprudence que nous venons d'exposer. Ces doutes trouvent leur origine dans un point de l'arrêt « Comitologie » [13]. La Cour de justice a déclaré:

« L'argument a encore été avancé que, faute de pouvoir introduire le recours en annulation, le Parlement européen serait dans l'impossibilité de contester, après avoir invité le Conseil ou la Commission à agir au sens de l'article 175, un refus explicite d'agir qui lui serait opposé. Toutefois, cet argument est fondé sur une prémisse inexacte. En effet, un refus d'agir, si explicite soit-il, peut être déféré à la Cour sur la base de l'article 175, dès lors qu'il ne met pas fin à la carence » (point 17).

Il y a lieu de se demander si la Cour a voulu par là poser en règle générale qu'une prise de position prenant la forme d'un refus explicite d'adopter l'acte souhaité par les requérants n'est pas une prise de position au sens de l'article 175, deuxième alinéa, et n'implique donc pas que l'article 175 est inapplicable.

Il est important, pour comprendre le point précité de l'arrêt « Comitologie », de tenir compte du fait que la Cour était confrontée à une situation dans laquelle il était déterminant de savoir s'il y avait lieu de qualifier de prise de position le refus d'agir du Conseil ou de la Commission. Dans l'arrêt en question, la Cour a déclaré que le Parlement européen n'avait pas qualité pour agir en annulation [14]. En revanche, le Parlement européen est pleinement habilité à former un recours en carence. Dans ce contexte, il semble tout à fait légitime que la Commission ou le Conseil ne puissent pas, en se bornant à confirmer explicitement qu'ils n'ont pas l'intention de prendre la décision souhaitée, fermer au Parlement européen la voie de droit prévue à l'article 175 du traité. La carence subsiste, mais le Parlement européen n'aura pas la possibilité d'obtenir que le refus d'agir soit examiné conformément à l'article 173. Il est important, selon nous, que la Cour de justice ne se soit pas bornée à déclarer qu'un refus d'agir peut être porté devant la Cour de justice au titre de l'article 175, mais qu'elle ait ajouté « dès lors qu'il ne met pas fin à la carence ». Une interprétation raisonnable, qui permet de concilier ce point de l'arrêt avec la jurisprudence antérieure de la Cour, est vraisemblablement que l'affirmation de la Cour dans l'arrêt « Comitologie » ne vise que la situation dans laquelle le déni de l'existence d'une obligation de faire ne peut être examiné en vertu de l'article 173 parce que les requérants n'ont pas qualité pour agir au titre de cette disposition. On peut également énoncer ainsi ce raisonnement: l'interprétation actuelle par la Cour de justice de ce qui peut être qualifié de « prise de position »

13 — Voir l'arrêt rendu par la Cour le 27 septembre 1988, Parlement/Conseil, précité.

14 — Sur une modification ultérieure de cette prémisse, voir l'arrêt rendu par la Cour le 22 mai 1990, Parlement/Conseil, précité.

n'aboutit à des solutions raisonnables que s'il y a parallélisme entre la qualité pour agir de l'intéressé au titre de l'article 173 et au titre de l'article 175.

16. A notre avis, il n'y a cependant pas lieu de trancher cette question en l'espèce. On rencontre dans les présentes affaires une situation sur laquelle la Cour de justice ne s'est pas encore prononcée, à savoir celle qui est caractérisée par le fait que le refus explicite de la Commission d'adopter l'acte souhaité n'intervient qu'après l'introduction du recours en carence. Quelle que soit la façon dont la Cour de justice a par ailleurs l'intention de traiter les refus explicites exprimés avant l'introduction d'un recours en carence, nous estimons qu'un refus qui n'a été communiqué aux requérantes qu'après l'introduction d'un recours en carence ne doit pas se traduire par le rejet du recours.

Un requérant est en droit de supposer, après un délai de deux mois, que l'institution concernée ne prendra pas position et il doit donc pouvoir partir de l'idée qu'un recours en carence formé en temps utile sera recevable. Une autre solution aurait des conséquences inacceptables. Elle impliquerait que l'institution concernée, à laquelle on reproche sa carence, puisse, par un refus explicite, contraindre le requérant à se désister du recours en carence qu'il avait formé dans un premier temps pour introduire à la place un recours en annulation, avec les retards que cela implique [15].

15 — Il y a lieu de distinguer entre la situation de l'espèce, dans laquelle la Commission refuse d'adopter l'acte souhaité, et la situation dans laquelle la Commission adopte, après introduction du recours en carence, l'acte réclamé par le requérant, même si celui-ci a une autre teneur que celle qui était souhaitée par le requérant. Voir les conclusions présentées le 10 mars 1992 par le juge M. Edward dans les affaires Automec/Commission (T-24/90, arrêt du 18 septembre 1992, Rec. p. II-2223, II-2226) et Asia Motor France e.a./Commission, points 90 à 96 (T-28/90, arrêt du 18 septembre 1992, Rec. p. II-2285).

Nous en concluons, dès lors, que le fait que la Commission confirme explicitement, après qu'un recours en carence ait été formé, qu'elle n'a pas l'intention d'adopter l'acte souhaité par les requérantes ne saurait priver le recours en carence de son objet et le rendre irrecevable.

Nous nous prononcerons, dès lors, dans ce qui suit sur le point de savoir si les requérantes satisfont aux conditions auxquelles l'article 175, troisième alinéa, subordonne l'introduction d'un recours en carence.

Dans quelle mesure la condition à laquelle l'article 175, troisième alinéa, subordonne le droit de recours des particuliers doit-elle être interprétée conformément à l'article 173, deuxième alinéa?

17. Aux termes de l'article 175, troisième alinéa, une personne physique ou morale peut uniquement faire grief aux institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui « adresser un acte ». Il y a lieu de se demander si l'article 175, troisième alinéa, doit être interprété conformément à l'article 173, deuxième alinéa, en ce sens qu'une personne physique ou morale peut également faire grief aux institutions de ne pas avoir adopté des décisions « qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».

18. On peut citer certaines décisions à l'appui d'une interprétation restrictive de l'article 175, troisième alinéa, selon laquelle

celui-ci ne vise que le fait de ne pas avoir adopté des actes dont la personne physique ou morale intéressée aurait été le destinataire direct [16]. Nous estimons cependant qu'il n'est pas certain que ces décisions corroborent cette interprétation stricte. Il s'agit de décisions dont l'issue n'aurait guère été différente si l'article 175, troisième alinéa, avait été interprété conformément à l'article 173, deuxième alinéa.

Inversement, il existe des arrêts qui semblent partir de l'idée qu'il y a lieu d'interpréter l'article 175, troisième alinéa, conformément à l'article 173, deuxième alinéa. Cela vaut par exemple pour l'arrêt rendu par la Cour le 15 janvier 1974, Holtz & Willemsen/Conseil [17], dans lequel la Cour de justice, après avoir cité l'article 175, troisième alinéa, a estimé nécessaire de souligner que le requérant ne pouvait pas être concerné directement et individuellement. La Cour a notamment déclaré:

« ... l'action introduite par la requérante a pour objectif d'obtenir une disposition de caractère général et normatif, ayant la même portée juridique que le règlement n° 1336/72, et non un acte la concernant directement et individuellement;

... un tel règlement ne saurait être qualifié, ni en raison de sa forme ni en raison de sa nature, comme un acte dont la requérante pourrait être destinataire au sens de l'article 175, troisième alinéa... » (point 5) [18].

19. On peut citer plusieurs raisons d'adopter l'interprétation extensive de l'article 175, troisième alinéa. En premier lieu, une telle interprétation est conforme à la conception fondamentale de la Cour de justice selon laquelle les articles 173 et 175 sont à considérer comme l'expression d'une seule et même voie de droit. En second lieu, une telle interprétation implique une protection juridique supplémentaire pour les personnes physiques et morales concernées, qui est logique étant donné qu'il ne semble pas y avoir de raison de traiter les personnes physiques et morales de façon différente du point de vue des principes en ce qui concerne leur qualité pour agir au titre de l'article 173 et au titre de l'article 175. En troisième lieu, une interprétation restrictive se traduirait selon nous par un régime juridique malencontreux. Une personne privée qui est directement et individuellement concernée par un acte, mais n'en est pas le destinataire, pourrait dans ce cas attaquer le refus explicite de l'institution invitée à agir dans le cadre de l'article 173, deuxième alinéa, mais serait dépourvue de tout recours si l'institution se borne à ne pas répondre. Si les voies de droit ouvertes aux personnes physiques et morales en vertu de l'article 175 étaient plus étroites qu'en vertu de l'article 173, cela pourrait, théoriquement en tout cas, inciter une institution à ne pas faire savoir explicitement à l'intéressé qu'elle ne partage pas l'avis selon lequel le droit communautaire lui impose d'agir — ce qui serait à cet égard contraire aux buts que doit poursuivre une bonne pratique administrative [19].

Pour les raisons qui précèdent, nous estimons que l'article 175, troisième alinéa, doit

16 — Voir par exemple les ordonnances rendues par la Cour de justice le 30 mars 1990, Emrich/Commission, points 5 et 6 (C-371/89, Rec. p. I-1555), et le 23 mai 1990, Asia Motor France/Commission, points 10 et 11 (C-72/90, Rec. p. I-2181), ainsi que l'arrêt rendu par la Cour le 28 mars 1979, Granaria/Conseil et Commission (90/78, Rec. p. 1081).

17 — 134/73, Rec. p. 1.

18 — Voir aussi l'arrêt rendu par la Cour le 14 février 1989, Star Fruit Company/Commission, point 13 (247/87, Rec. p. 291).

19 — Voir, sur le même argument, les conclusions présentées le 28 septembre 1971 par l'avocat général M. Dutheillet de Lamothe dans l'affaire Mackprang/Commission (15/71, Rec. p. 797, 808).

en principe être interprété conformément à l'article 173, deuxième alinéa [20].

Dans quelle mesure les requérantes remplissent-elles les conditions de l'introduction d'un recours dans le cadre de l'article 175, troisième alinéa?

20. Il ne fait pas de doute que l'acte dont les requérantes réclament l'adoption en vue du rétablissement intégral des prélèvements à l'importation pour les canards et les oies devrait, le cas échéant, être adopté sous la forme d'un règlement. Il y a plusieurs raisons à cela. En premier lieu, un tel rétablissement supposerait une modification du règlement n° 3899/89 et donc un acte de même rang dans la hiérarchie des normes. En second lieu, cela n'aurait pas de sens d'adopter une décision individuelle adressée aux requérantes, car les prélèvements à l'importation doivent être acquittés non pas par les requérantes, mais par les importateurs de canards et d'oies. En troisième lieu, l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3899/89 dispose expressément qu'un éventuel rétablissement doit avoir lieu par voie de règlement. Les requérantes ne semblent d'ailleurs pas contester que leurs recours tendent à l'adoption d'un règlement. Il faut se demander si cette constatation implique en elle-même le rejet du recours en carence.

On pourrait soutenir à cet égard que, par définition, la condition de l'introduction d'un recours posée par l'article 175, troisième alinéa, ne peut jamais être remplie lorsque l'acte dont les requérants réclament l'adoption doit nécessairement être adopté sous la forme d'un règlement. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le fait de conférer aux particuliers le droit de former un recours en annulation non seulement contre les véritables décisions, mais aussi contre les actes qui sont pris sous l'apparence d'un règlement a pour objectif d'éviter que, par le simple choix de la forme du règlement, les institutions communautaires puissent exclure le recours d'un particulier contre une décision et de préciser ainsi que le choix de la forme ne peut pas changer la nature d'un acte [21]. Il résulte de cette jurisprudence que les particuliers ne peuvent pas former de recours en annulation contre ce qu'on peut appeler les « vrais » règlements, mais uniquement contre les règlements qui constituent, du fait de leur véritable nature juridique, des décisions.

Par conséquent, on pourrait soutenir que, dès lors que l'acte réclamé par les requérantes ne peut pas être adopté sous la forme d'une décision, il y a lieu de rejeter le recours en carence formé par les requérantes de ce seul motif.

Mais il ne serait pas juste de rejeter le recours des requérantes sur ce fondement. Cela tient au fait que la Cour de justice a admis dans sa jurisprudence des recours en annulation dirigés contre des actes, en dépit du fait que ceux-ci devaient nécessairement être pris sous la forme de règlements.

La Cour a admis que des actes qui, dans leur ensemble, ont un caractère réglementaire peuvent comporter des dispositions qui

20 — Cela ne veut pas dire que les particuliers n'ont pas la possibilité, dans certains cas, de former un recours en carence même s'ils ne pourraient pas attaquer l'acte en question au titre de l'article 173, par exemple lorsqu'il s'agit d'un acte préparatoire.

21 — Voir notamment les arrêts rendus par la Cour le 20 novembre 1979, Wagner/Commission, point 16 (162/78, Rec. p. 3467), et le 6 octobre 1982, Alusuisse/Conseil et Commission, point 7 (307/81, Rec. p. 3463).

constituent des décisions concernant directement et individuellement les requérants [22]. En matière d'antidumping, la Cour de justice est allée plus loin en admettant que des règlements qui étaient généraux de par leur nature et leur portée pouvaient, dans la mesure où ils visaient des personnes physiques ou morales déterminées, constituer des décisions concernant directement et individuellement celles-ci. En d'autres termes, un règlement antidumping peut en tant que tel avoir le caractère d'une décision en ce qui concerne certaines personnes physiques ou morales, bien qu'il ne soit pas contesté que les droits antidumping doivent nécessairement être institués par voie de règlement [23].

Sur le fondement de cette jurisprudence, nous estimons qu'il est envisageable d'interpréter les conditions de l'introduction d'un recours au titre de l'article 175, troisième alinéa, en ce sens qu'il faut examiner dans quelle mesure l'acte dont les requérantes réclament l'adoption est en réalité une décision qui — bien que devant être prise sous la forme d'un règlement — concerne directement et individuellement les requérantes.

21. Il nous semble cependant manifeste qu'un règlement portant rétablissement de prélèvements à l'importation pour les canards et les oies est un véritable règlement, et non une décision qui concerne directement et individuellement les requérantes, si on s'en tient à l'interprétation traditionnelle de ces notions par la Cour.

En vertu de la jurisprudence de la Cour, le critère de la distinction entre une décision et un règlement doit être recherché dans la portée générale ou non de l'acte en question. Ainsi, le règlement se caractérise par le fait que, de caractère essentiellement normatif, il est applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais à des catégories envisagées abstraitement [24]. La Cour a constaté que la nature réglementaire d'un acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte, en relation avec la finalité de ce dernier [25].

De par son contenu, un règlement portant rétablissement de prélèvements à l'importation s'appliquerait aux importateurs de canards et d'oies et il concernerait en outre non seulement les requérantes, mais aussi les autres abattoirs de volailles et éleveurs de canards et d'oies. Indépendamment du fait de savoir si on aurait pu constater que le règlement en question concernait principalement les requérantes au moment de son adoption, ses effets se produiraient du fait de la qualité objective d'abattoirs de volailles des requérantes. Le règlement aurait un caractère permanent et concernerait tout autre opérateur économique se

22 — Voir l'arrêt rendu par la Cour le 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conseil (16/62 et 17/62, Rec. p. 901, 918).

23 — Voir notamment l'arrêt rendu par la Cour le 21 février 1984, Allied Corporation/Commission, points 11 et 12 (239/82 et 275/82, Rec. p. 1005).

24 — Voir l'arrêt rendu par la Cour le 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conseil, précité.

25 — Voir notamment les arrêts rendus par la Cour le 11 juillet 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt/Conseil* (6/68, Rec. p. 595), le 6 octobre 1982, Alusuisse, précité, point 11, et le 24 février 1987, Deutz und Geldermann/Conseil (26/86, Rec. p. 941), et l'ordonnance rendue par la Cour le 14 novembre 1991, Petridi et Kapnemporon Makedonias/Commission (C-232/91 et C-233/91, Rec. p. I-5351).

trouvant, actuellement ou potentiellement, dans une situation identique [26].

Sur le fondement de cette jurisprudence, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de considérer le règlement en question comme un acte de portée générale à caractère normatif, ce qui exclut tout droit de recours des requérantes.

22. Toutefois, les requérantes ont fait valoir que, dans les arrêts qu'elle a rendus en matière d'antidumping, la Cour a reconnu dans une plus large mesure la possibilité d'agir à des particuliers et que les principes établis à cette occasion sont également applicables à une situation telle que celle de l'espèce.

Les requérantes se sont référées en particulier aux arrêts rendus par la Cour le 14 mars 1990, Nashua Corporation/Commission (C-133/87 et C-150/87) [27] et Gestetner Holdings/Commission (C-156/87) [28].

Dans ces arrêts, la Cour de justice a notamment affirmé ce qui suit:

« Il convient de rappeler, tout d'abord, que les règlements instituant un droit antidumping ont, de par leur nature et leur portée, un caractère normatif, en ce qu'ils s'appliquent à la généralité des opérateurs économiques. Toutefois, il n'est pas exclu que certaines dispositions de ces règlements concernent directement et individuellement ceux des producteurs et exportateurs du produit en cause, auxquels sont imputées les pratiques de dumping sur la base de données relatives à leur activité commerciale. Cela est le cas, en général, des entreprises productrices et exportatrices qui peuvent démontrer qu'elles ont été identifiées dans les actes de la Commission ou du Conseil ou concernées par les enquêtes préparatoires...

Il en est de même pour ceux des importateurs dont les prix de revente ont été pris en compte pour la construction des prix à l'exportation et qui sont, dès lors, concernés par les constatations relatives à l'existence d'une pratique de dumping... » (points 14 et 15 et points 17 et 18 respectivement).

« ... Toutefois, les opérateurs économiques en question, dont le nombre est restreint, ont été identifiés par les institutions, et c'est précisément pour tenir compte des particularités de leurs relations commerciales avec les producteurs que le taux de la marge bénéficiaire retenue a été fixé à 5 % » (point 19 et point 22 respectivement).

Au cours de l'audience, les requérantes ont soutenu que la situation de l'espèce était analogue, sur des points importants, à la situation en matière d'antidumping, ce qui peut justifier une application de la jurisprudence citée.

26 — Voir par exemple les arrêts rendus par la Cour le 15 juillet 1963, Plaumann/Commission (25/62, Rec. p. 197, 223-224), le 14 juillet 1983, Spijker Kwasten/Commission, points 8 à 10 (231/82, Rec. p. 2559), et le 29 janvier 1985, Binderer/Commission, point 13 (147/83, Rec. p. 257).
En d'autres termes, on ne peut pas affirmer que les sujets de droit que le règlement concernerait auraient pu être déterminés définitivement au moment de l'adoption. Voir les arrêts rendus par la Cour le 1er juillet 1965, Töpfer et Getreide-Import/Commission (106/63 et 107/63, Rec. p. 525, 532-533), le 13 mai 1971, Fruit Company/Commission, points 16 à 21 (41/70 à 44/70, Rec. p. 411), le 31 mars 1977, Exportation des sucres/Commission, points 9 à 11 (88/76, Rec. p. 709), et le 27 novembre 1984, Savma/Commission, point 11 (264/81, Rec. p. 3915).

27 — Rec. p. I-719.

28 — Rec. p. I-781.

Les requérantes ont notamment indiqué que

— l'obligation de la Commission, en matière d'antidumping, de procéder à des enquêtes correspondait à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 4 du règlement n° 3899/89 et qui consiste à procéder à des enquêtes et à vérifier si les producteurs de la Communauté de produits similaires ou de produits directement concurrents subissent un préjudice grave;

— tant la réglementation antidumping que l'article 4 du règlement n° 3899/89 ont pour but de protéger celui auquel un préjudice est causé, et

— en matière d'antidumping, une procédure spéciale est prévue, qui est ouverte à toute personne physique ou morale, et le fait que l'article 5 du règlement n° 3899/89 mentionne les États membres montre que d'autres peuvent également demander à la Commission d'intervenir, ce qui est corroboré par le fait que la Commission a en effet reconnu avoir reçu une demande de la part des requérantes et y avoir réagi.

Les requérantes ont fait valoir que si on appliquait la jurisprudence établie en matière d'antidumping, il y aurait lieu de les considérer comme individuellement concernées. Les requérantes indiquent dans ce contexte qu'il résulte de l'article 4 du règlement n° 3899/89 que le rétablissement des prélèvements peut être limité à une région déterminée de la Communauté, en l'occurrence l'Allemagne [29], et que les requérantes sont les seuls producteurs de canards et d'oies qui sont en concurrence, sur l'ensemble du marché allemand, avec des produits comparables provenant de Hongrie et de Pologne. Lorsqu'elle a vérifié si les conditions prévues à l'article 4 étaient remplies, la Commission a donc dû prendre en considération les prix de vente des requérantes, si bien que les requérantes sont concernées individuellement du fait de leur position sur le marché en cause.

23. C'est à juste titre que les requérantes affirment que la jurisprudence de la Cour en matière d'antidumping est caractérisée par le fait qu'il est admis qu'un règlement puisse en même temps avoir un caractère général, c'est-à-dire s'appliquer à des catégories envisagées abstraitement, et avoir néanmoins un certain nombre de destinataires individuels.

En revanche, nous estimons qu'on peut difficilement soutenir, comme le font les requérantes, que les ressemblances entre la situation de l'espèce et la situation en matière d'antidumping sont si importantes qu'il y a lieu pour la Cour de justice

29 — Cet argument, selon lequel le rétablissement des prélèvements peut ne concerner qu'une seule région de la Communauté, ne repose pas nécessairement sur une interprétation correcte de l'article 4 du règlement n° 3899/89. Il est vraisemblablement plus approprié d'interpréter la disposition en ce sens qu'un préjudice grave dans une seule région de la Communauté peut inciter au rétablissement des prélèvements à l'importation applicables dans l'ensemble de la Communauté. Il n'est cependant pas déterminant pour le problème considéré en l'espèce de savoir laquelle des interprétations mentionnées est la bonne.

d'élargir la jurisprudence qu'elle a développée en matière d'antidumping aux situations telles que celle de l'espèce.

24. Dans sa jurisprudence en matière d'antidumping, la Cour de justice a mis l'accent sur le fait que les droits antidumping étaient institués sur la base des résultats d'une analyse comparative des prix de production et des prix à l'exportation de certaines entreprises. La Cour de justice a établi que, en dépit du caractère général d'un règlement antidumping, il n'était pas exclu que les dispositions d'un tel règlement concernent, au sens de l'article 173, deuxième alinéa, les entreprises « auxquelles sont imputées les pratiques de dumping ». La Cour de justice a admis des recours formés par des producteurs, des exportateurs ou des importateurs qui, d'une façon ou d'une autre, avaient été identifiés ou individualisés par le règlement en cause [30].

Ainsi la Cour a-t-elle constaté que les producteurs ou les exportateurs d'un produit frappé d'un droit antidumping sont concernés directement et individuellement si l'accusation de dumping dirigée contre eux repose sur des données relatives à leur activité commerciale, ce qui est vraisemblablement le cas notamment lorsque l'entreprise est citée individuellement dans les actes adoptés ou a été concernée par les enquêtes préparatoires [31].

En ce qui concerne les importateurs, ceux-ci sont considérés comme individuellement concernés, d'une part, lorsque la Commission a établi les prix à l'exportation non pas en fonction des prix à l'exportation des producteurs ou des exportateurs en cause, mais en fonction des prix de revente des importateurs. Les prix à l'exportation peuvent notamment être construits de cette façon lorsqu'il existe une association entre l'exportateur et l'importateur [32]. La situation était différente dans les affaires Nashua et Gestetner, dans lesquelles la preuve du dumping n'avait pas été rapportée sur la base des prix de revente des requérantes. La Cour de justice a considéré que ce qui était déterminant dans ce cas, c'est que, lors du calcul de la valeur normale du produit en cause, on avait utilisé une marge bénéficiaire qui avait été fixée en tenant compte des particularités des relations commerciales que certains opérateurs entretenaient avec les producteurs. La requérante faisait partie de ce groupe d'importateurs, dont le nombre était limité et qui étaient identifiés par les institutions, et était par conséquent concernée individuellement et directement par le règlement.

Lorsqu'il s'agissait au contraire d'un importateur indépendant, c'est-à-dire d'un importateur qui n'entretient pas de relations commerciales avec l'exportateur, et que la preuve du dumping n'était pas rapportée sur la base des prix de revente du requérant, la

30 — Pour une présentation de la jurisprudence de la Cour, voir en particulier les conclusions de l'avocat général M. Mischo dans l'affaire Nashua, précitée (C-133/87 et C-150/87), présentées le 5 juillet 1989, et les conclusions présentées le 21 mars 1991 par l'avocat général M. Jacobs dans l'affaire Extramet Industrie/Conseil (C-358/89, Rec. 1991, p. I-2501).

31 — Voir les points précités des arrêts Nashua et Gestetner ainsi que l'arrêt rendu par la Cour le 21 février 1984, Allied Corporation, précité.

32 — Voir notamment les arrêts de la Cour du 29 mars 1979, NTN Toyo/Conseil (113/77, Rec. p. 1185), et du 11 juillet 1990, Enital/Commission et Conseil (C-304/86 et C-185/87, Rec. p. I-2939), Neotype Techmashexport/Commission et Conseil (C-305/86 et C-160/87, Rec. p. I-2945) et Electroimpex/Conseil (C-157/87, Rec. p. I-3021).

Cour de justice a en principe rejeté le recours [33].

25. A la lumière de l'analyse qui précède, nous estimons qu'on peut conclure que le cas d'espèce se distingue sur des points importants des affaires antidumping.

Un règlement portant rétablissement de prélèvements à l'importation n'aura pas le caractère ambivalent d'un règlement antidumping. Il ne s'agit pas d'un règlement qui s'applique en même temps à des catégories envisagées abstraitement et à des destinataires identifiés et individualisés. Le règlement s'appliquera à ceux qui souhaitent importer les produits en question. Il n'y a pas lieu d'identifier ou d'individualiser directement ou indirectement dans le règlement des opérateurs précis.

Les requérantes ne seraient concernées ni comme productrices, ni comme exportatrices, ni comme importatrices des produits sur lesquels les prélèvements à l'importation sont perçus. Le règlement n'aura qu'un effet secondaire et indirect pour les requérantes, du fait de son incidence escomptée sur le niveau des prix des produits en question.

Il est vrai que le règlement sera adopté le cas échéant parce qu'il aura été constaté que les producteurs de la Communauté ont subi un préjudice et il est sans doute également vrai que des données relatives à l'activité commerciale des requérantes feront partie des éléments d'appréciation de la Commission.

Le fait que des particuliers aient été impliqués dans la procédure ayant précédé l'adoption d'un acte n'est cependant pas suffisant, selon la jurisprudence de la Cour, pour que cet acte puisse être considéré comme une décision qui concerne individuellement les intéressés. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 18 mars 1975, Union syndicale/Conseil [34], la Cour de justice a affirmé que,

« par ailleurs, la seule circonstance que ces organisations ont participé aux pourparlers qui ont précédé l'acte attaqué ne suffit pas pour modifier la nature du droit d'action que, dans le cadre de l'article 173, elles peuvent posséder à l'égard de cet acte » (point 19).

Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 6 octobre 1982, Alusuisse/Conseil et Commission [35], la Cour de justice a affirmé:

« La requérante soutient également en faveur de la recevabilité de son recours que les particularités de la procédure conduisant à l'adoption des règlements antidumping,

33 — Voir les arrêts de la Cour du 21 février 1984, Allied Corporation, et du 6 octobre 1982, Alusuisse, précités, ainsi que l'ordonnance du 8 juillet 1987, Sermes/Commission (279/86, Rec. p. 3109).
L'arrêt rendu par la Cour le 16 mai 1991, Extramet Industrie/Conseil (C-358/89, Rec. p. I-2501), montre que des circonstances très particulières peuvent justifier que des recours formés par des importateurs qui ne satisfont pas aux critères susmentionnés soient également déclarés recevables. La Cour a relevé dans l'arrêt en question qu'il existait un « ensemble d'éléments constitutifs d'une telle situation particulière qui la caractérise, au regard de la mesure en cause, par rapport à tout autre opérateur économique ». Il s'agissait du fait qu'Extramet Industrie était de loin l'importateur le plus important du produit concerné et en était aussi l'utilisateur final. Le nombre de producteurs de ce produit était limité. Le seul producteur communautaire du produit était en même temps le principal concurrent d'Extramet Industrie sur le marché du produit transformé et Extramet Industrie avait éprouvé des difficultés à s'approvisionner auprès de lui. Du fait de ces circonstances particulières, la Cour a estimé que les activités d'Extramet Industrie étaient « sérieusement affectées par le règlement litigieux » et a admis le recours pour ces motifs.

34 — 72/74, Rec. p. 401.

35 — Précité.

notamment la participation des diverses parties intéressées aux phases successives de cette procédure, amènent à conclure qu'il s'agit en l'espèce d'actes administratifs individuels, susceptibles d'être attaqués par des particuliers au titre de l'article 173, deuxième alinéa, du traité.

Ce raisonnement ne saurait non plus être retenu, la distinction entre le règlement et la décision ne pouvant être fondée que sur la nature de l'acte lui-même et les effets juridiques qu'il produit, et non pas sur les modalités de son adoption... » (points 12 et 13).

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'appliquer en l'espèce la jurisprudence de la Cour en matière d'antidumping.

26. Les requérantes ont fait valoir en outre que

— l'article 4 du règlement n° 3899/89 impose à la Commission de prendre des mesures de protection lorsqu'un préjudice est porté aux producteurs de la Communauté et

— il résulte de la jurisprudence de la Cour que ceux que de telles mesures de protection visent à protéger doivent avoir la possibilité de former un recours en vue d'obtenir l'adoption des mesures de protection en question.

Les requérantes se sont référées dans ce contexte à l'arrêt rendu par la Cour le 26 juin 1990, Sofrimport/Commission [36], dans lequel la Cour de justice a déclaré ce qui suit:

« A cet égard, il convient de constater, en premier lieu, que la requérante se trouve dans la situation prévue par l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2707/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, définissant les conditions d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des fruits et légumes ... qui impose à la Commission de tenir compte, lors de l'adoption de telles mesures, de la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté. Seuls se trouvent dans cette situation les importateurs de pommes chiliennes dont les marchandises se trouvaient, au moment de l'adoption du règlement n° 962/88, en cours d'acheminement. Ces importateurs constituent donc un cercle restreint, suffisamment caractérisé par rapport à tout autre importateur de pommes chiliennes, et qui ne peut pas être élargi après l'entrée en vigueur des mesures de suspension en cause.

Il convient de constater, en second lieu, que l'article 3, précité, conférant une protection spécifique à ces importateurs, ceux-ci doivent, dès lors, pouvoir exiger que cette protection soit respectée et être en mesure d'introduire à cet effet un recours juridictionnel » (points 11 et 12).

Comme cela ressort des points précités, la Cour de justice a mis l'accent sur le fait qu'il s'agissait d'une disposition qui avait pour but de protéger un cercle restreint d'opérateurs, qui était caractérisé par rapport à tous les autres et qui ne pouvait pas être élargi après l'entrée en vigueur des mesures en cause.

36 — C-152/88, Rec. p. I-2477.

Les requérantes en l'espèce ne sont pas dans une situation identique à celle qui prévalait dans l'affaire Sofrimport. Certes, l'article 4 du règlement n° 3899/89 a pour objet de protéger les producteurs de la Communauté qui subissent un préjudice, mais ce groupe n'est en aucune façon délimité et pourra en outre être élargi, étant donné qu'un règlement adopté en vertu de l'article 4 protégera également les producteurs de la Communauté qui décideront ultérieurement de produire des canards et des oies.

Cet argument ne fonde donc pas non plus la recevabilité du recours.

27. Enfin, les requérantes ont fait valoir que

— il résulte de la jurisprudence de la Cour que les particuliers doivent pouvoir saisir la Cour de justice lorsqu'ils n'ont pas la possibilité d'agir devant les juridictions nationales et

— les requérantes en l'espèce n'ont pas cette possibilité, aucun acte dont elles sont les destinataires n'ayant été adopté en application du règlement considéré en l'espèce.

Les requérantes ont indiqué que la Cour s'était attachée dans sa jurisprudence au fait de savoir si les entreprises en cause pouvaient ou non faire usage de voies de recours nationales et elles se sont référées à cet égard à l'arrêt rendu le 6 octobre 1982, Alusuisse/Conseil et Commission [37], dans lequel la Cour a déclaré:

« ... Cette solution est par ailleurs conforme au système de voies de recours institué par le droit communautaire, les importateurs étant habilités à attaquer devant les juridictions nationales les actes individuels pris par des autorités nationales pour l'application des règlements communautaires » (point 13).

Cet argument ne permet pas non plus de conclure à la recevabilité du recours en carence. En premier lieu, il est manifeste que l'affirmation au point précité n'a été avancée qu'à l'appui du résultat auquel l'application de l'article 173, troisième alinéa, conduisait de toute façon dans le cas d'espèce.

En second lieu, on ne saurait utiliser, en tant que critère autonome pour interpréter l'article 175, troisième alinéa (et l'article 173, deuxième alinéa), l'existence ou non de la possibilité pour les requérantes de faire usage de voies de recours nationales pour contester indirectement la légalité de règlements communautaires. En effet, cela aurait pour conséquence que les limitations expresses du traité au droit d'agir des particuliers devraient être éliminées par l'interprétation lorsque ces limitations impliquent que les intéressés sont en pratique dans l'impossibilité de former un recours. Les particuliers pourraient alors en principe former un recours devant la Cour de justice lorsque les institutions adoptent ou n'adoptent pas des actes généraux et directement applicables qui ne doivent pas être mis en œuvre par les autorités nationales. Un tel régime nous semble être contraire tant à la

37 — Précité.

lettre qu'à la finalité du traité et ne pourrait donc résulter que d'une révision du traité.

Enfin, il peut être utile de mentionner que les requérantes ne sont pas nécessairement dépourvues de tout recours en l'espèce, étant donné qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'elles ont en principe la possibilité de former un recours en indemnité devant la Cour en soutenant qu'elles ont subi un préjudice résultant du fait que la Commission s'est abstenue, en violation du droit, d'adopter un règlement [38].

Dans quelle mesure les requérantes remplissent-elles les conditions de l'introduction d'un recours au titre de l'article 173, deuxième alinéa?

28. Nous avons indiqué au point 14 ci-avant qu'il résultait de la jurisprudence de la Cour [39] qu'un recours en annulation ne peut être dirigé contre le refus d'adopter des actes que lorsque l'acte que le Conseil ou la Commission refuse d'adopter aurait pu être attaqué dans le cadre d'un recours en annulation.

Pour répondre à la question de savoir dans quelle mesure les requérantes auraient pu former un recours en annulation contre un règlement portant rétablissement de prélèvements à l'importation pour les canards et les oies, il suffit par conséquent de renvoyer aux développements précédents relatifs aux conditions de l'introduction du recours au titre de l'article 175, troisième alinéa. Ainsi, lors de notre examen de ces conditions, nous avons déjà procédé à une qualification de l'acte dont les requérantes réclament l'adoption. L'article 175, troisième alinéa, devant à notre avis être interprété parallèlement à l'article 173, deuxième alinéa, les mêmes considérations aboutiront à une déclaration d'irrecevabilité du recours en annulation [40].

Conclusions

29. Nous proposons dès lors à la Cour de justice de rejeter les deux recours et de condamner les requérantes aux dépens.

38 — Voir l'arrêt rendu le 2 juillet 1974, Holtz & Willemsen/Conseil (153/73, Rec. p. 675), dans lequel la Cour a déclaré:
« qu'il serait contraire à l'autonomie de ce recours autant qu'à l'efficacité du système général des voies de droit instituées par le traité de considérer comme cause d'irrecevabilité le fait que, dans certaines circonstances, l'exercice du recours en indemnité pourrait conduire à un résultat comparable à celui du recours en carence institué par l'article 175;
que l'action en indemnité se différencie du recours en carence en ce qu'elle tend non à l'adoption d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution dans l'exercice de ses fonctions » (point 4).

39 — Voir note 11.

40 — Voir à cet égard l'arrêt rendu par la Cour le 10 juin 1982, Lord Bethell/Commission, point 16 (246/81, Rec. p. 2277).