ORDONNANCE DE LA COUR (deuxième chambre)
23 novembre 1995 *

Dans l'affaire C-10/95 P,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), association de droit espagnol, établie à Madrid, représentée par Me Paloma Llaneza González, avocat au barreau de Madrid, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Mes Loesch et Wolter, 11, rue Goethe,

partie requérante,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes (première chambre) du 20 octobre 1994, Asocarne/Conseil (T-99/94, Rec. p. II-871), et tendant à son annulation,

l'autre partie à la procédure étant:

Conseil de l'Union européenne, représentée par MM. Ramón Torrent, directeur au service juridique, et Ignacio Díez Parra, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. G. Hirsch, président de chambre, G. F. Mancini (rapporteur) et F. A. Schockweiler, juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M. R. Grass,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 12 janvier 1995, l'Asociación Española de Empresas de la Carne (ci-après « Asocarne ») a formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal de première instance du 20 octobre 1994, Asocarne/Conseil (T-99/94, Rec. p. II-871), en tant qu'elle a rejeté comme irrecevable son recours tendant à l'annulation de la directive 93/118/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, modifiant la directive 85/73/CEE relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille (JO L 340, p. 15).

2 La directive 85/73, du 29 janvier 1985 (JO L 32, p. 14), a pour but d'harmoniser les différentes redevances perçues à l'occasion des inspections et contrôles sanitaires.

3 Cette directive, telle que modifiée par la directive 88/409/CEE du Conseil, du 15 juin 1988, arrêtant les règles sanitaires applicables aux viandes réservées au marché national et les niveaux de la redevance à percevoir conformément à la directive 85/73/CEE pour l'inspection desdites viandes (JO L 194, p. 28), prévoyait, avant la mise en application de la directive 93/118, que les États membres devaient veiller à ce qu'une redevance soit perçue lors de l'abattage d'animaux de différentes espèces, notamment des espèces bovine, porcine et caprine, pour compenser les frais occasionnés par les inspections et contrôles sanitaires prévus par la législation communautaire et, plus précisément, par la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO 1964, 121, p. 2012), par la directive 71/118/CEE du Conseil, du 15 février 1971, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille (JO L 55, p. 23), par la directive 72/462/CEE du Conseil, du 12 décembre 1972, concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches en provenance des pays tiers (JO L 302, p. 28), et par la directive 86/469/CEE du Conseil, du 16 septembre 1986, concernant la recherche de résidus dans les animaux et dans les viandes fraîches (JO L 275, p. 36).

4 Le 15 juin 1988, le Conseil a adopté la décision 88/408/CEE, concernant les niveaux de la redevance à percevoir au titre des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches, conformément à la directive 85/73/CEE (JO L 194, p. 24), et spécialement à son article 2. Les destinataires de cette décision étaient les États membres.

5 La directive 93/118 a apporté, dans son article 1er, plusieurs modifications à la directive 85/73. Ainsi, l'article 1er, modifié, mentionne, d'une part, les frais occasionnés par les inspections et contrôles visés par la directive 93/118 et prévoit, d'autre part, que les États membres doivent assurer le financement des autres inspections et contrôles vétérinaires prévus pour les produits visés par les directives énumérées à l'annexe A de 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),

ainsi que des contrôles prévus par la directive 90/675/CEE du Conseil, du 10 décembre 1990, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (JO L 373, p. 1), pour les produits d'origine animale autres que les viandes visées au premier tiret, y compris les contrôles sur la présence de résidus. De même, la directive 93/118 a modifié l'article 2 de la directive 85/73 et a ajouté une annexe pour réglementer les redevances applicables aux viandes visées par les directives 64/433, 71/118 et 72/462. Il convient de préciser que, en vertu de cette annexe, les redevances sont, en principe, calculées sur la base de montants forfaitaires, mais que les États membres peuvent, dans certaines conditions, modifier ces montants.

6 L'article 2 de la directive 93/118 porte ensuite abrogation, à compter du 1er janvier 1994, de la décision 88/408, dont le contenu est désormais inclus dans la directive 85/73 et, notamment, dans l'annexe qui lui a été ajoutée.

7 Enfin, l'article 3 de la directive 93/118 prévoit que les États membres mettront en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, au plus tard le 31 décembre 1993, en ce qui concerne les exigences de l'annexe et de l'article 5 de la directive 85/73, et au plus tard le 31 décembre 1994, en ce qui concerne les autres dispositions.

8 Le 10 mars 1994, la requérante a introduit un recours fondé sur l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE en vue d'obtenir l'annulation de la directive 93/118.

9 A l'encontre de ce recours, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

10 Le 26 juillet 1994, la Commission a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil, conformément à l'article 115 dudit règlement de procédure. Le 16 août 1994, la Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) et l'Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) ont demandé à intervenir au soutien des conclusions d'Asocarne.

L'ordonnance du Tribunal

11 Le 20 octobre 1994, le Tribunal a, en vertu de l'article 111 de son règlement de procédure, rendu une ordonnance rejetant le recours comme irrecevable.

12 En premier lieu, le Tribunal a estimé que, à supposer même que l'on puisse assimiler — contrairement au libellé de l'article 173, quatrième alinéa, du traité — les directives aux règlements aux fins d'admettre un recours contre une décision « prise sous l'apparence » d'une directive, la directive attaquée ne constitue pas une décision « déguisée » ni ne contient de disposition spécifique dont le caractère serait celui d'une décision individuelle. En effet, selon le Tribunal, la directive attaquée constitue un acte ayant une portée générale normative qui vise, de manière générale et abstraite, tous les entrepreneurs des États membres remplissant, au 1er janvier 1994, les conditions énoncées par la directive 85/73 et qui, de surcroît, nécessite, pour pouvoir s'appliquer à l'intérieur des États membres, une transposition dans chaque ordre juridique interne par des dispositions nationales de mise en œuvre (point 18).

13 En second lieu, le Tribunal a estimé que la requérante n'est pas individuellement concernée par la directive, étant donné que celle-ci n'a pas affecté ses droits spécifiques ou ceux de ses membres (point 20). En outre, le Tribunal, en soulignant qu'Asocarne et ses membres sont soumis aux actes nationaux adoptés aux fins de la transposition de la directive comme tous les opérateurs économiques de la

Communauté exerçant leurs activités dans le secteur concerné, a exclu que la requérante fasse partie d'un « cercle fermé individualisé » et qu'elle soit, dès lors, individuellement concernée par la directive attaquée (point 21).

14 Dans ces conditions, le Tribunal a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'examiner si la requérante était directement concernée par ladite directive et qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les demandes en intervention de Fecic, de la Commission et d'Aprosa-Anec (point 22).

Les moyens avancés par les parties

15 A l'appui des conclusions visant à l'annulation de l'ordonnance du 20 octobre 1994, Asocarne invoque, en substance, quatre moyens tirés de la violation de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

16 En premier lieu, elle souligne le fait que, à son avis, le système judiciaire espagnol ne garantit pas une protection suffisante des particuliers à cause du retard structurel et généralisé que subiraient les affaires traitées par les juridictions compétentes pour connaître de la matière qui constitue l'objet de la directive litigieuse.

17 En deuxième lieu, la requérante considère que la directive 93/118 a le caractère d'une décision, étant donné que son contenu coïncide avec celui de la décision 88/408 qu'elle abroge et remplace.

18 En troisième lieu, Asocarne s'estime individuellement concernée par l'acte litigieux. D'une part, s'appuyant sur l'arrêt de la Cour du 24 mars 1993,

CIRFS e.a./Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125), elle fait valoir qu'elle a eu des contacts avec la Commission par l'intermédiaire de la Confédération des associations du secteur en Europe, qu'elle a adressé à la Commission une plainte sur l'application de la directive 85/73 et que, durant la période de préparation de cette directive, elle a soumis des observations écrites à la Commission en restant en contact étroit avec les services compétents. D'autre part, ses membres feraient partie d'un cercle fermé individualisé au motif, notamment, que les sujets que la directive attaquée concerne étaient identifiables au moment de l'adoption de la directive en raison de leur inscription au « Registro Sanitario » et au rôle des personnes appelées à payer la redevance.

19 En dernier lieu, Asocarne s'estime directement concernée par la directive en question, qui fixe de façon très détaillée les éléments constitutifs de la redevance sans réserver aux États membres aucun pouvoir d'appréciation.

20 Dans son mémoire en réponse, le Conseil a conclu au rejet du pourvoi.

21 Premièrement, en déclarant qu'il aurait été possible de faire valoir l'invalidité de la directive 93/118 devant les juridictions nationales mais que cette possibilité avait été écartée en raison du retard généralisé et structurel que subiraient les affaires traitées par les juridictions compétentes pour connaître de la matière qui constitue l'objet de la directive litigieuse, Asocarne aurait reconnu avoir utilisé des procédures non adéquates pour parvenir à ses fins.

22 Deuxièmement, le fait que la directive 93/118 ait remplacé une décision ne pourrait avoir aucune incidence sur la nature générale et abstraite de son contenu.

23 Troisièmement, contrairement aux affirmations de la requérante, ses membres ne constitueraient pas un « cercle fermé individualisé », étant donné que, contraire-

ment à ce qu'exige une jurisprudence constante, l'acte litigieux ne concerne pas la partie requérante ou ses membres en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne.

24 Quatrièmement, le pouvoir d'appréciation donné aux États membres quant à l'application de la directive impliquerait la nécessité de mesures nationales. Asocarne ne pourrait donc s'estimer directement concernée par la directive 93/118.

L'appréciation de la Cour

25 En vertu de l'article 119 de son règlement de procédure, lorsque le pourvoi est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé, la Cour peut, à tout moment, le rejeter par voie d'ordonnance motivée.

Sur le premier moyen

26 En ce qui concerne le moyen que la requérante tire du retard structurel et endémique constaté dans le traitement des affaires devant les juridictions nationales compétentes, il convient de constater qu'une telle circonstance, à supposer qu'elle soit établie, ne saurait justifier une modification du système des voies de recours et des procédures établi par les articles 173, 177 et 178 du traité et destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions. En aucun cas, elle ne permet de déclarer recevable un recours en annulation formé par une personne physique ou morale qui ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 173, quatrième alinéa. Le Tribunal ne pouvait donc pas tenir compte d'une telle circonstance dans l'ordonnance attaquée.

27 Il s'ensuit que ce premier moyen doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen

28 En ce qui concerne le moyen tiré de ce que la directive 93/118 aurait le caractère d'une décision, il convient de rappeler, tout d'abord, que dans l'arrêt du 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Conseil (16/62 et 17/62, Rec. p. 901), la Cour a considéré que le terme « décision » figurant à l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, devenu l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE, doit être entendu dans le sens technique que lui confère l'article 189 du même traité et que le critère de distinction entre un acte de nature normative et une décision au sens de ce dernier article doit être recherché dans la portée générale ou non de l'acte en question.

29 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, même si elle ne lie en principe que ses destinataires, les États membres, la directive constitue normalement un mode de législation ou de réglementation indirecte. La Cour a d'ailleurs qualifié, à diverses reprises, une directive d'acte ayant une portée générale (voir, notamment, arrêt du 22 février 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. p. 1075, point 11, ordonnance du 13 juillet 1988, Fédération européenne de la santé animale e.a./Conseil, 160/88 R, Rec. p. 4121, point 28, et arrêt du 29 juin 1993, Gouvernement de Gibraltar/Conseil, C-298/89, Rec. p. I-3605, point 16).

30 De plus, comme il résulte d'une jurisprudence constante, la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique un acte n'est pas de nature à remettre en cause la nature normative de ce dernier (arrêts du 11 juillet 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conseil, 6/68, Rec. p. 595, du 16 avril 1970, Compagnie française commerciale et financière/Commission, 64/69, Rec. p. 221, point 11, du 30 septembre 1982, Roquette Frères/Conseil, 242/81, Rec. p. 3213, point 7, et du

26 avril 1988, Asteris e.a./Commission, 97/86, 99/86, 193/86 et 215/86, Rec. p. 2181, point 13, ordonnance du 13 juillet 1988, Fédération européenne de la santé animale e.a./Conseil, précitée, point 29, arrêts du 24 novembre 1992, Buckl e.a./Commission, C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, point 25, du 15 juin 1993, Abertal e.a./Conseil, C-264/91, Rec. p. I-3265, point 16, et du 29 juin 1993, Gouvernement de Gibraltar/Conseil, précité, point 17).

31 En l'occurrence, il y a lieu de constater que la directive litigieuse ne contient pas de disposition spécifique dont le caractère serait celui d'une décision individuelle et qu'elle constitue un acte ayant une portée normative générale, visant, de manière générale et abstraite, tous les entrepreneurs des États membres qui, à l'expiration des délais fixés pour sa mise en œuvre, remplissent les conditions qu'elle énonce et dont l'application exige, de surcroît, une transposition dans chaque ordre juridique interne.

32 Dès lors, le Tribunal a pu considérer que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les directives peuvent être assimilées aux règlements pour statuer sur la recevabilité d'un recours introduit par des personnes physiques et morales contre une décision adoptée sous l'apparence d'une directive, la directive en question ne constitue pas une décision « déguisée ».

33 Cette constatation n'est pas infirmée par le fait que la directive en cause abroge et remplace une décision. Ainsi que le Tribunal l'a également observé, une telle circonstance n'a aucune incidence sur la nature générale et abstraite de l'acte en question.

34 Dès lors, le deuxième moyen doit être également rejeté.

Sur le troisième moyen

35 S'agissant du moyen tiré de l'existence d'un intérêt individuel au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE, il convient d'examiner successivement la situation de la requérante et celle de ses membres.

36 En premier lieu, il est vrai que, dans ses arrêts du 2 février 1988, Van der Kooy/Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219), et du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, précité, la Cour a reconnu que des associations ou organismes constitués pour promouvoir des intérêts collectifs peuvent être individuellement concernés par des décisions qui suppriment des aides ou qui refusent l'ouverture de la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité.

37 Cependant, comme le Tribunal l'a observé à juste titre, cette jurisprudence ne peut pas être transposée dans la présente affaire qui concerne une directive, c'est-à-dire un acte normatif, général et abstrait.

38 En particulier, sur le plan de sa participation à la préparation de la directive 85/73, la position d'Asocarne dans le cas d'espèce est tout à fait différente de celle des requérantes dans l'affaire CIRFS e.a./Commission, précitée.

39 Dans cette dernière affaire, la Cour a en effet reconnu que la décision de la Commission de refuser d'ouvrir la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité concernait individuellement une association qui réunissait les principales

entreprises du secteur économique en cause, qui avait été l'interlocuteur de la Commission au sujet de l'instauration, de la prorogation et de l'adaptation de la discipline concernant les aides d'État dans ce secteur et qui, pendant la procédure précédant le litige, avait poursuivi activement des négociations avec la Commission, notamment en lui soumettant des observations écrites et en se maintenant en contact étroit avec les services compétents. En revanche, dans le cas d'espèce, le recours porte sur une directive adoptée par le Conseil sur la base juridique de l'article 43 du traité CE, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure qui, contrairement à celle prévue par l'article 93, ne prévoit pas d'intervention des particuliers.

40 En conséquence, il serait contraire aux termes et à l'esprit de l'article 173 du traité de permettre à tout particulier, dès lors qu'il a participé à la préparation d'un acte de nature législative, d'introduire ensuite un recours contre cet acte.

41 S'agissant, en second lieu, de l'allégation de la requérante selon laquelle ses membres font partie d'un cercle fermé individualisé, il résulte d'une jurisprudence constante que, pour que des personnes puissent être considérées comme individuellement concernées par un acte, il faut qu'elles soient atteintes dans leur position juridique en raison d'une situation de fait qui les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire (voir, notamment, arrêt du 24 février 1987, Deutz und Geldermann/Conseil, 26/86, Rec. p. 941, point 9, et ordonnance du 24 mai 1993, Arnaud e.a./Conseil, C-131/92, Rec. p. 2573, point 14).

42 Or, tel n'est le cas ni d'Asocarne ni de ses membres. A ce propos, il convient en effet de relever que la directive attaquée ne concerne ces derniers qu'en raison de leur qualité objective d'opérateurs économiques agissant dans le secteur envisagé par la directive en question, au même titre que tout autre opérateur économique communautaire exerçant la même activité (voir, notamment, ordonnances du 12 octobre 1988, Cevap e.a./Conseil, 34/88, Rec. p. 6265, point 15, et du 7 décembre 1988, Fedesa e.a./Conseil, 160/88, Rec. p. 6399, point 14).

43 Il est vrai que, dans l'arrêt du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil (C-309/89, Rec. p. I-1853), la Cour a reconnu qu'une disposition de nature normative peut, dans certaines circonstances, concerner individuellement certains opérateurs économiques intéressés. Cependant, ainsi que le Tribunal l'a observé à juste titre, cette jurisprudence ne peut pas être invoquée dans le cas d'espèce puisque, à la différence du règlement contesté dans cette affaire, la directive attaquée en première instance n'a pas porté atteinte à des droits spécifiques de la requérante ou de ses membres.

44 Dès lors, le troisième moyen doit être rejeté.

45 Il résulte de ce qui précède que la requérante n'est pas individuellement concernée par l'acte attaqué en première instance. Dès lors, le Tribunal a pu considérer à juste titre que son recours était irrecevable. Partant, il n'est pas nécessaire d'examiner le quatrième moyen de pourvoi qui concerne le point de savoir si la requérante est ou non directement concernée par l'acte en question.

46 Dans ces conditions, le pourvoi doit être rejeté comme manifestement non fondé en application de l'article 119 du règlement de procédure.

Sur les dépens

47 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

ordonne:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 23 novembre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

G. Hirsch