2. La Cour n'a pas compétence, dans le cadre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, pour connaître d'un recours en responsabilité visant à obtenir réparation de prétendus dommages résultant d'adaptations d'actes des institutions opérées par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, car, ainsi qu'il résulte de l'article 237 du traité, cet acte est un accord conclu entre les États membres et les États ayant sollicité leur adhésion.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires 31 et 35/86 *

I — Exposé des faits

1. Le règlement n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), énonce les règles applicables aux sucres de betterave et de canne, aux betteraves et aux cannes à sucre, à certains autres types de sucres ainsi qu'à l'isoglucose. Étant donné que la situation de la Communauté en matière d'édulcorants se caractérise par des excédents structurels, le règlement précité prévoit un système de quotas de production complété dans le cas du sucre de betterave et de canne par un mécanisme de soutien des prix.

2. L'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (ci-après, « acte d'adhésion », JO L 302 du 15.11.1985) comporte une troisième partie intitulée « les adaptations des actes pris par les institutions ». L'article 26 de cette partie dispose que « les actes énumérés dans la liste figurant dans l'annexe I du présent acte font l'objet des adaptations définies dans ladite annexe ».

L'annexe I prévoit, sous la rubrique « XIV Agriculture c) Sucre », les modifications du règlement n° 1785/81 qui concernent l'application à l'Espagne du système de quotas relatif au sucre et à l'isoglucose.

3. Les requérantes sont deux des trois producteurs espagnols d'isoglucose. Elles contestent la validité de l'article 24, paragraphes 3 sous a) et 5 sous a), lus en relation avec le paragraphe 2, point I, sous b), et point II sous b), du même article relatif à l'attribution des quotas de production d'isoglucose aux entreprises établies en Espagne.

4. Sur la recevabilité du recours, les requérantes font valoir que les modifications du règlement n° 1785/81 susmentionnées ont la même nature juridique que le droit dérivé qu'elles modifient, et que ses dispositions les concernent directement et individuellement.

Quant au fond, elles invoquent la violation du principe d'égalité en ce qu'elles feraient l'objet d'une discrimination par rapport aux

* Langues de procédure: le français et l'anglais.

producteurs de sucre espagnols. La requérante CPC invoque, en outre, la violation du principe de proportionnalité et avance encore, comme motif subsidiaire d'annulation, que la répartition des quotas entre les trois producteurs espagnols d'isoglucose est inadéquate.

En ce qui concerne la demande de réparation au titre de l'article 215, paragraphe 2, du traité CEE, les requérantes considèrent que les conditions nécessaires à cet égard sont remplies en l'espèce.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Les recours des sociétés requérantes LAISA et CPC España (ci-aprés « CPC ») ont été respectivement enregistrés au greffe de la Cour les 6 et 10 février 1986.

La requérante LAISA conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— dire que le règlement n° 1785/81 du Conseil (JO L 177 du 1.7.1981), tel que modifié par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne (JO L 302 du 15.11.1985), constitue, à l'égard de la société LAISA, une décision individuelle, en ce que ce règlement détermine son quota de production d'isoglucose;

— constater que l'établissement de ce quota emporte une discrimination au préjudice de la société LAISA et déclarer, en conséquence, invalides les dispositions attaquées, en ce qu'elles fixent ce quota;

— déterminer le quota applicable à la société LAISA en fonction des règles admises pour les autres isoglucosiers de la Communauté, ou dire que le Conseil devra fixer ce quota sur la base de ces mêmes principes;

— subsidiairement, constater que la Communauté a engagé sa responsabilité extracontractuelle et déclarer, en conséquence, qu'un recours fondé sur les dispositions de l'article 215 du traité est à la fois recevable et fondé;

— condamner le Conseil des Communautés européennes aux dépens de la présente instance.

La requérante CPC España conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler l'article 24, paragraphes 3, sous a), et 5, sous a), lus en relation avec le paragraphe 2, point I, sous b), et point II, sous b), du règlement n° 1785/81 du Conseil, modifié par l'annexe I de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO L 302 du 15.11.1985, p. 232 et 233), dans la mesure où il se fonde sur les niveaux de production atteints au cours de l'année civile 1983 pour déterminer le quota maximal de production d'isoglucose de la requérante;

— enjoindre au Conseil de fixer le quota de la requérante sur la base de critères non discriminatoires et conformes au principe de proportionnalité, tels qu'ils seront définis par la Cour;

— subsidiairement, déclarer le Conseil des Communautés européennes responsable du préjudice qui résultera pour la requérante de l'adoption de l'article 24, paragraphes 3, sous a), et 5, sous a), lus en

relation avec le paragraphe 2, point I, sous b), et point II, sous b), du règlement n° 1785/81 du Conseil, modifié par l'annexe I de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (précité);

— condamner le Conseil aux dépens de l'instance.

2. Par acte déposé le 18 avril 1986, le Conseil, en application de l'article 91 du règlement de procédure, a demandé à la Cour de statuer sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond, de rejeter les recours comme irrecevables et de condamner les requérantes aux dépens.

3. Par lettre déposée au greffe de la Cour le 29 avril 1986, le Conseil a demandé la jonction des affaires 31 et 35/86. Par ordonnance du 18 juin 1986, la Cour a ordonné la jonction des deux affaires.

4. Par ordonnances des 15 octobre et 18 juin 1986, la Cour a admis la Campo Ebro Industrial SA (ci-après, « Campo Ebro ») à intervenir à l'appui des conclusions des requérantes et l'Asociación General de Fabricantes de Azucar de España (ci-après, « AGFA ») et la Commission à l'appui des conclusions du Conseil.

5. La requérante au principal LAISA, défenderesse sur l'exception, dans ses observations déposées le 27 mai 1986, conclut que son recours n'est pas dirigé contre le traité d'adhésion, mais exclusivement contre l'article 24 du règlement n° 1785/81 du Conseil, dans la mesure où cet article détermine son quota de production d'isoglucose et la concerne individuellement, et a maintenu les demandes formulées dans sa requête.

La requérante au principal CPC España, défenderesse sur l'exception, dans ses observations déposées le 23 mai 1986, conclut à ce qu'il plaise à la Cour, au cas où cette dernière ne réserverait pas sa décision quant à l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil:

— rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil et déclarer recevables tant le recours en annulation que le recours en dommages-intérêts;

— à titre subsidiaire, déclarer recevable le recours en annulation;

— également à titre subsidiaire, déclarer recevable le recours en dommages-intérêts;

— en tout état de cause, condamner le Conseil aux dépens de l'instance.

6. La Commission, partie intervenante, dans ses observations déposées le 5 août 1986, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours irrecevable sans engager le débat au fond;

— condamner les requérantes aux dépens de l'intervention de la Commission.

7. La partie intervenante AGFA a, dans ses observations déposées le 12 janvier 1987, demandé à la Cour de déclarer les recours irrecevables.

8. La partie intervenante Campo Ebro a, dans ses observations déposées le 12 janvier 1987, demandé à la Cour de déclarer les recours recevables.

9. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir, sans instruction préalable, la procédure orale sur l'exception.

III — Moyens et arguments présentés par les parties au cours de la procédure écrite sur la recevabilité du recours

A — *Recevabilité du recours en annulation*

1. *Sur l'absence d'un acte qui peut être annulé au titre de l'article 173 du traité CEE*

Le Conseil

Le Conseil fait valoir, en premier lieu, que les dispositions d'un traité d'adhésion qui modifient des actes de droit dérivé conservent leur nature juridique de droit primaire et que, de ce fait, l'acte en question n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours au titre de l'article 173 du traité CEE.

A cet égard, le Conseil développe essentiellement deux arguments.

1) Tout d'abord, en se référant aux articles 4, 43, 189 et 190 du traité, le Conseil fait observer que les quantités de base applicables à la production d'isoglucose en Espagne n'ont pas été fixées par le Conseil en tant qu'institution compétente en matière agricole, par l'adoption d'un règlement qui aurait modifié son règlement n° 1785/81, et notamment l'article 24.

En effet, le Conseil soutient que ces quantités de base ont été fixées par les dispositions du traité d'adhésion conclu en application de l'article 237 du traité CEE qui prévoit que les conditions d'admission d'un État demandant l'adhésion font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur, et que cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives.

L'article 1er, paragraphe 2, du traité d'adhésion établissant que les conditions d'admission figurent dans l'acte joint audit traité et l'article 26 de ce dernier prévoyant que les actes de droit dérivé repris à son annexe I font l'objet des adaptations définies dans cette annexe, le Conseil conclut que ces adaptations font partie intégrante de l'ensemble des conditions d'admission des nouveaux États membres, parmi lesquelles figurent les adaptations du règlement de base sucre qui fait l'objet du présent recours.

Cette modification du règlement de base sucre ne résulte donc aucunement d'un acte adopté proprio motu par le Conseil. Bien au contraire, les dispositions qui font l'objet du recours en annulation font partie intégrante d'un traité ayant la même valeur juridique que les traités originaires. Les dispositions attaquées ne constituent donc pas un « acte du Conseil » au sens de l'article 173 du traité CEE et ne sont donc pas susceptibles d'être soumises au contrôle de légalité prévu par cet article.

Même si la Cour a toujours marqué dans la jurisprudence son souci de privilégier plutôt le contenu que l'appellation formelle des actes (arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, affaire 22/70, Rec. p. 263, 277, attendus 38 à 42), le Conseil relève que cette jurisprudence se réfère aux dispositions prises par les institutions.

2) Le Conseil relève ensuite que l'article 8 de l'acte d'adhésion ne peut pas être invoqué pour justifier l'applicabilité en l'espèce de l'article 173 du traité CEE. De son avis, cet article, qui doit être lu dans son contexte (constitué par l'ensemble des

articles 6, 7 et 8 de l'acte d'adhésion), a un caractère purement procédural. En effet, le Conseil estime que les articles 7 et 8 contiennent deux dérogations expresses au principe de pure procédure énoncé à l'article 6, à savoir que pour des modifications futures de l'acte d'adhésion il y a lieu d'appliquer la procédure de révision des traités originaires. D'après le Conseil, ces deux articles sont complémentaires et visent, en conséquence, bien que dans deux hypothèses distinctes, le même objectif procédural. L'article 7 sauvegarde, en effet, la compétence des institutions de pouvoir modifier in futuro, selon la procédure de modification normale, les actes de droit dérivé auxquels se rapportent des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion. Or, l'article 8 sauvegarde cette même compétence lorsque des dispositions de l'acte d'adhésion ont modifié des actes de droit dérivé.

L'assimilation au droit dérivé des dispositions de l'acte d'adhésion qui ont modifié autrement qu'à titre transitoire les actes pris par les institutions, envisagée par l'article 8, se limiterait donc à l'aspect de la procédure future de modification de ces actes.

Cette conclusion serait renforcée par le fait que, dans le cas d'une modification d'un acte de droit dérivé par un traité d'adhésion, tant la source de droit que les règles procédurales sont fondamentalement d'une autre nature que celle applicable au cas d'une modification normale de cet acte de droit dérivé.

Dans le premier cas, la source de droit est un traité ayant, en principe, la même valeur juridique que les traités originaires. Les règles procédurales prévoient, dans ce cas, un accord unanime entre les États membres de la Communauté et les États adhérents qui est soumis à la ratification par tous les États contractants selon leurs règles constitutionnelles respectives. Cette procédure de ratification implique normalement dans les États contractants une procédure parlementaire d'approbation.

Dans le deuxième cas, à savoir celui d'une modification selon la procédure normale applicable au droit dérivé, la source de droit est un autre acte de droit dérivé, adopté par une institution compétente de la Communauté. Cette procédure normale requiert en l'espèce, pour une modification du règlement de base sucre, un règlement adopté par le Conseil sur la base de l'article 43 du traité CEE qui fonde la compétence du Conseil en matière de politique agricole commune. La procédure de l'article 43 implique une proposition de la Commission, un avis du Parlement européen et une délibération du Conseil à la majorité qualifiée. En outre, un règlement adopté par le Conseil pour modifier le règlement de base sucre doit être motivé et doit viser les propositions et avis requis conformément à l'article 190 du traité CEE.

Dans ces conditions, le Conseil estime que l'article 8 de l'acte d'adhésion ne peut pas avoir pour effet, comme le prétendent les requérantes, d'assimiler complètement et avec effet immédiat les dispositions de cet acte, modifiant des actes pris par les institutions, à ces derniers.

D'autre part, les quantités de base contestées font partie intégrante de l'ensemble des conditions d'admission des nouveaux États membres, qui sont le fruit d'une longue et laborieuse négociation entre les États membres et les États adhérants comportant des concessions réciproques. La remise en cause par la voie juridictionnelle d'une partie de ces conditions risquerait de compromettre l'équilibre global du résultat de la négociation d'adhésion.

Observations de la Commission

La Commission se rallie entièrement aux conclusions du Conseil sur la recevabilité contenues dans son acte séparé déposé le 18 avril 1986 et considère qu'il n'y a rien qu'elle puisse ajouter à ce stade de la procédure.

Observations de la partie intervenante AGFA

La partie intervenante AGFA fait valoir que le recours doit être déclaré irrecevable, car l'acte contesté n'est pas de ceux visés à l'article 189 du traité CEE, assujettis au contrôle de légalité de la Cour de justice en vertu de l'article 173 dudit traité. Il s'agit au contraire d'un accord conclu entre États souverains conformément à la procédure prévue par l'article 237 du traité CEE et qui n'est pas soumis, par conséquent, à ce contrôle.

Elle considère que, selon les dispositions de l'article 237 du traité CEE, lorsqu'il s'agit de l'admission de nouveaux États, les conditions de l'adhésion sont fixées par les États membres dans le cadre de l'exercice de leur propre souveraineté nationale et que ces derniers sont par conséquent les seuls, avec les destinataires de tels accords (Espagne et Portugal), à pouvoir légitimement former un recours devant la Cour de justice en se fondant sur l'article 173, paragraphe 1, s'ils considèrent qu'il y a eu détournement de pouvoir dans l'exécution des accords adoptés.

En ce qui concerne l'article 8 de l'acte d'adhésion, AGFA soutient qu'il se borne à établir une égalité normative entre les textes légaux précédemment en vigueur et les modifications approuvées.

L'article 1er de l'acte d'adhésion établit clairement que ce qui est contenu dans les annexes constitue des conditions d'adhésion. On ne peut dès lors leur accorder le caractère d'actes réglementaires des institutions communautaires, ce qui serait d'ailleurs confirmé par le fait qu'elles ne s'inspirent pas des dispositions de l'article 190 du traité CEE.

Observations des parties requérantes

1) La requérante CPC soutient que les adaptations du droit dérivé susmentionnées ne font l'objet que d'une assimilation de fait aux « adaptations du traité » mentionnées à l'article 237, alinéa 2, du traité CEE. Au lieu de confier ces adaptations aux institutions communautaires dans leur composition élargie — auquel cas elles conserveraient indubitablement leur rang de droit dérivé — on les a intégrées dans les procédures conduisant à un traité d'adhésion.

Se référant aux articles 26 et 27 de l'acte d'adhésion, la requérante CPC estime que la méthode choisie pour adapter le droit dérivé résulte de considérations d'ordre pragmatique.

Conformément à l'article 27, les orientations définies à l'annexe II nécessitent des mesures d'application de la part des institutions communautaires, qui ont assurément le rang de droit dérivé et constituent des actes au sens de l'article 173.

La méthode choisie à l'article 26 consiste à énoncer le texte de la modification en cause. Selon cet article, les adaptations prévues à l'annexe I ne nécessitent aucun acte d'application de la part des institutions communautaires et sont conçues comme directement applicables dans tous les États membres, y compris les nouveaux.

S'il est vrai que le rang d'une règle juridique au sein de la hiérarchie du droit communautaire découle normalement de la procédure utilisée pour son adoption, l'autorité compétente pour édicter ces règles dispose incontestablement du pouvoir de leur conférer un rang moins élevé que celui qui résulte de ses modalités d'adoption: en effet, les auteurs de l'acte d'adhésion ont indiqué expressément à l'article 8 dudit acte que les adaptations du droit dérivé conservent le rang et la nature des actes qu'ils modifient.

2) Les requérantes CPC et LAISA considèrent que les articles 7 et 8 du traité d'adhésion ne visent pas exclusivement une question de procédure, mais aussi le fond et que les adaptations en question acquièrent à tous égards la nature du droit dérivé quelles que soient leurs modalités d'adoption.

Le libellé de l'article 8 confirmerait clairement que cet article vise à la fois la procédure et le fond. En effet, l'expression « la même nature juridique » signifie que les adaptations prévues à l'égard des règlements du Conseil acquièrent la nature d'actes du Conseil avec le rang de droit dérivé, et l'expression « soumises aux mêmes règles » signifie que les adaptations sont soumises non seulement aux règles applicables aux adaptations ultérieures, mais encore à celles qui régissent le contrôle des actes, notamment à celles de l'article 173. De même, l'utilisation de l'expression « en particulier » dans l'article 7 montre que la procédure d'adaptation n'est citée qu'à titre d'exemple, le principe général étant que les actes des institutions communautaires « conservent leur nature juridique ».

Les parties requérantes soulignent encore que la thèse du Conseil aboutirait à ce que l'on doive admettre qu'un règlement puisse être simultanément du droit dérivé pour certaines de ses dispositions et du droit primaire pour le restant.

D'une part, la requérante LAISA relève que ces dispositions de droit primaire pourraient être modifiées par le Conseil, en vertu de l'article 8 de l'acte d'adhésion, ce qui aurait pour effet de leur conférer à nouveau le caractère de droit dérivé.

D'autre part, la requérante CPC affirme que l'on ne saurait prétendre que les auteurs de l'acte d'adhésion ont eu l'intention de maintenir l'autorité normale exercée par le Conseil sur le droit dérivé sans permettre en même temps à la Cour d'accomplir sa fonction consistant à contrôler la légalité des actes des institutions et à protéger les droits de tous ceux qui sont affectés par ces actes.

3) Se référant au caractère global du système communautaire en matière de contrôle juridictionnel de la légalité, la requérante CPC soutient que la thèse du Conseil est contraire à la lettre et à l'esprit du traité tels qu'ils apparaissent à l'article 164.

En effet, la thèse du Conseil aurait comme conséquence que non seulement les recours intentés en l'espèce par la requérante, mais encore les demandes adressées à la Cour par les tribunaux nationaux au titre de l'article 177 seraient irrecevables. Il en irait de même en ce qui concerne les actions portées devant les juridictions nationales en vue de contester la légalité de modifications apportées au droit dérivé.

La nature juridique des actes en question ne saurait justifier qu'ils échappent au contrôle de la Cour, ce qui priverait l'article 164 de tout effet utile et compromettrait aussi bien l'efficacité du système de protection juridique communautaire que la valeur des principes de base de la Communauté et l'uniformité du droit communautaire.

La requérante CPC cite à cet égard la jurisprudence de la Cour issue des arrêts des 23 avril 1986 (Les Verts, affaire 294/83, Rec. p. 1339), 31 mars 1971 (Commission/Conseil, affaire 22/70, Rec. p. 227, attendu 42) et 29 janvier 1985 (Münchener Import-Weinkellerei/Commission, affaire 147/83, Rec. p. 257, attendu 14), qui serait d'application en l'espèce, d'autant que les modalités d'adoption des mesures visées par l'article 8 de l'acte d'adhésion ne constituent pas un facteur déterminant pour établir la nature d'un acte au sens de l'article 173, paragraphe 2, du traité CEE.

4) En outre, la requérante CPC estime que le fait d'exclure l'acte attaqué du système de protection juridique institué par le traité conduirait à une situation inéquitable en ce sens que la distinction faite entre les actes énumérés à l'annexe I et ceux de l'annexe II de l'acte d'adhésion est totalement arbitraire et que le choix de leur inclusion dans l'une ou l'autre annexe a été dicté par des raisons de commodité et d'opportunité et s'est fondé, par exemple, sur le volume des textes (annexe II) ou sur le degré d'achèvement (annexe I).

La requérante CPC ajoute que, pour « l'équilibre global » des négociations d'adhésion invoqué par le Conseil, il faut non seulement considérer les adaptations énumérées à l'annexe I de l'acte d'adhésion, mais aussi celles de l'annexe II. En effet, il serait faux de prétendre que seule une action dirigée contre les actes de l'annexe I serait susceptible de produire des effets négatifs. Les actes de l'annexe II peuvent être attaqués en justice et le recours dans ce cas n'est pas considéré comme rompant l'équilibre. En outre, la distinction faite entre les annexes n'a absolument rien à voir avec l'équilibre du résultat des négociations d'adhésion.

Les parties requérantes concluent que l'adaptation attaquée du règlement n° 1785/81 constitue un acte dont la légalité peut faire l'objet d'un contrôle au titre de l'article 173 du traité.

Observations de la partie intervenante Campo Ebro

La partie intervenante affirme que l'acte attaqué est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

1) Tout d'abord, Campo Ebro fait valoir que l'acte attaqué est une simple mesure d'adaptation du droit dérivé et non une condition d'admission au sens de l'article 237 du traité CEE.

En effet, le texte de l'article 237 du traité ne mentionne que les conditions de l'admission et les adaptations du traité et ne se réfère pas aux adaptations du droit dérivé rendues nécessaires par l'adhésion.

Les adaptations du droit dérivé précitées ne sauraient constituer des « conditions d'admission » dans la mesure où rien n'empêche qu'elles puissent être modifiées unilatéralement aussitôt après l'adhésion selon les procédures prévues pour la modification du droit dérivé. On ne saurait en effet considérer que l'admission d'un État puisse être « conditionnée » par des dispositions qui peuvent être modifiées par la suite à l'encontre de sa volonté. Il est donc erroné de considérer que l'acte attaqué constitue un élément essentiel de l'équilibre global du résultat de la négociation d'adhésion, de telle sorte qu'il serait inadmissible qu'il puisse être remis en cause par la voie juridictionnelle.

2) Deuxièmement, Campo Ebro considère que l'argument du Conseil selon lequel

l'acte attaqué aurait la même valeur juridique que les traités originaires se heurte au texte formel de l'article 8 de l'acte d'adhésion. Il résulte du texte clair de cet article que les auteurs dudit acte n'ont pas entendu conférer la même valeur juridique à l'ensemble de ses dispositions. En effet, aucune règle de droit international ou de droit communautaire ne les obligeant à reconnaître à l'ensemble des dispositions dont ils convenaient une nature juridique équivalant à celle des traités originaires, la disposition attaquée, parmi celles qui modifient autrement qu'à titre transitoire un acte d'une institution, a la valeur juridique de l'acte qu'elle modifie.

En ce qui concerne la thèse du Conseil, selon laquelle l'article 8 aurait un caractère purement procédural, Campo Ebro estime que, si l'on considère comme procédural le fait qu'un acte puisse être modifié selon la procédure normale de modification du droit dérivé, il n'y a aucune raison de ne pas considérer comme également « procédural » le fait que cet acte puisse être soumis au contrôle de la Cour de justice.

Campo Ebro souligne encore que la thèse du Conseil aboutirait à ce que l'on doive admettre qu'un règlement puisse être simultanément du droit dérivé pour certaines de ses dispositions et du droit primaire pour le restant. Ces dispositions de droit primaire pourraient être modifiées par le Conseil, en vertu de l'article 8 de l'acte d'adhésion, ce qui aurait pour effet de leur conférer à nouveau le caractère de droit dérivé.

3) En troisième lieu, Campo Ebro affirme que l'acte attaqué ayant, en vertu de l'article 8 de l'acte d'adhésion, la même nature juridique que le règlement n° 1785/81 et étant soumis aux mêmes règles que ce dernier, il s'ensuit nécessairement qu'il peut faire l'objet d'un recours en annulation dans les mêmes conditions que s'il avait été adopté par le Conseil lui-même.

Campo Ebro souligne que, si l'on admettait que l'acte attaqué puisse être modifié par le Conseil statuant dans les conditions requises pour une modification du règlement n° 1785/81, mais qu'on refusait d'admettre qu'il puisse être soumis au contrôle de la Cour, on aboutirait à une situation paradoxale.

En effet, les articles 24 à 32 du règlement n° 1785/81, tels qu'ils ont été modifiés par l'acte d'adhésion, venaient à expiration, en vertu de l'article 23 de ce règlement, à la fin de la campagne 1985/1986. Le 24 mars 1986, le Conseil a étendu par son règlement n° 934/86 (JO L 87, p. 1) l'application de ces dispositions jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 1990/1991. Dès lors, le fondement de l'applicabilité du régime des quotas d'isoglucose espagnol et portugais n'est plus l'acte d'adhésion, mais le règlement n° 934/86.

Il s'ensuit que, si la thèse du Conseil était exacte, il faudrait considérer que l'article 24 du règlement n° 1785/81 a été soumis successivement aux régimes suivants:

— possibilité de recours de l'entrée en vigueur du règlement n° 1785/81 jusqu'au 31 décembre 1985;

— immunité du 1er janvier jusqu'au 30 juin 1986;

— nouvelle possibilité de recours depuis le 1er juillet 1986 (date de l'entrée en vigueur du règlement n° 934/86).

La partie intervenante relève encore que, dans l'affaire Hauptzollamt Bielefeld/König (185/73, Rec. 1974, p. 607), le Conseil

avait tiré argument de traité d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni afin de contester la compétence de la Cour pour se prononcer sur la validité du règlement n° 7 bis. Selon lui, ce règlement aurait en tant que complément du traité CEE été « validé » par l'effet de l'article 1er du traité d'adhésion qui disposait que les États adhérents devenaient parties aux traités instituant les Communautés « tels qu'ils ont été modifiés ou complétés ».

Dans son arrêt du 29 mai 1974 (affaire 185/73, précitée, p. 615 et 616), la Cour a rejeté cet argument, considérant que, si certaines clauses de l'acte d'adhésion pouvaient être considérées comme une reconnaissance, par toutes les parties, du caractère obligatoire de décisions prises ou d'accords intervenus dans le cadre du système général du droit communautaire, aucune disposition de ce traité, ni des actes qui l'accompagnent, ne saurait être interprétée comme validant des mesures, quelle que soit leur forme, contraires aux traités instituant les Communautés.

2. *Sur le caractère normatif des dispositions attaquées*

Le Conseil

Le Conseil soutient que, à supposer même que l'article 173 du traité CEE puisse être appliqué vis-à-vis des dispositions contenues dans un traité d'adhésion, les conditions de recevabilité de l'article 173 ne sont pas réunies en l'espèce. En effet, l'article 24 du règlement n° 1785/81 du Conseil, modifié par le traité d'adhésion, a, dans son ensemble, un caractère normatif.

1) Par cette disposition (article 24, paragraphe 2), l'acte d'adhésion a fixé les quantités de base globales qui sont applicables à la production d'isoglucose en Espagne. Ces quantités (A + B) déterminent le niveau de la production totale d'isoglucose en Espagne ainsi que les seuils globaux pour la perception des cotisations à la production.

Or, les quantités globales mentionnées s'appliquent à tous les producteurs actuels et futurs de l'isoglucose en Espagne. Dès lors, les requérantes ne sauraient être concernées ni directement ni individuellement par la fixation de cette limite globale, leur qualité de producteurs actuels pouvant être acquise par toute autre personne voulant exercer cette activité économique.

S'il est vrai que l'acte d'adhésion prévoit, en outre, (article 24, paragraphe 3), une clé pour la répartition de ces quantités globales entre les entreprises individuelles — les quotas individuels étant établis en répartissant les quantités de base entre les entreprises concernées sur la base de leur production respective obtenue pendant l'année civile 1983 —, le Conseil conteste toutefois que cette disposition concerne les requérantes individuellement, du fait qu'il n'y aurait que trois entreprises, dont les requérantes font partie, qui satisfont à la condition d'avoir produit en 1983. De même, elles ne sont pas directement concernées, étant donné que l'attribution des quotas, selon cette clé de répartition, ne laisserait aucune marge discrétionnaire en la matière aux États membres.

En effet, selon la jurisprudence de la Cour, et notamment les arrêts du 5 mai 1977 (Scholten Honig, affaire 101/76, Rec. p. 797, attendus 21 et 23), du 26 février 1981 (Giuffrida, affaire 64/80, Rec. p. 693, attendu 6) et du 30 septembre 1982 (Roquette, affaire 242/81, Rec. 1982, p. 3213, attendu 7), une disposition de droit communautaire a un caractère normatif si cette disposition s'applique à des situations

factuelles qui sont objectivement délimitées et si elle crée des effets de droit pour des catégories de personnes qui sont circonscrites de façon générale et abstraite. Une telle disposition ne perd pas son caractère normatif si, au moment de son adoption, le nombre — ou même l'identité — des personnes concernées peut être déterminé avec plus ou moins de précision, si cette dernière circonstance découle de la situation objective, de fait ou de droit, visée par l'objectif de cette disposition.

2) Le Conseil relève ensuite que l'objectif du régime des quotas appliqué dans le secteur du sucre et de l'isoglucose est de limiter l'expansion de la production, étant donné son caractère structurellement excédentaire, et que sa réalisation implique la fixation de limites globales qui, dans le cas du secteur concerné, sont appliquées au niveau des États membres, et la fixation de critères pour l'attribution des quotas individuels aux entreprises concernées à l'intérieur de ces limites globales.

Or, avant même sa modification par l'acte d'adhésion, l'article 24 du règlement n° 1785/81 avait fixé les deux éléments précités. D'après le raisonnement soutenu par les requérantes, l'article 24, paragraphe 3, première phrase, qui dispose que le quota A de chaque entreprise productrice de sucre ou d'isoglucose est égal au quota de base qui lui avait été accordé pour la période allant du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981, aurait le caractère d'une décision individuelle, et cela vis-à-vis des entreprises ayant été pourvues d'un quota pendant cette période. D'autre part, cet article 24 ne laisserait pas de marge discrétionnaire aux États membres pour l'attribution des quotas individuels.

Le Conseil fait observer que, dans ces conditions, toute la réglementation communautaire des quotas appliqués dans le secteur du sucre et de l'isoglucose perdrait son caractère normatif. Le fait d'élargir ainsi la notion de décision individuelle porterait atteinte au système même du traité, qui permet aux particuliers, en principe, de demander uniquement l'annulation des décisions individuelles prises à leur égard.

En outre, le Conseil souligne que l'article 24 lui-même n'attribue aucunement des quotas individuels aux entreprises concernées. Cette tâche incombe, conformément à son paragraphe 1, aux États membres, qui doivent attribuer ces quotas individuels dans les conditions fixées par le titre III du règlement n° 1785/81, concernant le régime des quotas.

En Espagne, l'attribution des quotas individuels aux entreprises sucrières doit être effectuée compte tenu de leurs droits de production applicables avant le 1er janvier 1986. Il est clair que ce critère de répartition, qui se réfère, en termes très globaux, au régime national antérieur appliqué en Espagne, laisse une marge discrétionnaire en la matière aux autorités espagnoles compétentes. Dans le même sens, le critère de répartition pour l'isoglucose prévoit l'attribution des quotas individuels sur la base de la production respective obtenue en 1983. Cette terminologie globale, à savoir « sur la base de », au lieu de « en fonction de » laisse une certaine marge discrétionnaire aux autorités nationales pour la fixation du chiffre concret des quotas individuels.

3) Enfin, le Conseil considère que les dispositions de l'acte d'adhésion qui ont modifié l'article 24 en question s'insèrent dans un ensemble de dispositions du règlement n° 1785/81, notamment l'article 25, qui prévoit la faculté pour les États membres de pouvoir diminuer dans une limite global de 10 % les quotas individuels qu'ils ont attri-

bués sur la base de l'article 24 aux entreprises concernées. Cette faculté, qui est prévue pour faire face aux besoins de restructuration des entreprises productrices de sucre et celles productrices d'isoglucose, laisse une marge discrétionnaire considérable aux États membres.

L'article 25 donne en effet la compétence aux États membres de pouvoir diminuer dans la limite susmentionnée les quotas A et B de chaque entreprise individuelle pour réallouer cette quantité de quota, retranchée dans un but de restructuration, à une autre entreprise du secteur. Le Conseil soutient que cette disposition permettrait des transferts de quotas du secteur du sucre vers le secteur de l'isoglucose et vice-versa.

Il s'ensuit que l'attribution des quotas individuels sur la base de la clé de répartition insérée à l'article 24, paragraphe 3, est conditionnée par l'exercice de la faculté laissée aux États membres de modifier ultérieurement les quotas attribués (dans ce sens, les conclusions de l'avocat général M. Reischl dans l'affaire 242/81, Roquette, précitée) et ne saurait donc concerner directement la requérante.

4) En dernier lieu, le Conseil tient à relever que les arrêts du 29 octobre 1980 (Roquette, 138/79, Rec. p. 3333, et Maizena, 139/79, Rec. p. 3393) ne sauraient être invoqués comme précédents en l'espèce. Dans ces affaires, la Cour a constaté que le règlement n° 1293/79 appliquait lui-même, de façon concrète et individuelle, les règles générales et abstraites pour l'attribution des quotas qu'il avait formulés. Or, dans une annexe de ce règlement, figuraient les chiffres exacts des quotas individuels attribués à chaque entreprise avec les noms de leurs titulaires. Par contre, l'article 24 modifié par l'acte d'adhésion se limite à formuler des règles générales et abstraites pour l'attribution, par les États membres, des quotas individuels aux entreprises concernées.

Observations de la Commission

La Commission se rallie entièrement aux conclusions du Conseil sur la recevabilité contenues dans son acte séparé déposé le 18 avril 1986 et considère qu'il n'y a rien qu'elle puisse ajouter à ce stade de la procédure.

Elle tient à observer néanmoins, en se référant au mémoire en réplique déposé par la requérante LAISA, que l'article 25 du règlement n° 1785/81, qui permet aux États membres de diminuer le quota A et le quota B de chaque entreprise productrice de sucre ou de chaque entreprise productrice d'isoglucose établie sur son territoire, ne limite pas cette possibilité au seul cas de restructuration.

Selon la Commission, cette interprétation est confirmée par le libellé de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 25, qui permet un dépassement de la limite de 10 % fixée par l' alinéa 1 dans deux des États membres dans le cadre des plans de restructuration. Il s'ensuit qu'une diminution de 10 % au moins peut être effectuée dans un cadre autre qu'une restructuration.

Observations de la partie intervenante AGFA

La partie intervenante AGFA considère que l'article 24 du règlement n° 1785/81, tel que modifié par l'acte d'adhésion, est applicable d'une façon générale, cette application étant basée sur des données objectives qui ne permettent pas d'individualiser des situa-

tions particulières et la rendent équivalente à une décision. A cet égard, AGFA cite la jurisprudence de la Cour, et notamment les arrêts des 11 juillet 1968 (Zuckerfabrik, 6/68, Rec. p. 595) et 26 février 1981 (Giuffrida, 64/80, Rec. p. 693), selon lesquels la nature réglementaire d'un acte ne peut être mise en question en raison du fait qu'on peut déterminer avec plus ou moins de précision l'identité des sujets auxquels il s'applique à un moment donné, si cette application est effectuée en se basant sur une situation objective.

De l'avis d'AGFA, telle est la situation prévue par l'article 24, qui établit uniquement les éléments de base afin que le calcul du quota soit effectué par l'État espagnol, mais sans tenir compte des cas particuliers des différents producteurs d'isoglucose. La partie intervenante souligne que dans l'arrêt du 29 octobre 1980 (Roquette, 138/79, Rec. p. 3333) la Cour a déclaré le recours recevable, étant donné qu'à l'intérieur du règlement contesté existait une annexe comprenant la liste des différents fabricants concernés, avec l'assignation de leurs quotas respectifs. En l'espèce, les destinataires ne sont pas non plus individualisés du fait que la production de l'année civile 1983 ait été prise comme point de référence, car le paragraphe 3 de l'article 25 du même règlement prévoit la possibilité d'assigner un quota à une entreprise qui jusqu'alors n'en avait pas reçu.

En outre, le règlement contesté ne concerne pas directement les requérantes. L'article 25 du règlement n° 1785/81 permet aux États membres de modifier le quota assigné à chaque entreprise de 10 %. L'État espagnol a d'ailleurs fait usage de ce pouvoir discrétionnaire au moyen d'une ordonnance du 23 juin 1986, qui fixe les quotas d'isoglucose pour la campagne 1986/1987.

Observations des parties requérantes

Les parties requérantes considèrent que l'article 24 du règlement n° 1785/81, tel que modifié par l'acte d'adhésion, a la nature d'une décision qui les concernent directement et individuellement.

1) La requérante CPC maintient que les dispositions de l'article 24 contiennent en réalité une décision. En effet, les dispositions de l'article 24, paragraphe 2, établissant pour l'Espagne une quantité de base A de 75 000 tonnes et une quantité de base B de 8 000 tonnes, ont le caractère d'une décision adressée à cet État membre, mais affectant indirectement la requérante, et les dispositions de l'article 24, paragraphe 1, deuxième tiret, et paragraphes 3, sous a), et 5, sous a), ont le caractère d'une décision affectant directement la requérante, en ce qu'elles prévoient que les quantités de base A et B fixées pour l'Espagne seront attribuées exclusivement aux entreprises en cause, c'est-à-dire à celles qui ont produit de l'isoglucose au cours de l'année civile 1985, et seront réparties sur la base de leur production respective obtenue pendant l'année civile 1983.

La requérante CPC fait valoir que, dans la jurisprudence citée par la défenderesse, les dispositions en cause concernaient une catégorie de personnes envisagée de manière générale et abstraite, alors que les mesures attaquées en l'espèce sont limitées à un ensemble fermé de trois entreprises connues avec précision et qui étaient en activité avant l'entrée en vigueur de ces mesures. Ainsi, la quantité de base de 83 000 tonnes pour les quotas A et B a été choisie précisément parce qu'elle correspondait à la somme arrondie de leurs niveaux de production obtenus en 1983 — de manière à réduire considérablement les niveaux de production respectifs atteints par ces entreprises.

Les dispositions attaquées, bien que figurant dans un règlement, ne sont pas des mesures de portée économique générale et abstraite, mais constituent, en réalité, une décision collective concernant à la fois l'Espagne et les trois producteurs d'isoglucose espagnols.

En outre, selon la jurisprudence de la Cour de justice en matière de dumping (arrêt du 21 février 1984, Allied Corporation et autres/Commission, affaires jointes 239 et 275/82, Rec. p. 1005, attendu 12), le recours devrait également être considéré comme recevable, étant donné que la requérante a été identifiée dans la mesure où elle est une des trois entreprises en cause et qu'elle était concernée par les enquêtes et procédures ayant précédé l'adhésion. En effet, aux fins des négociations d'adhésion, les trois producteurs espagnols étaient dans l'obligation de tenir les autorités compétentes informées de leur production et de leur capacité.

La requérante LAISA observe, par ailleurs, que le Conseil lui-même reconnaît que le règlement n° 1785/85 contient non seulement le chiffre des quotas par pays, mais encore la clé de répartition de ces quotas entre les différents producteurs. C'est ce qui aurait permis à la requérante de calculer son quota. S'il est vrai que la réalisation de l'objectif de limiter l'expansion de la production implique la fixation de limites globales, il n'est par contre nullement nécessaire pour l'atteindre de fixer dans le texte la formule d'attribution des quotas individuels.

Au surplus, cette situation semblerait avoir fait l'objet d'une appréciation par les États membres, différente de celle du Conseil. En effet, si le gouvernement italien a, pour la première fois en mai 1986, notifié aux isoglucosiers italiens des quotas individuels pour la campagne 1986/1987, la France et l'Allemagne ne l'ont jamais fait, estimant sans doute cette formalité inutile.

2) Les requérantes considèrent que le Conseil ne conteste pas sérieusement qu'elles soient individuellement concernées par la mesure litigieuse. Elles estiment que le fait de se référer à des éléments tels que le niveau de production individuel atteint au cours d'une année donnée individualise les requérantes comme si elles étaient les destinataires d'une décision et les distingue de toutes les autres entreprises.

En outre, les requérantes sont directement concernées.

La requérante CPC relève que selon une jurisprudence constante la Cour de justice considère que des mesures concernent directement des sujets de droit lorsque, pour produire leurs effets, elles ne nécessitent aucun acte d'application de la part des autorités nationales ou lorsqu'elles ne laissent aucune marge d'appréciation à l'État membre en cause. C'est ainsi que la Cour a reconnu le caractère direct dans les cas où la manière dont l'État membre exercerait son pouvoir discrétionnaire ne faisait aucun doute (arrêt du 1er juillet 1965, Töpfer, affaires jointes 106 et 107/63, Rec. p. 525; arrêt du 23 novembre 1971, Bock, affaire 62/70, Rec. p. 897; International Fruit Company/Commission, affaires jointes 41 à 44/70, Rec. 1971, p. 421) et dans le cas où l'exécution a un caractère purement automatique et se fait, par ailleurs, non pas en vertu de règles nationales intermédiaires, mais en vertu de la seule réglementation communautaire (arrêt du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company Ltd/Conseil, affaire 113/77, Rec. p. 1185, attendu 11).

En ce qui concerne l'argument du Conseil selon lequel l'utilisation de l'expression « sur la base de » au lieu de « en fonction de »

pour la production de 1983 laisse une certaine marge discrétionnaire aux autorités nationales, la requérante CPC considère, au contraire, que l'expression « sur la base de » interdit manifestement au gouvernement espagnol d'utiliser, aux fins du calcul des quotas, des critères autres que ceux qui ont été prescrits et ne laisse subsister aucune marge d'appréciation.

3) Sur l'argument du Conseil concernant l'article 25 du règlement n° 1785/81, la requérante CPC relève que la fixation de quotas, aujourd'hui, par les institutions communautaires et le fait de prévoir, par ailleurs, une faculté de modification ultérieure et limitée pour l'État membre sont deux questions dintinctes, que ce soit en fait, en droit ou au regard de la procédure. Les possibilités offertes par l'article 25 ne consistent pas à octroyer des modifications de quotas, mais à transférer les quotas existants à d'autres producteurs, aux conditions énoncées à cet égard par ledit article.

En outre, en se référant au raisonnement tenu par la Cour dans l'arrêt du 17 janvier 1985 (Piraiki-Patraiki et autres/Commission, affaire 11/82, Rec. p. 207, attendus 7 à 9), la requérante CPC relève qu'à moins que les institutions communautaires ne prennent d'autres initiatives à cet égard l'application de ladite disposition par le gouvernement espagnol demeure une éventualité purement théorique.

Étant donné que l'article 25, paragraphe 5, ne fournit pas d'indications détaillées quant aux modalités d'application de cet article, aucune distinction claire n'a été établie entre le pouvoir dont disposent les États membres au titre dudit article et le pouvoir des institutions communautaires. En particulier, il n'est pas précisé si, et dans quelle mesure, un transfert de quotas du secteur du sucre à celui de l'isoglucose est laissé à l'appréciation discrétionnaire des États membres.

La requérante CPC observe qu'en fait les seuls transferts ayant eu lieu jusqu'à présent ont été effectués à l'intérieur du secteur du sucre. En tout état de cause, elle considère que la faculté d'effectuer un transfert du sucre à l'isoglucose est dépourvue de signification pratique, étant donné que le règlement n° 1785/81 ne semble pas autoriser les États membres à dépasser, à la suite d'un transfert de quotas, les quantités de base respectivement fixées pour le sucre et l'isoglucose. De même, la faculté d'effectuer un transfert d'un producteur d'isoglucose à un autre est purement théorique, puisque les quotas d'isoglucose de l'Espagne, comme ceux de l'ensemble de la Communauté, sont entièrement utilisés. La requérante LAISA observe, par ailleurs, que s'agissant d'entreprises récentes aux importantes capacités de production, ayant réalisé de nombreux investissements, des entreprises nouvelles à faible quota ne seraient pas viables. D'autre part, en vertu du quinzième considérant et de l'article 15 du réglement n° 1785/81, les transferts de quotas doivent respecter l'intérêt des parties concernées, notamment l'intérêt des producteurs de betterave et de canne à sucre.

Observations de la partie intervenante Campo Ebro

La partie intervenante est d'avis que l'article 24 du règlement n° 1785/81, tel que modifié par l'acte d'adhésion, a la nature d'une décision concernant directement et individuellement les requérantes ainsi qu'elle-même.

a) *L'intérêt individuel*

Campo Ebro conteste, en particulier, les arguments suivants du Conseil.

1) *La disposition attaquée s'appliquerait à tous les producteurs d'isoglucose espagnols actuels et futurs.* En fait, des alinéas finals insérés par l'acte d'adhésion, respectivement à l'article 24, paragraphe 3, et à l'article 24, paragraphe 5, qui prévoient la répartition des quantités de base A et B fixées pour l'Espagne entre « les entreprises en cause sur la base de leurs productions respectives obtenues pendant l'année civile 1983 », il s'ensuit que seules les entreprises ayant produit de l'isoglucose en 1983 peuvent participer à la répartition des quantités de base globales applicables à la production d'isoglucose en Espagne et se voir attribuer des quotas A et B.

En effet, les auteurs de l'acte d'adhésion n'ont pas fixé seulement la quantité de base globale pouvant être produite en Espagne, mais aussi les critères régissant à l'intérieur de ces limites globales la répartition des quotas entre les trois entreprises qui avaient produit de l'isoglucose en 1983.

Il ne s'agit donc pas d'une mesure ayant pour seul objectif de limiter, dans l'intérêt général, l'expansion de la production. L'acte attaqué vise un nombre déterminé et connu d'opérateurs économiques identifiés en raison d'un comportement individuel qu'ils ont eu au cours d'une période limitée.

2) *La thèse des requérantes aboutirait à priver l'ensemble de la réglementation communautaire en cause de son caractère normatif.* Si, d'après l'article 24, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 1785/81, le quota A de chaque entreprise productrice de sucre ou d'isoglucose est égal au quota de base qui lui a été accordé par l'État membre dont elle relève pour la période allant du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981, cette seule circonstance ne suffit pas pour conférer à cette disposition un caractère individuel à l'égard des entreprises ayant été pourvues d'un quota pendant cette période.

Ce qui justifie que l'on attribue ce caractère à la disposition attaquée, c'est le fait que la fixation des quotas de chaque entreprise individuellement est ici faite par la réglementation communautaire en vertu de critères tenant compte de la situation particulière dans laquelle chacune d'entre elles s'est trouvée pendant la période de référence.

3) *La disposition attaquée s'insère dans un ensemble de dispositions du règlement n° 1785/81.* A cet égard, la partie intervenante relève que la Cour a affirmé dans son arrêt du 14 décembre 1962 (affaires jointes 16 et 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conseil, Rec. VIII, p. 901, 918):

« que, dans ces conditions, si un acte qualifié de règlement par son auteur contient des dispositions qui sont de nature à concerner certaines personnes physiques ou morales d'une manière non seulement directe, mais aussi individuelle, il faut admetre qu'en tout état de cause, et sans préjudice de la question de savoir si cet acte considéré dans son ensemble peut être qualifié à juste titre de règlement, ces dispositions n'ont pas un caractère réglementaire et peuvent, partant, être attaquées par ces personnes aux termes de l'article 173, alinéa 2 ».

Rien ne s'oppose donc à ce que l'on reconnaisse, conformément à la jurisprudence de la Cour, que la disposition attaquée a la nature d'une décision concernant individuellement la requérante et la partie intervenante.

b) *L'intérêt direct*

1) Campo Ebro soutient que les États membres ne disposent d'aucune marge d'appréciation pour la répartition des quan-

tités de base A et B allouées à l'Espagne pour l'isoglucose, étant tenus de les répartir entre les entreprises productrices « sur la base de leurs productions respectives obtenues pendant l'année civile 1983 ».

Cela signifie de manière évidente que les quotas de chaque producteur doivent être proportionnels à la part de sa production respective dans la production totale d'isoglucose au cours de l'année civile 1983.

La partie intervenante n'aperçoit pas en quoi l'utilisation des mots « sur la base de » plutôt que « en fonction de » indiquerait la volonté de laisser aux autorités nationales une marge discrétionnaire pour la fixation des chiffres concrets des quotas individuels.

2) En ce qui concerne l'article 25 du règlement n° 1785/81, Campo Ebro fait valoir que, conformément au paragraphe 1 dudit article, la possibilité d'effectuer des transferts de quotas entre entreprises ne peut avoir lieu que « dans les conditions du présent article » et pour autant que les conditions prévues par les règles générales adoptées par le Conseil en vertu du paragraphe 4 de cet article soient respectées.

A cet égard, Campo Ebro observe que le 26 janvier 1982 le Conseil a adopté le règlement n° 193/82, contenant les règles générales applicables aux transferts de quotas dans le secteur du sucre (JO L 21, p. 3). Ce règlement se fonde sur l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81. Selon l'article 3 du règlement n° 193/82, applicable aux entreprises productrices d'isoglucose, rien n'autorise les États membres à déroger au principe de la répartition proportionnelle des quantités de base en fonction de la production réalisée en 1983, sauf dans des cas de fusion ou d'aliénation d'une unité de production ou de cessation d'activité d'une entreprise ou d'une ou plusieurs unités de production.

Le fait que les États membres ne soient pas entièrement libres de modifier la répartition des quotas, même dans la limite de 10 % prévue à l'article 25, paragraphe 2, du règlement n° 1785/81, résulte aussi du quatorzième considérant du même règlement où il est exposé que c'est afin de répondre « aux besoins de restructuration des secteurs de la... production d'isoglucose » qu'il « s'avère fondé de donner aux États membres, dans le cadre des règles et critères communautaires particuliers, outre la compétence d'attribuer les quotas par entreprise productrice... d'isoglucose, celle de modifier ultérieurement les quotas des entreprises existantes ».

La partie intervenante observe que, vu à la lumière de ce considérant, le système du règlement est clair: les États sont tenus de commencer par attribuer à chaque entreprise des quotas calculés sur la base de sa production respective au cours de 1983; une fois cela fait, ils peuvent modifier ces quotas dans les limites de l'article 25 si les conditions prévues pour une telle modification sont remplies. L'article 25 ne donne donc pas aux États membres un blanc-seing pour fixer les quotas à un niveau différent de celui qui résulterait d'une répartition proportionnelle à la production de chaque entreprise en 1983.

Campo Ebro fait remarquer que le Conseil admet que la faculté pour les États de pouvoir diminuer, dans une limite globale de 10 %, les quotas individuels qu'ils ont attribués sur la base de l'article 24 aux entreprises concernées est prévue pour l'hypothèse où une restructuration a lieu. Or, aucune restructuration n'ayant eu lieu en l'espèce, rien n'autorisait une dérogation à la règle de la répartition proportionnelle à la production obtenue en 1983.

En conséquence, les dispositions attaquées doivent être considérées comme concernant directement les requérantes et l'intervenante.

B — *Recevabilité du recours en dommages et intérêts*

Le Conseil

1) Le Conseil estime que le dommage allégué résulterait des dispositions d'un acte adhésion, et non pas d'un acte quelconque adopté par le Conseil dans l'exercice de sa fonction d'institution compétente de la Communauté en matière agricole. Il s'ensuit que l'article 215 du traité CEE concernant la responsabilité non contractuelle de la Communauté pour des dommages causés par ses institutions n'est pas applicable en l'espèce.

L'article 8 de l'acte d'adhésion n'a certainement pas pour objet ni pour effet d'assimiler, aux fins de l'application de l'article 215, un dommage éventuel découlant de cet acte à un dommage causé par une institution dans l'exercice de sa fonction.

Au surplus, comme il n'y a aucun comportement imputable au Conseil quant à la fixation des règles contestées, le Conseil considère que la jurisprudence de la Cour en matière de responsabilité non contractuelle ne peut pas s'appliquer en l'espèce.

2) En toute hypothèse, il y aurait lieu d'écarter la voie de recours précitée, étant donné que la procédure préjudicielle prévue à l'article 177 pourrait en l'espèce assurer une protection juridique adéquate aux requérantes.

La perception des cotisations à la production étant confiée aux autorités nationales, les requérantes pourraient attendre leur recouvrement effectif pour ensuite contester la légalité de leur base juridique devant la juridiction nationale compétente, laquelle pourra ou devra soumettre des questions préjudicielles à la Cour.

Observations des parties requérantes

1) Se référant au rôle prééminent du Conseil dans la procédure d'adhésion (article 237 du traité CEE) et aux décisions adoptées le 11 juin 1985 (JO L 302, p. 5 à 8), la requérante CPC soutient que c'est le Conseil (et non les parties contractantes) qui a, en réalité, déterminé le contenu des adaptations du droit dérivé et la méthode applicable à ces dernières, sur la base des négociations avec les États candidats à l'adhésion.

En effet, c'est le Conseil qui, après avoir consulté la Commission, ouvre officiellement les négociations (article 237 du traité CEE); le Conseil préside l'ensemble des négociations menées avec les États demandeurs et c'est lui qui définit et détermine la position commune des États membres; le Conseil supervise les travaux de la Commission lorsqu'elle détermine la position commune quant à l'adaptation des politiques communes existantes; le Conseil approuve le résultat des négociations; enfin, c'est le Conseil qui, après avoir pris l'avis de la Commission et du Parlement européen, se prononce officiellement sur l'admission des nouveaux États membres.

L'argumentation du Conseil visant à démontrer que le traité d'adhésion est, à tous égards, semblable à tout autre traité international conclu par les États et qu'il se situe, par conséquent, en dehors de l'ordre juridique communautaire est en contradiction manifeste avec les procédures réellement appliquées. Le Conseil fournit une représentation déformée du rôle essentiel qui est celui des institutions communautaires, notamment en ce qui concerne l'adaptation du droit dérivé. Il n'est pas conforme aux principes du traité de confier de telles responsabilités au Conseil et de l'exempter dans le même temps de toute responsabilité.

2) La requérante CPC réfute également l'argument selon lequel l'article 177 du traité lui fournirait une protection juridique adéquate. D'une part, elle ne disposerait d'aucune voie de recours adéquate devant les tribunaux espagnols (les autorités espagnoles n'ayant pas encore adopté d'actes d'application) et, d'autre part, elle ne serait pas en mesure d'attendre le recouvrement des cotisations à la production par les autorités nationales pour contester leur légalité, ces règles n'ayant pas encore été étendues à l'Espagne (voir le règlement n° 580/86 de la Commission, du 28 février 1986, relatif à certaines mesures transitoires dans le secteur du sucre, suite à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal).

La requérante LAISA considère que l'acte attaqué étant un acte du Conseil, l'absence d'une action qui lui soit imputable ne peut qu'être rejetée.

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur