CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 4 octobre 2001 [1]

1. Le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation partielle d'un arrêt du Tribunal de première instance parce celui-ci n'a pas examiné l'exception d'irrecevabilité qu'il avait soulevée dans une affaire dans laquelle deux entreprises sollicitaient l'annulation d'une directive et la réparation du dommage qui en résultait pour elles [2].

La directive n'a pas été annulée, car le Tribunal a rejeté le recours comme étant non fondé. Le Conseil a néanmoins engagé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal, estimant que celui-ci a commis une erreur de droit fondamentale en violation de l'article 230, paragraphe 4, CE et qu'en ne se prononçant pas préalablement sur la recevabilité des parties requérantes à demander l'annulation d'une directive, il s'est écarté de sa propre jurisprudence.

Le requérant demande à la Cour d'annuler les points 143 et 146 de l'arrêt du Tribunal [3] et de statuer sur l'exception d'irrecevabilité qu'il avait soulevée dans l'affaire T-125/96. En revanche, il ne sollicite pas la condamnation des défenderesses aux dépens.

I — L'arrêt du Tribunal de première instance

2. Le 29 avril 1996, le Conseil a adopté la directive 96/22/CE [4], dont l'article 2, sous b), prévoit que les États membres veilleront à interdire la commercialisation de substances ß-agonistes en vue de leur administration à des animaux destinés à la consommation humaine. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, les États membres pourront autoriser l'administration, à des fins thérapeutiques, de médicaments vétérinaires autorisés contenant du trembolone allyle, par voie orale, ou des substances ß-agonistes à des équidés ou à des animaux de compagnie, pour autant qu'ils soient utilisés conformément aux spécifications du fabricant, et des substances ß-agonistes, sous forme d'injection, pour l'induction de la tocolyse chez les vaches parturientes.

1 — Langue originale: espagnol.

2 — Il s'agit de l'affaire T-125/96.

3 — Arrêt du 1er décembre 1999, Boehringer/Conseil et Commission, (T-125/96 et T-152/96, Rec. p. II-3427).

4 — Directive concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE (JO L 125, p. 3).

3. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH (ci-après «BI Vetmedica») est pratiquement la seule entreprise pharmaceutique de l'Union européenne à produire et à commercialiser des médicaments vétérinaires contenant une substance ß-agoniste, à savoir le clenbutérol, pour le traitement des affections respiratoires des animaux destinés à la commercialisation pour la consommation humaine. Elle réalise environ 97 % des ventes de médicaments vétérinaires tombant sous le coup de l'interdiction des ß-agonistes prévue par la directive 96/22.

L'adoption de cette directive signifiait qu'à partir du 1er juillet 1997, date à laquelle les États membres devaient l'avoir transposée dans leur législation interne, BI Vetmedica ne pouvait plus y commercialiser ses médicaments vétérinaires à base de clenbutérol pour des animaux destinés à la consommation humaine, à l'exception des fins thérapeutiques énoncées à l'article 4, paragraphe 2.

4. Le 9 août 1996, BI Vetmedica et C. H. Boehringer Sohn Ltd (ci-après «Boehringer»), qui est propriétaire à 100 % de la première et une des vingt sociétés pharmaceutiques les plus importantes au monde, ont engagé un recours visant à l'annulation partielle de la directive 96/22 et à la réparation du dommage qu'elles prétendaient avoir subi.

5. Par demande séparée, déposée au greffe le 31 octobre 1996, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité conformément à l'article 114 du règlement de procédure. Deux années plus tard, par ordonnance du 19 novembre 1998, le Tribunal a décidé de joindre l'exception au fond.

6. Le 8 juillet 1996, la Commission a adopté le règlement (CE) nº 1312/96 [5], fixant les limites maximales de résidus provisoires pour le clenbutérol dans les aliments d'origine animale, mais exclusivement aux fins thérapeutiques autorisées par la directive 96/22, à savoir, dans le cas des bovins, uniquement pour l'induction de la tocolyse chez les vaches parturientes et, dans le cas des équidés, pour l'induction de la tocolyse et le traitement des troubles respiratoires.

7. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 septembre 1996, les requérantes ont introduit un recours [6] visant à l'annulation partielle du règlement nº 1312/96. Elles ont également soulevé une exception d'illégalité à l'encontre de la directive 96/22.

8. Les parties ont déclaré n'avoir aucune objection à ce que les deux affaires soient jointes aux fins de l'arrêt.

5 — Règlement modifiant l'annexe III du règlement (CEE) nº 2377/90 du Conseil établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale (JO L 170, p. 8).

6 — Il s'agit de l'affaire T-152/96.

Étant donné que la demande en annulation partielle du règlement n° 1312/96, dans l'affaire T-152/96, avait pour fondement essentiel l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre de la directive 96/22, dont l'annulation partielle constituait, en partie, l'objet du recours dans l'affaire T-125/96, et que les arguments invoqués par les requérantes pour contester la légalité de la directive étaient, en substance, identiques dans les deux affaires, le Tribunal a jugé opportun de se prononcer sur la question, commune aux deux affaires, de la légalité de la directive 96/22 avant d'examiner les autres moyens de recevabilité et de fond allégués à l'appui de chaque recours.

9. Afin d'établir l'illégalité de la directive 96/22, les requérantes avaient invoqué quatre moyens: le premier était déduit de la violation du principe de proportionnalité, le deuxième, de la violation des principes de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime, le troisième, de la violation du principe de bonne administration et le quatrième, de la violation de l'article 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE), le Conseil ayant omis de consulter à nouveau le Parlement européen comme il était tenu de le faire puisque, considéré dans son ensemble, le contenu matériel du texte qu'il a finalement adopté était différent de celui du texte sur lequel l'assemblée avait déjà été consultée.

Le Tribunal a examiné les quatre moyens aux points 49 à 142 de l'arrêt et les a successivement rejetés. C'est la raison pour laquelle, au point 143, il a déclaré que la demande d'annulation de la directive 96/22 n'était pas fondée et a jugé superflu de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil.

Estimant que la directive 96/22 n'enfreignait aucune des règles de droit invoquées par les requérantes à l'appui de leur demande en réparation, le Tribunal a rejeté celle-ci comme étant non fondée, au point 146 de l'arrêt entrepris, et il a ajouté qu'il était superflu de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil.

10. Dans le dispositif de l'arrêt, le Tribunal a annulé le règlement n° 1312/96 de la Commission dans la mesure où il restreignait la validité des limites maximales de résidus qu'il fixait pour le clenbutérol à certaines indications thérapeutiques spécifiques pour les bovins et les équidés. Il a rejeté les recours pour le surplus.

II — Le pourvoi

11. Le Conseil reconnaît que l'arrêt entrepris lui est propice puisque le Tribunal y reprend les arguments que cette institution avait elle-même articulés dans l'affaire T-125/96 pour s'opposer à la demande d'annulation partielle de la directive 96/22 et à la demande en réparation ainsi

que les arguments qu'elle avait invoqués en réponse à l'exception d'illégalité soulevée dans l'affaire T-152/96, qui visait à l'annulation partielle du règlement n° 1312/96. Le Conseil a néanmoins engagé un pourvoi parce qu'il considère qu'en n'examinant pas l'exception d'irrecevabilité qu'il avait soulevée contre les requérantes, le Tribunal a commis une erreur de droit.

Dans leurs mémoires en réponse respectifs, BI Vetmedica, Boehringer et la Fédération européenne de la santé animale (ci-après la «Fedesa»), qui avait été autorisée à intervenir en première instance à l'appui des conclusions des deux entreprises, ont soutenu que le pourvoi du Conseil était manifestement irrecevable, en particulier, parce qu'il ne remplissait pas les conditions imposées par l'article 49, deuxième alinéa, du statut CE de la Cour de justice puisque les prétentions de l'institution n'avaient pas été rejetées.

12. Le président de la Cour a autorisé le Conseil à présenter une réplique succincte limitée à ce point précis.

Aussi bien BI Vetmedica et Boehringer que la Fedesa ont présenté une duplique. Dans son mémoire en réponse, le gouvernement du Royaume-Uni, dont l'intervention en première instance visait à ce que l'action en réparation soit déclarée irrecevable comme le souhaitait le Conseil, s'est concentré sur ce seul même argument et n'a pas fait usage de son droit de réplique.

La Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversectoir (ci-après la «SKV») et la Commission, qui étaient intervenues en première instance à l'appui des conclusions du Conseil, ont présenté un mémoire en réponse et ont renoncé à la réplique.

13. Aucune des parties n'ayant introduit une demande indiquant les raisons pour lesquelles elle eût souhaité présenter des observations orales, la Cour a décidé, comme l'article 120 du règlement de procédure l'autorise à le faire, de statuer sans les convoquer en audience.

14. Avant d'analyser les questions de droit soulevées dans cette affaire, je vais tout d'abord examiner la recevabilité du pourvoi. Lorsque j'aborderai le fond, j'étudierai, dans l'ordre, les exceptions d'irrecevabilité soulevées en première instance dans le cadre du recours en annulation de la directive 96/22 et en réparation du préjudice. Je terminerai en me prononçant sur la recevabilité du recours en annulation.

A — *Sur la recevabilité du pourvoi*

15. BI Vetmedica et Boehringer soutiennent que le pourvoi du Conseil, qui était la partie défenderesse en première instance, est irrecevable pour deux raisons. La pre-

mière est fondée sur l'article 49 du statut CE de la Cour de justice, les deux sociétés pharmaceutiques estimant que le fait que l'arrêt soit favorable au Conseil empêche celui-ci de se pourvoir contre lui. Puisque le recours a été déclaré non fondé comme il le souhaitait, il ne peut pas en demander l'annulation au motif qu'il aurait succombé en ses conclusions.

Le second moyen d'irrecevabilité du pourvoi est déduit du fait que celui-ci ne remplit pas les conditions énoncées aux articles 225 CE, 51 du statut CE de la Cour de justice et 112, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour en ce que le Conseil, demandeur au pourvoi, se borne à répéter les arguments qu'il avait invoqués en première instance, ne précise pas l'erreur de droit que le Tribunal aurait commise dans son arrêt et ne cite pas davantage la disposition dont il allègue la violation.

16. La Fedesa souscrit au premier argument invoqué par les entreprises défenderesses et elle propose d'étendre aux actes susceptibles de pourvoi la jurisprudence constante conformément à laquelle les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique, sont susceptibles de recours en annulation [7].

7 — Elle cite les arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, Rec. p. 2639, point 9), et du 31 mars 1998, France e.a./Commission (C-68/94 et C-30/95, Rec. p. I-1375, point 62).

17. Le Conseil prétend que son pourvoi est recevable puisque le Tribunal a rejeté la conclusion qu'il avait formulée dans la demande qu'il lui avait présentée conformément à l'article 114, paragraphe 1, de son règlement de procédure, demande dans laquelle il avait soulevé une exception d'irrecevabilité du recours en annulation. Il fait valoir que, conformément à l'article 230, quatrième alinéa, CE, les particuliers ne sont pas recevables à introduire un recours en annulation contre une directive et qu'en conséquence, si le Tribunal est convaincu que l'acte entrepris est, par sa nature, une directive, il n'a pas besoin de poursuivre son analyse puisque le recours est, en tout état de cause, irrecevable. Il indique, enfin, qu'il ne conteste pas l'étendue du pouvoir discrétionnaire qu'a le Tribunal d'organiser la procédure, mais qu'il souhaite que la question de la recevabilité des requérantes soit traitée et qu'on lui précise le moment de la procédure auquel elle doit être examinée.

18. Il faut reconnaître qu'en matière de recevabilité, le présent recours se caractérise par une certaine originalité. Cette originalité se manifeste par les détails suivants: tout d'abord, il a été introduit par la partie défenderesse en première instance, qui reconnaît que le Tribunal a fait droit à ses conclusions quant au fond puisqu'il n'a pas annulé la directive entreprise; ensuite le demandeur au pourvoi ne demande pas l'annulation de l'arrêt du Tribunal, mais une décision sur l'irrecevabilité des requérantes en première instance parce que le Tribunal ne s'est pas prononcé de manière expresse sur l'exception qui avait été soulevée en ce sens; troisième-

ment, dans l'hypothèse où la Cour donnerait raison au demandeur, son arrêt n'aurait aucune incidence sur le dispositif de l'arrêt du Tribunal contre lequel le pourvoi est dirigé; et, enfin, les moyens dirigés contre l'arrêt du Tribunal sont déduits du fait que celui-ci ne s'est pas prononcé sur une cause d'irrecevabilité du recours alors qu'il lui appartenait de le faire.

Si de telles caractéristiques différencient ce pourvoi de la grande majorité de ceux dont la Cour est saisie, elles ne signifient pas pour autant qu'il doive être déclaré manifestement irrecevable comme le prétendent BI Vetmedica, Boehringer et la Fedesa.

19. Selon moi, le Conseil est recevable à engager son pourvoi contre l'arrêt du Tribunal, et cela pour diverses raisons.

20. En premier lieu, parce que l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal de première instance exige que la demande invitant le Tribunal à statuer sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond soit présentée par acte séparé. Le paragraphe 4 du même article ajoute que le Tribunal statuera sur la demande ou la joindra au fond.

Or le Conseil a rempli cette condition puisque, le 31 octobre 1996, il a présenté une demande invitant le Tribunal à déclarer que la requête de BI Vetmedica et de Boehringer n'était pas recevable. Au lieu de statuer directement sur cet incident, le Tribunal l'a joint au fond. Au moment de rendre son arrêt, cependant, il a décidé de statuer d'abord sur le fond et, après avoir déclaré qu'il n'y avait pas lieu d'annuler la directive, il a jugé qu'il n'était pas nécessaire de statuer sur l'exception d'irrecevabilité.

21. En deuxième lieu, parce qu'aux termes de l'article 49, premier alinéa, du statut CE de la Cour, le pourvoi peut être formé, notamment, contre les décisions du Tribunal de première instance qui mettent fin à un incident de procédure portant sur une exception d'irrecevabilité.

Si le Tribunal avait tranché l'incident par ordonnance et déclaré que les parties requérantes étaient recevables à agir, le Conseil aurait pu engager un pourvoi contre cette ordonnance. S'il avait examiné la recevabilité dans son arrêt après avoir joint l'incident au fond et s'il avait statué dans le même sens, déclarant ensuite qu'il n'y avait pas lieu d'annuler la directive, la recevabilité d'un pourvoi engagé par le Conseil n'aurait pas soulevé de problèmes majeurs. La pierre d'achoppement semble résulter du fait que le Tribunal de première instance ne s'est pas expressément prononcé sur l'exception qui avait été soulevée devant lui.

22. Je considère que, dès l'instant où le Tribunal a abordé le fond de l'affaire sans

analyser préalablement la recevabilité des requérantes, en dépit de la demande écrite du Conseil et de la position que celui-ci n'avait cessé de défendre tout au long de la réunion informelle qui avait rassemblé le juge rapporteur et les représentants des parties à Luxembourg en novembre 1998, il y a lieu de considérer qu'il a implicitement admis que les requérantes étaient recevables à agir.

23. Je voudrais rappeler le seul précédent qui me paraisse pertinent en l'espèce. La République française a été le premier État membre à se prévaloir de l'article 49, troisième alinéa, du statut CE de la Cour de justice. Elle l'a fait parce qu'elle n'était pas d'accord avec le Tribunal, qui avait rejeté, après l'avoir jointe au fond, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, qui contestait que les parties requérantes fussent recevables à agir. La Cour avait déclaré explicitement que le recours était recevable, puis, l'examinant au fond, l'avait rejeté comme étant non fondé [8].

Aux points 5 à 16 des conclusions qu'il avait présentées dans cette affaire, l'avocat général Mischo avait relevé l'originalité du recours en soulignant qu'il ne paraissait pas avoir pour objet l'annulation totale ou partielle de la décision de première instance au sens de l'article 113, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.

8 — Arrêt du 21 janvier 1999, France/Comafrica e.a. (C-73/97 P, Rec. p. I-185).

24. Au point 13 des conclusions, M. Mischo a déclaré à propos de la recevabilité du pourvoi que: «Le fait que le Tribunal soit ensuite passé, logiquement, à l'examen du fond de l'affaire et que nous ne soyons pas en face d'un arrêt distinct, portant uniquement sur l'exception d'irrecevabilité (comme cela aurait été le cas si l'exception avait été accueillie), ne doit pas nous cacher que le Tribunal a bien pris deux décisions successives. Un pourvoi doit être possible à l'encontre de chacune d'entre elles».

La Cour ayant fait droit au pourvoi et annulé l'arrêt du Tribunal, celui-ci a alors lui-même statué définitivement sur le litige et déclaré que le recours en annulation engagé par les entreprises Comafrica SpA et Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co. était irrecevable.

25. En troisième lieu, il y a un argument supplémentaire qui milite en faveur de la recevabilité du pourvoi engagé par le Conseil. Conformément à l'article 49, troisième alinéa, du statut CE de la Cour, sont recevables à former un pourvoi, sauf dans le cas de litiges opposant la Communauté à ses agents, non seulement les États membres qui ne sont pas intervenus dans le litige devant le Tribunal, mais également les institutions de la Communauté, les uns et les autres se trouvant dans une position identique à celle d'États membres ou d'institutions qui seraient intervenus en première instance. Étant donné que le Conseil aurait pu engager le présent pourvoi même s'il n'avait pas été une des parties litigantes en première instance, il peut a fortiori le

faire lorsque, comme l'exige l'article 49, deuxième alinéa du statut, il était partie en première instance, comme c'est le cas en l'espèce, et que ses conclusions en matière de recevabilité du recours en annulation ont été totalement rejetées.

Je me vois donc dans l'obligation de conclure que le Conseil est recevable à former le présent pourvoi.

26. Je ne suis pas davantage d'accord avec les autres raisons que les parties défenderesses au pourvoi avancent pour justifier l'irrecevabilité de celui-ci.

Premièrement, parce que le Conseil ne s'est pas limité à répéter les arguments qu'il avait articulés en première instance puisque, dans sa demande de pourvoi, il ne prétend pas que l'exception était fondée, mais que l'arrêt du Tribunal doit être annulé parce que celui-ci a omis de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité. Pour des raisons que chacun comprendra, les parties ne peuvent évidemment pas débattre de cette omission avant le prononcé de l'arrêt.

Deuxièmement, parce que le Conseil a précisé l'erreur de droit commise par le Tribunal, qui a omis de statuer sur l'exception d'irrecevabilité avant d'analyser le fond de l'affaire.

Et, troisièmement, parce que le Conseil a désigné la disposition enfreinte par le Tribunal, à savoir l'article 230 CE.

27. Je considère donc que la recevabilité du pourvoi ne fait aucun doute.

B — *Le fond du pourvoi*

a) L'exception d'irrecevabilité dans le pourvoi

28. Bien que le Tribunal ait fait droit à ses conclusions et confirmé la directive 96/22, le Conseil considère que ce résultat n'est favorable qu'en apparence. Il a donc introduit un pourvoi contre l'arrêt parce qu'il estime que le Tribunal a commis une erreur fondamentale de droit en n'examinant pas, alors qu'il aurait dû le faire, l'exception d'irrecevabilité que lui, le Conseil, avait soulevée à l'encontre des requérantes. Le Conseil estime qu'à ne s'être pas prononcé sur le droit d'une personne physique ou morale d'engager un recours en annulation contre une directive avant d'aborder l'examen du fond de l'affaire, le Tribunal n'a pas agi conformément à la lettre et à l'esprit de l'article 230 CE, quatrième alinéa, et que son arrêt est en contradiction avec sa propre jurisprudence. En effet, la recevabilité de la partie requérante est une question préalable que la juridiction doit trancher

avant d'aborder le fond d'une affaire. La recevabilité d'une action revêt une telle importance pour la solution du litige que la juridiction ne peut pas se dispenser de l'analyser sans motiver substantiellement une telle décision, même si elle rejette le recours comme étant non fondé. La bonne administration de la justice et l'économie de procédure exigent que les parties soient fixées le plus tôt possible sur leur capacité à agir. Lorsque la demande porte sur l'annulation d'une véritable directive, il n'y aurait pas lieu de poursuivre l'examen de l'affaire puisqu'il serait superflu d'établir si, bien qu'elle remplisse toutes les conditions auxquelles une directive doit répondre, elle est susceptible d'affecter directement et individuellement la partie requérante.

La SKV ajoute que, bien que le Tribunal ait, pour des raisons d'efficacité, examiné la légalité de la directive 96/22 avant de traiter les autres questions de recevabilité et de fond, il ne pouvait pas faire l'impasse sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil parce que l'affaire portait sur des questions de principe.

La Commission partage le point de vue du Conseil et ajoute que, si l'incompétence de la Cour est un obstacle absolu à la poursuite de son examen, l'irrecevabilité de la requête est une base suffisante lui permettant de se déclarer incompétente. La recevabilité du recours n'est pas à la libre disposition des parties puisque les causes d'irrecevabilité sont d'ordre public et obligent la Cour à se prononcer sur une telle exception lorsqu'elle est soulevée par une des parties. Qui plus est, le Tribunal avait d'autres moyens d'action en l'espèce. Il aurait pu, par exemple, statuer sur l'exception soulevée par le Conseil et rendre un arrêt sur le fond. Il pouvait également, sans avoir à examiner les autres moyens invoqués, annuler le règlement n° 1312/96 pour la même raison que celle sur laquelle il s'est fondé dans l'arrêt entrepris et déclarer que le recours en annulation de la directive 96/22 était irrecevable. En procédant de la sorte, les requérantes se seraient trouvées dans la même situation qu'aujourd'hui. Il aurait pu également dissocier l'action en annulation de l'action en réparation et déclarer la seconde recevable et irrecevable la première.

29. BI Vetmedica et Boehringer prétendent que, conformément au principe général du droit de la procédure selon lequel le juge est le maître aussi bien de la procédure que de l'instruction [9], le Tribunal de première instance dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'exercice duquel il peut organiser la procédure en fonction des caractéristiques de chaque affaire et de la connexité des questions posées. Ce pouvoir lui permet notamment d'aborder le fond d'une affaire avant d'examiner la recevabilité du recours chaque fois que cette manière de procéder lui paraît préférable pour des raisons d'économie de procédure ou autres. Elles considèrent qu'en l'espèce, il était nécessaire, pour une bonne administration de la justice et pour faciliter le déroulement de la procédure, de se prononcer sur la légalité de la directive 96/22 avant d'analyser la recevabilité de la requête puisque c'est cette légalité qui était au centre des affaires T-125/96 et T-152/96. Chercher à limiter les pouvoirs

9 — Elles citent les conclusions que l'avocat général Cosmas a présentées dans l'affaire Hüls/Commission (arrêt du 8 juillet 1999, C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 48).

discrétionnaires du Tribunal de première instance, comme le Conseil cherche à le faire dans son pourvoi, revient à s'attaquer au principe de la séparation des pouvoirs entre les institutions, qui est consacré par le traité CE. La Fedesa a manifesté son accord avec toutes les allégations des défenderesses.

30. Il est certain, comme le prétendent les entreprises défenderesses et la Fedesa, que le Tribunal dispose de larges pouvoirs discrétionnaires en matière d'organisation de la procédure. C'est ainsi, par exemple, que l'article 64 de son règlement de procédure règle les mesures d'organisation de la procédure qui, conformément à l'article 49, peuvent être ordonnées à tout moment; l'article 51 énonce les règles d'attribution des affaires aux différentes formations et l'article 50 donne au président le pouvoir d'ordonner la jonction d'affaires ayant le même objet lorsqu'elles sont connexes.

Je ne crois cependant pas que ces pouvoirs discrétionnaires soient larges au point d'atteindre le traitement des incidents de procédure, qui sont réglés de manière exhaustive aux articles 111 à 114 du règlement de procédure, ni qu'ils incluent la faculté de ne pas statuer expressément sur une exception d'irrecevabilité soulevée par une des parties.

31. Cette opinion est fondée sur diverses raisons. En premier lieu, la recevabilité du requérant à agir est une condition de la procédure qui, si elle n'est pas remplie, entraîne l'incompétence de la juridiction à connaître du fond du litige. Je n'en veux pour preuve que le fait que c'est le traité CE lui-même (articles 226 CE à 228 CE pour le recours en manquement; article 230 CE pour le recours en annulation; article 232 CE pour le recours en carence et article 236 CE pour les recours des fonctionnaires) ainsi que le statut CE de la Cour de justice (article 37 pour l'intervention et articles 49 et 50 pour le pourvoi) qui désigne les parties recevables à saisir les juridictions communautaires et non pas le règlement de procédure. En second lieu, la recevabilité d'une partie à agir est une question d'ordre public que le Tribunal de première instance peut examiner d'office à tout moment.

L'article 114, paragraphe 4, du règlement de procédure permet assurément au Tribunal de statuer sur l'exception d'irrecevabilité et de la joindre au fond. La Cour a déclaré à ce propos qu'il appartient au Tribunal d'apprécier si une bonne administration de la justice permet ou non que l'exception d'irrecevabilité soit jugée immédiatement ou jointe au fond [10].

Je ne crois cependant pas que cela signifie qu'il puisse examiner le fond avant de résoudre l'incident d'irrecevabilité. À agir autrement, comme il l'a précisément fait dans l'arrêt contre lequel le présent pourvoi est dirigé, le Tribunal me semble préjuger la recevabilité: il serait, en effet, paradoxal

10 — Ordonnance du 27 février 1991, Bocos Viciano/Commission (C-126/90 P, Rec. p. I-781, point 6).

que la juridiction ne déclare le recours recevable qu'après avoir statué sur le fond. Si l'arrêt entrepris n'a pas tranché l'incident, il pose un autre problème: le recours a été déclaré recevable sans qu'un exposé des motifs sur ce point permette aux parties de vérifier que leurs droits n'ont pas été lésés, ce qui empêche ainsi la Cour d'exercer dûment son contrôle par le biais du pourvoi.

32. Pour décider s'il convient d'annuler l'arrêt entrepris, j'ai passé en revue les affaires de la Cour et du Tribunal dans lesquelles une exception d'irrecevabilité avait été jointe au fond afin de voir comment avaient agi les deux juridictions sur ce point. J'examinerai les deux groupes d'arrêts séparément.

33. En ce qui concerne le Tribunal de première instance, je vois, parmi la trentaine de cas que j'ai analysés, qu'en règle générale, il analyse l'exception d'irrecevabilité avant d'examiner le fond aussi bien lorsque l'exception est déduite de l'irrecevabilité des parties requérantes à agir [11] que lorsqu'elle est prise de l'introduction tardive du recours [12], lorsque l'acte entrepris n'est pas susceptible de recours [13], lorsque la partie requérante n'a pas d'intérêt à agir [14], que l'acte entrepris ne lui cause aucun préjudice [15], que le recours n'est pas dirigé contre qui il convient [16] ou que la requête ne remplit pas les conditions imposées par l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure [17]. Dans un des arrêts que j'ai analysé, le Tribunal n'a examiné préalablement que trois des exceptions d'irrecevabilité sur les quatre qui avaient été soulevées par la partie défenderesse et il a indiqué que la quatrième, selon laquelle le recours était sans objet, était une question qu'il convenait de traiter en même temps que le fond de l'affaire [18].

Parmi les arrêts du Tribunal de première instance, j'en ai trouvé un qui s'écarte de la règle générale en ce sens que le Tribunal a décidé, par ordonnance [19], de joindre au fond de l'affaire une exception d'irrecevabilité que la Commission avait soulevée par demande séparée, mais qu'il n'a pas expliqué en quoi consistait cette exception et n'a fait aucune autre référence.

Quoi qu'il en soit, il résulte de la jurisprudence du Tribunal lui-même que, parmi les motifs d'irrecevabilité du recours pour des raisons d'ordre public qu'il peut examiner à tout moment, même d'office,

11 — Arrêt du 11 juillet 1996, Métropole télévision e.a./Commission (T-528/93, T-542/93, T-543/93 et T-546/93, Rec. p. II-649).

12 — Arrêts du 15 septembre 1998, European Night Services e.a./Commission (T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, Rec. p. II-3141), et du 25 mars 1999, Forges de Clabecq/Commission (T-37/97, Rec. p. II-859).

13 — Arrêt du 24 mars 1994, Air France/Commission (T-3/93, Rec. p. II-121).

14 — Arrêt du 19 février 1998, DIR International Film e.a./Commission (T-369/94 et T-85/95, Rec. p. II-357).

15 — Arrêt du 11 juin 1998, Skrikas/Parlement (T-167/97, Rec.FP p. I-A-287 et II-857).

16 — Arrêt du 24 septembre 1998, Dethlefs e.a./Conseil et Commission (T-112/95, Rec. p. II-3819).

17 — Arrêt du 27 juin 2000, Meyer/Commission (T-72/99, Rec. p. II-2521).

18 — Arrêt du 18 mai 1994, BEUC et NCC/Commission (T-37/92, Rec. p. II-285).

19 — Ordonnance du 15 septembre 1998, Infrisa/Commission (T-136/95, Rec. p. II-3301, point 22).

figurent les motifs qui ont trait aux conditions de recevabilité des recours qui sont énoncées à l'article 230, quatrième alinéa, CE [20].

34. Pour ce qui est des arrêts de la Cour, j'ai constaté que, parmi les quarante affaires que j'ai examinées, la Cour avait tranché l'exception d'irrecevabilité avant d'aborder le fond dans pratiquement tous les cas, y compris dans les recours en manquement [21], et cela quel que soit le motif d'irrecevabilité invoqué: tardiveté du recours [22], absence de légitimation active [23], recours dirigé contre un acte qui ne fait pas partie des actes susceptibles de recours visés à l'article 230, premier alinéa, CE [24], manque d'intérêt à agir [25], incompétence de la Cour [26], absence de réclamation au préalable dans les affaires de fonctionnaires, [27] absence de préjudice [28] ou absence de légitimation passive [29]. Dans un arrêt, la Cour a déclaré, après avoir examiné le moyen d'irrecevabilité, que le fondement de celui-ci devait être apprécié en même temps que les questions de fond soulevées par le litige [30].

Parmi les décisions de la Cour, j'en ai également rencontré certaines qui s'écartent de la règle. Dans l'affaire Van Reenen/Commission [31], la partie défenderesse exci-

20 — Arrêt du 24 octobre 1997, EISA/Commission (T-239/94, Rec. p. II-1839, point 26); ordonnances du 15 septembre 1998, Michailidis e.a./Commission (T-100/94, Rec. p. II-3115, point 49); du 26 mars 1999, Biscuiterie-confiserie LOR et Confiserie du Tech/Commission (T-114/96, Rec. p. II-913, point 24), et du 8 juillet 1999, Area Cova e.a./Conseil (T-194/95, Rec. p. II-2271, point 22), et Aera Cova e.a./Conseil et Commission (T-12/96, Rec. p. II-2301, point 21).

21 — Arrêts du 16 septembre 1997, Commission/Italie (C-279/94, Rec. p. I-4743), et du 18 juin 1998, Commission/Italie (C-35/96, Rec. p. I-3851).

22 — Arrêts du 12 février 1960, Société métallurgique de Knutange/Haute Autorité (15/59 et 29/59, Rec. p. 9); du 2 mars 1967, Simet et Feram/Haute Autorité (25/65 et 26/65, Rec. p. 39); du 13 juillet 1972, Heinemann/Commission (79/71, Rec. p. 579); du 5 avril 1973, Giordano/Commission (11/72, Rec. p. 417), et du 22 septembre 1988, Canters/Commission (159/86, Rec. p. 4859).

23 — Arrêts du 1er juillet 1965, Toepfer et Getreide-Impactgesellschaft/Commission (106/63 et 107/63, Rec. p. 525); du 13 mai 1971, International Fruit Company e.a./Commission (41/70 à 44/70, Rec. p. 411); du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing e.a./Conseil (113/77, Rec. p. 1185), ISO/Conseil (118/77, Rec. p. 1277), Nippon Seiko e.a./Conseil et Commission (119/77, Rec. p. 1303), et Koyo Seiko e.a./Conseil et Commission (120/77, Rec. p. 1337); du 20 mars 1985, Timex/Conseil et Commission (264/82, Rec. p. 849); du 11 juillet 1985, Salerno e.a./Commission et Conseil (87/77, 130/77, 22/83, 9/84 et 10/84, Rec. p. 2523); du 11 juillet 1990, Neotype Techmashexport/Commission et Conseil (C-305/86 et C-160/87, Rec. p. I-2945), et Stanko France/Commission et Conseil (C-320/86 et C-188/87, Rec. p. I-3013); du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil (C-309/89, Rec. p. I-1853); du 4 juin 1992, Infortec/Commission (C-157/90, Rec. p. I-3525), et du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil (C-65/90, Rec. p. I-4593).

24 — Arrêts du 31 mars 1971, Commission/Conseil (22/70, Rec. p. 263); du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement (C-213/88, Rec. p. I-5643); du 2 mars 1994, Parlement/Conseil (C-316/91, Rec. p. I-625); du 29 juin 1995, Espagne/Commission (C-135/93, Rec. p. I-1651), et du 19 mars 1996, Commission/Conseil (C-25/94, Rec. p. I-1469).

25 — Arrêts du 11 juillet 1974, Reinarz/Commission (177/73 et 5/74, Rec. p. 819); du 10 juillet 1975, Scuppa/Commission (4/74 et 30/74, Rec. p. 919), et du 31 mai 1988, Rousseau/Cour des comptes (167/86, Rec. p. 2705).

26 — Arrêts du 15 décembre 1977, Dietz/Commission (126/76, Rec. p. 2431), et du 15 janvier 1987, Ainsworth e.a./Commission et Conseil (271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 et 13/85, Rec. p. 167).

27 — Arrêts du 3 juillet 1980, Grassi/Conseil (6/79 et 97/79, Rec. p. 2141); du 14 juillet 1988, Aldinger et Virgili/Parlement (23/87 et 24/87, Rec. p. 4395), et du 10 mars 1989, Del Plato/Commission (126/87, Rec. p. 643).

28 — Arrêt du 20 novembre 1980, Gerin/Commission (806/79, Rec. p. 3515).

29 — Arrêt du 24 juin 1986, Développement et Clemessy/Commission (267/82, Rec. p. 1907).

30 — Arrêt du 20 mars 1997, France/Commission (C-57/95, Rec. p. I-1627, points 9 et 10). Dans ses conclusions, l'avocat général Tesauro avait proposé à la Cour de statuer en ce sens.

31 — Arrêt du 19 mars 1975 (189/73, Rec. p. 445).

pait de la tardiveté du recours. La seconde chambre de la Cour a estimé que, son exception étant manifestement dénuée de fondement, il n'était pas nécessaire de l'examiner [32]. Dans l'affaire Giry/Commission [33], celle-ci avait soulevé une exception d'irrecevabilité au motif que le requérant n'avait pas introduit de réclamation administrative préalable et qu'il n'avait pas d'intérêt à agir. La deuxième chambre de la Cour, toujours elle, a considéré qu'eu égard au lien étroit qui existait entre ces moyens d'irrecevabilité et les moyens de fond articulés par le requérant, il convenait d'examiner le fond en premier lieu. Comme elle a jugé ensuite qu'il fallait rejeter le recours, il n'était plus nécessaire d'examiner les moyens d'irrecevabilité [34]. Dans l'affaire Rosani e.a./Conseil, celui-ci excipait de l'absence de réclamation administrative préalable et de l'absence d'une décision de refus, expresse ou présumée. Cette fois, la troisième chambre a estimé, sans fournir davantage d'explications, qu'elle devait trancher le recours quant au fond et décider ensuite s'il était nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité [35]. Dans l'affaire Tradax/Commission, la défenderesse faisait valoir que le recours était irrecevable, notamment, parce qu'il était dirigé contre un acte qui n'était pas susceptible de recours au sens de l'article 230 CE. Au point 12 de sa décision, la première chambre a déclaré qu'eu égard à l'interdépendance entre la recevabilité et le fond, il y avait lieu de passer directement à l'examen de ce dernier [36]. Enfin, dans l'affaire Bocos Viciano/Commission [37], la Commission avait fait valoir que le pourvoi était irrecevable pour vice de forme dans la manière de présenter la demande et elle citait jusqu'à cinq omissions. Dans son ordonnance, le président de la Cour a rejeté le recours comme étant manifestement infondé, conformément à l'article 119 du règlement de procédure, ajoutant qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les exceptions d'irrecevabilité.

35. Qu'on les prenne séparément ou globalement, aucune des décisions que je viens de citer ne justifie une interprétation de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour et de l'article 113 du règlement de procédure du Tribunal qui permettrait de considérer que la possibilité d'examiner d'office, à tout moment, les moyens d'irrecevabilité de la demande pour des motifs d'ordre public est une faculté de la juridiction. Au contraire, je considère que l'accent doit être mis sur le fait que la juridiction peut procéder à cet examen d'office et à tout moment, ce qui ne signifie pas qu'elle puisse s'abstenir de l'effectuer. Comme on a pu le voir, en effet, les exemples dans lesquels la Cour n'a pas examiné une exception d'irrecevabilité *in limine litis* sont comptés. De surcroît, quatre parmi ces cas ont été traités par des formations à trois juges, alors que le cinquième est une ordonnance du président dans laquelle celui-ci a fait application de l'article 119 du règlement de procédure.

32 — C'est l'avocat général Mayras qui avait suggéré à la Cour de procéder de la sorte. Il estimait en effet que, bien que le recours fût tardif quelle que soit la manière dont on calculât les délais, la bonne administration de la justice exigeait que la Cour ne s'attarde pas sur l'exception d'irrecevabilité et tranche immédiatement le litige quant au fond, d'autant plus que, selon lui, le recours était non fondé.

33 — Arrêt du 27 octobre 1977 (126/75, 34/76 et 92/76, Rec. p. 1937).

34 — L'avocat général Capotorti, en revanche, les a examinés de long en large dans ses conclusions et suggéré à la Cour de les rejeter.

35 — L'avocat général VerLoren Van Themaat a examiné les deux exceptions et a proposé leur rejet.

36 — Dans ses conclusions, l'avocat général Sir Gordon Slynn a, quant à lui, examiné les moyens d'irrecevabilité articulés par la Commission.

37 — Ordonnance déjà citée à la note 11 *supra*.

En tout état de cause, dans les exemples que j'ai analysés, l'exception d'irrecevabilité n'avait pas été déduite de l'absence de légitimation de la partie requérante, comme ce fut le cas dans l'affaire T-125/96, dans laquelle le Conseil prétendait qu'il fallait déclarer irrecevable le recours des entreprises requérantes qui demandaient l'annulation d'une directive.

36. Pour les raisons que je viens d'exposer, je considère qu'en ne statuant pas sur l'exception d'irrecevabilité des parties requérantes soulevée par le Conseil avant d'analyser le fond de l'affaire T-125/96, le Tribunal de première instance a commis une erreur de droit. J'estime, par conséquent, que le pourvoi est fondé et que l'arrêt du Tribunal doit être rescindé dans la mesure où la juridiction inférieure ne s'est pas prononcée sur l'exception d'irrecevabilité et a donc examiné le recours en annulation dont elle avait été saisie.

b) L'exception d'irrecevabilité de l'action en réparation engagée devant le Tribunal de première instance, exception dont le non-examen est à l'origine du pourvoi

37. Dans l'exposé des faits qu'il a donné au point 6 de sa demande de pourvoi, le Conseil se réfère au point 146 de l'arrêt entrepris, dans lequel le Tribunal a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de trancher l'exception d'irrecevabilité du recours puisqu'il n'y avait pas lieu de déclarer la directive 96/22 illégale. Le Conseil observe laconiquement que c'est là, dans tout l'arrêt, la seule occasion où le Tribunal évoque cette exception. Néanmoins, ni dans la demande ni dans la réplique, il n'a développé ce moyen présumé du pourvoi. Les entreprises défenderesses ne s'y sont pas davantage attardées ni les parties intervenantes, à l'exception du Royaume-Uni, qui lui a consacré tout son mémoire en réponse.

38. Devant le Tribunal, le Conseil avait déclaré que le recours en réparation était irrecevable en raison de la nature de l'acte entrepris et de l'absence d'identification du dommage.

39. Devant la Cour, le Royaume-Uni demande le rejet du pourvoi du Conseil dans la mesure où celui-ci s'est référé au point 146 de l'arrêt entrepris. Il estime que la nature particulière de la directive ne signifie pas que celle-ci n'est pas susceptible d'engager la responsabilité extracontractuelle de la Communauté. Bien que ce soit aux autorités nationales qu'il appartient de transposer cette réglementation dans leur droit interne et bien que celle-ci soit la cause immédiate du dommage subi par les particuliers, rien ne permet, contrairement à ce que prétend le Conseil, d'exclure d'emblée que l'origine de la responsabilité puisse résider dans l'acte communautaire. C'est la raison pour laquelle le Royaume-Uni n'est pas d'accord avec le Conseil lorsque celui-ci prétend que les particuliers ne sont pas recevables à agir lorsque le fait qui est supposé pouvoir engager la respon-

sabilité extracontractuelle est une directive. Le gouvernement du Royaume-Uni ajoute que, pour déterminer celui à qui incombe la réparation, il faut, en tout état de cause, vérifier si c'est le comportement de l'État membre ou celui des institutions communautaires qui est à l'origine du préjudice.

40. À supposer que le pourvoi du Conseil soit également dirigé contre l'arrêt du Tribunal en ce que celui-ci n'a pas examiné l'exception d'irrecevabilité du recours en responsabilité extracontractuelle, hypothèse qui me paraît loin d'être établie compte tenu de la technique qu'il utilise, et que j'ai décrite au point 36, ma position s'écarte de celle que j'ai exprimée à propos du fait que le Tribunal ne s'est pas prononcé sur l'exception d'irrecevabilité des particuliers à engager un recours en annulation.

41. Les raisons en sont diverses. La première est que, conformément à une jurisprudence constante, l'action prévue par les articles 235 CE et 288 CE a été instituée comme une voie autonome ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique. En conséquence, l'irrecevabilité du recours en annulation n'entraîne pas automatiquement celle du recours en réparation [38]. Les conditions de recevabilité de ces deux types de recours ne sont donc pas les mêmes.

La seconde raison est que, contrairement à ce qui se passe dans un recours en annulation, la recevabilité à agir en réparation d'un préjudice ne fait pas l'objet de règles expresses. Il résulte des articles 235 CE et 288 CE qu'il faut que la partie requérante ait subi un dommage causé par les institutions de la Communauté ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Selon les termes utilisés par la Cour, la responsabilité non contractuelle de la Communauté au sens de l'article 288, deuxième alinéa, CE ne peut être engagée que si un ensemble de conditions sont réunies en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions communautaires, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement de l'institution et le préjudice invoqué. Dès lors que l'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours doit être rejeté dans son ensemble sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions de la responsabilité non contractuelle de la Communauté [39].

Il est également de jurisprudence constante à la Cour que les actes normatifs dans lesquels se traduisent des options de politique économique n'engagent la responsabilité non contractuelle de la Communauté qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Dans un contexte normatif caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indis-

38 — Arrêt du 17 mai 1990, Sonito e.a./Commission (C-87/89, Rec. p. I-1981, point 14), et ordonnance du 21 juin 1993, Van Parijs e.a./Conseil et Commission (C-257/93, Rec. p. I-3335, point 14).

39 — Arrêts du 15 septembre 1994, KYDEP/Conseil et Commission (C-146/91, Rec. p. I-4199, point 19), et du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne (C-104/97 P, Rec. p. I-6983, point 65).

pensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, cette responsabilité ne peut donc être engagée que si l'institution concernée a méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs [40].

42. Je déduis de cette jurisprudence que les seules conditions auxquelles la recevabilité d'un recours en indemnité puisse être subordonnée sont les conditions de forme que les règles de procédure imposent concernant la requête.

Pour le surplus, la compétence de la Cour à connaître du litige selon que le préjudice subi est la conséquence d'un acte des institutions communautaires ou d'un acte des autorités nationales, l'existence du dommage, l'illégalité du comportement de l'institution ou de ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, le lien de causalité et, le cas échéant, la violation manifeste et grave des limites auxquelles les institutions sont soumises dans l'exercice de leurs pouvoirs sont des questions dont l'examen relève du fond de l'affaire.

Il est clair, en tout état de cause, que l'article 235 CE et l'article 288 CE ne contiennent aucune restriction en ce qui concerne les actes pouvant engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté lorsque toutes les autres conditions sont remplies.

43. Je considère donc qu'en n'examinant pas l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil parce qu'il estimait que la directive 96/22 n'enfreignait aucune des règles juridiques sur lesquelles était fondé le recours, le Tribunal de première instance n'a commis aucune erreur de droit au point 146 de l'arrêt entrepris. J'estime également qu'étant donné que l'action en réparation était fondée sur cette allégation de violation de ces règles juridiques, elle devait être rejetée comme étant non fondée.

c) Sur la recevabilité du recours en annulation

44. Aux termes de l'article 54, premier alinéa, deuxième phrase, du statut CE de la Cour de justice, si la Cour annule la décision du Tribunal, elle peut alors statuer elle-même définitivement sur le litige lorsque celui-ci est en état d'être jugé. Comme j'estime qu'il y a lieu d'appliquer cette disposition en l'espèce, je vais à présent analyser la recevabilité du recours en annulation que BI Vetmedica et Boehringer avaient formé contre la directive 96/22, recours qui était l'objet de l'affaire T-125/96.

40 — Arrêts du 25 mai 1978, HNL e.a./Conseil et Commission (83/76, 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, point 6), et du 30 mai 1989, Roquette frères/Commission (20/88, Rec. p. 1553, point 23).

45. À l'appui de son exception d'irrecevabilité, le Conseil expose qu'aux termes de l'article 230, quatrième alinéa, CE, une personne physique ou morale ne peut former un recours en annulation que contre les décisions dont elle est le destinataire et 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. Ces actes susceptibles de recours ont pour caractéristique qu'ils n'ont aucune portée générale ni aucun caractère normatif puisque, même lorsqu'un recours contre un règlement est recevable, c'est parce qu'il s'agit, en réalité, d'une décision occulte. Le traité CE exige en outre que les destinataires de l'acte ou ceux qu'il concerne directement et individuellement soient affectés sur le plan juridique en raison d'une situation de fait qui leur est applicable et les distingue d'autres personnes.

Au contraire, les directives sont des actes normatifs à portée générale qui s'appliquent de manière abstraite à des situations déterminées objectivement. En cela, elles s'apparentent aux règlements, mais, à la différence de ceux-ci, pour pouvoir produire des effets juridiques, les dispositions des directives doivent être transposées dans le droit interne des États membres conformément à l'article 249 CE. Ce sont alors les dispositions nationales qui reconnaissent des droits aux particuliers et leur imposent des obligations. La différence fondamentale qui sépare un règlement d'une directive est que le premier sortit un effet direct tandis que la seconde ne le fait normalement pas aussi longtemps que le délai imparti aux États membres pour sa mise en œuvre n'a pas expiré. Or, ce délai n'avait toujours pas expiré au moment où le recours en annulation engagé en première instance contre la directive 96/22 a été introduit.

Pour sa part, la SKV allègue que, si l'on permettait à un particulier d'agir en annulation d'une directive, l'interprétation de l'article 230 CE serait élargie au-delà des limites du système de protection juridictionnelle mis en place par le traité CE. Qui plus est, les caractéristiques propres des directives font que les particuliers bénéficient d'une protection juridictionnelle dans leurs États membres respectifs lorsque leurs dispositions ont été transposées dans la législation interne.

46. BI Vetmedica et Boehringer, qui prétendent que leur recours est recevable, indiquent que l'article 230, quatrième alinéa, CE a pour finalité d'assurer la protection juridique des particuliers dans toutes les hypothèses où, sans être les destinataires d'une décision, ils sont directement et individuellement affectés par un acte communautaire, quelle que soit son apparence. Le fait qu'un acte soit revêtu d'un caractère normatif n'empêche pas en soi les particuliers d'engager un recours contre lui pourvu et à condition qu'il les affecte directement et individuellement. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'il faudra trancher la question de savoir si le recours qu'elles avaient introduit dans l'affaire T-125/96 était recevable, il faudra examiner le point de savoir si, en dépit de son caractère normatif, la directive 96/22 affectait les requérantes de manière directe et individuelle.

La Fedesa est du même avis et demande qu'en cas d'annulation de l'arrêt du Tribunal, la Cour lui renvoie l'affaire parce que la décision de savoir si BI Vetmedica et Boehringer sont affectées de manière directe et individuelle soulève des questions de fait complexes.

47. J'ai déjà démontré que l'article 230, quatrième alinéa, CE limite la recevabilité des personnes physiques et morales à agir en annulation d'un acte communautaire. Comme le Tribunal de première instance l'a récemment confirmé, cette disposition du traité CE ne prévoit, pour les particuliers, aucun recours direct devant le juge communautaire contre les directives [41].

J'observe néanmoins que, lorsqu'un particulier demande l'annulation d'une directive, son recours n'est pas déclaré irrecevable d'emblée, mais que le Tribunal examine si l'acte entrepris est une disposition à caractère normatif de portée générale et s'il affecte les parties requérantes de manière directe et individuelle [42]. La Cour procède d'ailleurs de la même manière [43].

41 — Arrêt du 27 juin 2000, Salamander e.a./Parlement et Conseil (T-172/98 et T-175/98 à T-177/98, Rec. p. II-2487, point 27).

42 — Voir, notamment, les ordonnances du 29 octobre 1993, Guna/Conseil (T-463/93, Rec. p. II-1205), et du 20 octobre 1994, Asocarne/Conseil (T-99/94, Rec. p. II-871), ainsi que les arrêts du 17 juin 1998, UEAPME/Conseil (T-135/96, Rec. p. II-2335), et Salamander e.a./Parlement et Conseil, déjà cité à la note 41 ci-dessus.

43 — Voir les ordonnances du 7 décembre 1988, Flourez e.a./Conseil (138/88, Rec. p. 6393), et Fedesa e.a./Conseil (160/88, Rec. p. 6399), et du 23 novembre 1995, Asocarne/Conseil (C-10/95 P, Rec. p. I-4149), ainsi que l'arrêt du 29 juin 1993, Gibraltar/Conseil (C-298/89, Rec. p. I-3605).

48. Les parties requérantes en première instance demandaient l'annulation partielle, c'est-à-dire des articles 1er à 4 inclus de la directive 96/22, dont les dispositions devaient avoir été transposées dans le droit interne des États membres à la date du 1er juillet 1997, mais elles n'en demandaient l'annulation que dans la mesure où ils interdisent la commercialisation de médicaments vétérinaires contenant des substances ß-agonistes en vue de leur administration à des fins thérapeutiques à des animaux destinés à la consommation humaine.

Or, aucun de ces articles ne contient de dispositions spécifiques ayant le caractère d'une décision individuelle occulte visant les entreprises requérantes en première instance. Ils font partie d'un acte normatif à portée générale visant, de manière universelle et abstraite, une catégorie large d'opérateurs économiques exerçant des activités liées à l'élevage de bétail destiné à la consommation humaine. Dès l'instant où la directive aura été transposée dans les ordres juridiques nationaux, il sera notamment interdit à ces opérateurs divers de posséder certaines substances visées dans la directive, de les mettre sur le marché, de les commercialiser ou de les administrer à des animaux ainsi que de mettre sur le marché en vue de la consommation humaine des animaux auxquels ces substances auraient été administrées. Par dérogation à cette interdiction, l'article 4 permet aux États membres d'autoriser que l'on administre à certains animaux, à des fins thérapeutiques, certaines substances qu'il énumère de

manière limitative. Pour que ces dispositions soient applicables dans les États membres, elles doivent y avoir été transposées dans l'ordre juridique interne au moyen de dispositions nationales de mise en œuvre.

49. Selon une jurisprudence constante la portée générale et, partant, la nature normative d'un acte ne sont pas mises en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision 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 [44].

50. Si la Cour a dit qu'une directive est un acte à portée générale [45], elle a également déclaré que, même si elle ne lie en principe que ses destinataires, qui sont les États membres, la directive est normalement un mode de législation ou de réglementation indirecte [46].

51. BI Vetmedica et Boehringer répondent au pourvoi du Conseil que ces dispositions les affectent individuellement puisqu'elles visent le cercle fermé, dont elles font partie, des entreprises qui disposent des autorisations nécessaires. Elles ajoutent qu'il existe un lien spécifique entre ce cercle fermé d'entreprises et le contenu de la décision. De surcroît, la directive 96/22 affecte les droits spécifiques qui ont été accordés à BI Vetmedica et à Boehringer par les autorisations de fabriquer et de commercialiser des médicaments vétérinaires contenant du clenbutérol. Elle produit sur ces entreprises un effet qui les distingue de tous les autres producteurs puisque, de surcroît, ils sont pratiquement les seuls fabricants des médicaments interdits.

52. Depuis l'arrêt Plaumann/Commission [47], la Cour a toujours dit pour droit que des personnes physiques ou morales ne sont concernées individuellement par une décision adressée à un État membre que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire [48].

Comme je l'ai déjà indiqué lorsque j'ai examiné la nature de la directive 96/22, il

44 — 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); du 26 avril 1988, Astéris e.a./Commission (97/86, 193/86, 99/86 et 215/86, Rec. p. 2181, point 13); ordonnance du 13 juillet 1988, Fedesa e.a./Conseil (160/88 R, Rec. p. 4121, point 29), et arrêt du 24 novembre 1992, Buckl e.a./Commission (C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, point 25).

45 — Arrêt du 22 février 1984, Kloppenburg (70/83, Rec. p. 1075, point 11), et ordonnance du 7 décembre 1988, Fedesa e.a./Conseil, déjà citée à la note 43 *supra*, point 28.

46 — Arrêt Gibraltar/Conseil, déjà cité à la note 43 *supra*, point 16.

47 — Arrêt du 15 juillet 1963 (25/62, Rec. p. 197).

48 — Arrêt du 21 mai 1987, Deutsche Lebensmittelwerke e.a./Commission (97/85, Rec. p. 2265, point 10).

s'agit d'un acte normatif à portée générale qui vise, de manière universelle et abstraite, une large catégorie d'opérateurs économiques exerçant des activités liées à l'élevage de bétail destiné à la consommation humaine. Cette catégorie va des entreprises qui commercialisent les substances à effet hormonal ou thyréostatique et les substances ß-agonistes jusqu'aux entreprises qui possèdent une exploitation d'élevage, en passant par les entreprises qui commercialisent des produits de viande, sans oublier les vétérinaires. Rien n'autorise dès lors à considérer qu'elle affecte un nombre de personnes qui était déterminé au moment de son adoption.

Mais à supposer même qu'il en soit ainsi et qu'il y ait lieu de considérer qu'elle vise un cercle fermé d'entreprises qui étaient identifiables au moment de son adoption, rien n'empêchait, dès lors qu'il s'agit d'une directive pour la transposition de laquelle les États membres disposaient d'un délai de plus d'une année, que certaines entreprises aient abandonné ces activités avant l'expiration du délai et que d'autres, en revanche, se soient lancées dans ce secteur.

Par conséquent, la directive 96/22 ne pouvait affecter les entreprises requérantes en première instance qu'en raison de leur situation sur le marché, mais elle ne pouvait pas les toucher de manière individuelle.

53. BI Vetmedica et Boehringer soutiennent en outre que les dispositions querellées de la directive 96/22 produisent directement des effets sur leur situation juridique puisqu'elles ne laissent aucune marge d'appréciation aux États membres, auxquels elles imposent purement et simplement l'obligation d'interdire toute utilisation des produits en cause, à l'exception de leur administration à des fins thérapeutiques, qui sont définies de manière restrictive à l'article 4, paragraphe 2.

Il découle de la jurisprudence de la Cour que, pour qu'un particulier soit directement affecté par une mesure communautaire, celle-ci doit produire directement des effets sur sa situation juridique et ne laisser aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure, qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires [49]. Il ne faut pas non plus oublier qu'une directive ne

49 — Voir arrêts International Fruit Company e.a./Commission, déjà cité à la note 23 *supra*, points 23 à 29; du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission (92/78, Rec. p. 777, points 25 et 26); NTN Toyo Bearing e.a./Conseil, déjà cité à la note 23 *supra*, points 11 et 12; ISO/Conseil, déjà cité à la note 23 *supra*, point 26; Nippon Seiko e.a./Conseil et Commission, déjà cité à la note 23 *supra*, point 14; Koyo Seiko e.a./Conseil et Commission, déjà cité à la note 23 *supra*, point 25; du 29 mars 1979, Nachi Fujikoshi e.a./Conseil (121/77, Rec. p. 1363, point 11); Salerno e.a./Commission et Conseil, déjà cité à la note 23 *supra*, point 31; du 17 mars 1987, Mannesmann-Röhrenwerke et Bonteler/Conseil 333/85, Rec. p. 1381, point 14); du 14 janvier 1988, Arposol/Conseil (55/86, Rec. p. 13, points 11 à 13); du 26 avril 1988, Apesco/Commission (207/86, Rec. p. 2151, point 12); du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission (C-152/88, Rec. p. I-2477, point 9), et du 5 mai 1998, Glencore Grain/Commission (C-404/96 P, Rec. p. I-2435, point 41).

peut pas, par elle-même, créer d'obligations à la charge d'un particulier et ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à l'encontre de celui-ci [50].

La directive 96/22 n'est donc pas susceptible de produire des effets sur la situation juridique des entreprises requérantes en première instance.

C'est pourquoi une directive telle que celle contre laquelle le recours initial était dirigé, qui oblige les États membres à interdire la commercialisation de certaines substances pour leur administration à des animaux destinés à la consommation humaine à des fins autres que thérapeutiques, ne peut pas, par elle-même, affecter directement la situation juridique des entreprises requérantes en première instance, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE avant que les États membres aient adopté les mesures de transposition dans leurs ordres juridiques respectifs. En effet, la directive 96/22 laisse aux États membres une certaine marge d'appréciation dans la mise en œuvre des mesures qu'elle comporte puisque l'interdiction peut être assortie d'une autorisation d'administrer les substances en cause à des fins thérapeutiques à certains animaux et dans certaines circonstances. Si l'utilisation de ces substances est autorisée en ces termes, elle devra être conforme aux conditions imposées par l'article 6, qui, à son tour, renvoie à deux autres directives. L'autorisation de pareilles utilisations sera assortie de la création d'un registre dans lequel les vétérinaires responsables devront consigner les traitements administrés. Enfin, le Conseil s'est réservé la possibilité d'approuver les mesures transitoires nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la directive entreprise.

54. Pour les raisons que je viens d'indiquer, je considère que le recours en annulation formé par BI Vetmedica et Boehringer en première instance était irrecevable.

III — Les dépens

55. Conformément à l'article 122 du règlement de procédure, la Cour statue sur les dépens lorsque le pourvoi est fondé et qu'elle juge elle-même définitivement le litige.

Le Conseil n'ayant présenté aucune conclusion sur les dépens, il convient de partager ceux-ci.

50 — Arrêts du 26 février 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723, point 48); du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969, point 9); du 14 juillet 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325, point 25), et du 7 mars 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Rec. p. I-1281, point 15).

IV — Conclusion

56. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour:

1) d'annuler l'arrêt du Tribunal de première instance du 1er décembre 1999, Boehringer/Conseil et Commission (T-125/96 et T-152/96), dans la mesure où la juridiction a omis de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil dans le recours en annulation;

2) de déclarer irrecevable le recours en annulation introduit par Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH et C. H. Boehringer Sohn,

3) de rejeter le recours pour le surplus et

4) de partager les dépens.