et le règlement nº 100 de la Commission C.E.E. en date du 27 juillet 1962,

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1º Le recours 40-64 est rejeté comme irrecevable;

2º Les parties requérantes sont condamnées aux dépens de l'instance.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 1er avril 1965.

Hammes Donner Lecourt
Delvaux Trabucchi Strauss Monaco

Lu en séance publique à Luxembourg le 1er avril 1965.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
Ch. L. Hammes

Conclusions de l'avocat général M. Karl Roemer du 9 février 1965 [1]

Sommaire

Page

Introduction (faits, conclusions des parties) 297
1. Nature juridique des actes attaqués. 300
2. Le recours serait-il recevable si les actes attaqués devaient être considérés comme des décisions? 303
3. Conclusion. 305

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le recours dans lequel nous présentons aujourd'hui nos conclusions a été introduit par des Italiens, dont la plupart sont producteurs d'agrumes ou bien représentants d'associations pro-

1 — Traduit de l'allemand.

fessionnelles de producteurs d'agrumes. Il vise des détails de la clause de sauvegarde prévue par le règlement nº 23 du Conseil portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, plus précisément la fixation de prix de référence pour certains agrumes; en substance, il a ainsi le même objet que les affaires 41 et 42-64, introduites par le gouvernement italien. Les requérants sont d'avis que ces prix de référence ont été fixés tellement bas que la préférence en faveur de la production d'agrumes à l'intérieur de la Communauté ne saurait jouer, et que des difficultés se font jour dans la vente de ces produits dans le Marché commun, notamment dans la république fédérale d'Allemagne. C'est pourquoi les requérants demandent l'annulation de certains règlements de la Commission relatifs à la fixation des prix de référence. En outre, ils critiquent incidemment certains défauts du système des clauses de sauvegarde du règlement portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, et du règlement de la Commission nº 100, pris en application de celui-ci, critique qui, conformément à l'article 184 du traité C.E.E., devrait aboutir à la constatation que ces dispositions ne sont pas applicables.

Conformément à la ligne de conduite suivie dans d'autres affaires déjà tranchées la Commission a opposé à ce recours, à titre préliminaire, une exception d'irrecevabilité et, conformément à l'article 91 du règlement de procédure de la Cour de justice, elle demande que cette question soit tranchée par décision préjudicielle.

C'est en se limitant à ce thème que les requérants ont présenté leurs observations écrites et qu'une audience a eu lieu le 2 février 1965.

Par conséquent, notre examen dans la présente affaire portera pour le moment sur la seule question de savoir si le recours est recevable en l'espèce ou si, comme le demandent les requérants, la question de recevabilité doit être jointe au fond.

Pour cette raison, il nous semble logique d'indiquer tout d'abord en détail quelles sont les mesures critiquées, et comment elles s'insèrent dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

Comme vous le savez, l'article 11 du règlement du Conseil nº 23, portant création de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (du 4 avril 1962, *J.O.* du 20 avril 1962) contient une clause de sauvegarde, en vertu de laquelle les États membres peuvent suspendre les importations en provenance de pays tiers, ou frapper ces importations d'une taxe compensatoire à l'entrée, lorsque les marchés de la Communauté subissent ou sont menacés, par suite d'importations de pays tiers à des prix inférieurs aux prix de référence, par des perturbations graves. Conformément à cet article 11, le prix de référence

est calculé « sur la base de la moyenne des cours constatés pendant une certaine période sur les marchés à la production, où les cours sont les plus bas de la Communauté pour les produits d'origine communautaire, et pour un standard de qualité déterminé ». Cet article dispose encore que les modalités d'application de son paragraphe 2 sont arrêtées suivant la procédure prévue à l'article 13 du règlement nº 23 du Conseil. En principe, la Commission prend donc les mesures nécessaires en y associant le comité de gestion des fruits et légumes; le cas échéant, le Conseil de ministres peut cependant intervenir dans la procédure et prendre une décision différente de celle de la Commission.

C'est en application de ces dispositions que la Commission a pris le 27 juillet 1962 son règlement nº 100 (*J.O.*, 1962, p. 1929) qui comporte des dispositions plus détaillées sur la fixation des prix de référence. Selon ce règlement, des prix de référence uniformes seront valables pour tous les États membres. Ils sont fixés chaque année par produits ou par variétés ou par groupes de variétés, et cela pour la durée d'une année ou, le cas échéant, en plusieurs périodes plus courtes. Ce règlement contient encore d'autres critères pour le calcul (prix de référence déterminés sur la base de la moyenne arithmétique des prix moyens nationaux à la production les plus bas; exclusion du calcul de la moyenne de certains prix moyens nationaux qui s'écartent sensiblement de la moyenne de ces mêmes prix; constatation des prix moyens nationaux à la production les plus bas; augmentation des prix moyens d'un montant forfaitaire); le règlement fixe encore les dates avant lesquelles les différents prix de référence doivent être fixés et, enfin, il détermine les obligations des États membres en matière de collaboration avec la Commission lorsque celle-ci procède à la constatation des prix déterminants.

C'est sur la base de ces textes que, le 16 juin 1964, la Commission a pris les règlements nºs 65-64 et 66-64 précités (*J.O.*, 1964, p. 1581 et 1582) et le règlement nº 74-64 du 26 juin 1964 (*J.O.*, 1964, p. 1596) qui fixent à l'égard des différents mois ou de quelques mois de l'exercice économique 1964-1965 les prix de référence pour citrons, mandarines, clémentines et oranges, exprimés en unités de compte par quintal, et pour certaines normes de qualité.

Si les requérants cherchent maintenant à faire tomber ces règlements pour violation du droit communautaire primaire ou secondaire, il faut d'abord qu'ils démontrent l'existence d'un droit de recours conformément à l'article 173 du traité. Comme vous le savez, l'alinéa 2 de cette disposition prévoit que toute personne physique ou morale ne peut former un recours 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.

En examinant la présente affaire, nous aurons par conséquent à nous occuper surtout de deux questions :

1° Les actes directement attaqués par le présent recours sont-ils, d'après leur nature, des règlements ou des décisions?

2° S'il faut admettre que les actes attaqués constituent des décisions, concernent-elles les requérants directement et individuellement? (Les requérants admettent explicitement que les actes ne leur ont pas été adressés, qu'ils n'en sont pas les destinataires.)

1. Nature juridique des actes attaqués

Sur la première des deux questions, la Cour a été saisie d'une série de réflexions et de conclusions dont nous devons nous occuper en tout premier lieu. Comme les requérants le font remarquer très judicieusement, la désignation officielle des actes attaqués ne saurait y faire obstacle car, selon la jurisprudence de la Cour (affaires 16 et 17-62), seule importe, pour la qualification juridique d'un acte d'autorité, la substance de celui-ci.

Nous sommes d'accord avec les requérants sur les prémisses dont ils partent : les règlements, au sens du traité C.E.E., ont obligatoirement un caractère normatif. Ils doivent provoquer dans les États membres des conséquences juridiques directes à l'égard de personnes ou de groupes de personnes, définis de manière générale et abstraite; en d'autres termes, ils doivent permettre la solution d'une pluralité indéterminée de situations, alors que la solution d'un cas d'espèce ou même d'un groupe de cas d'espèce ou la constatation de portée générale, sans caractère normatif, peut tout au plus constituer une décision ou un autre acte communautaire au sens de l'article 189 du traité. A cet égard aussi, nous pouvons renvoyer à la jurisprudence de la Cour, notamment aux arrêts 16 et 17-62 (*Recueil*, VIII, p. 977 et s.).

Cependant, lorsqu'au cours de leur argumentation les requérants entendent tirer des conclusions du fait qu'en l'espèce c'est la Commission et non pas le Conseil de ministres qui est intervenu, il convient de répondre que ce critère ne présente aucune importance décisive pour l'appréciation, et n'a même pas une utilité subsidiaire quelconque. Certes, en règle générale et dans la plupart des cas, le traité attribue au Conseil de ministres la compétence pour prendre des actes normatifs originaires. Or, il est tout aussi incontestable que la Commission, elle aussi, peut prendre des actes normatifs, soit, dans certains cas, en se fondant immédiatement sur le traité, soit, dans d'autres cas, en se fondant sur le droit secondaire de la Communauté, créé par le Conseil, et cela sans que la règle d'attribution de compétence émanant du Conseil parle explicitement des règlements. D'ailleurs, les requérants reconnaissent ce fait sans difficulté en ce qui concerne le règlement n° 100 de la

Commission; cependant, ce qui nous paraît incompréhensible, ils entendent interpréter différemment les règlements portant établissement des différents prix de référence, bien qu'en dernière analyse ceux-ci tirent leur validité de la même attribution de compétence du règlement nº 23.

De même, il nous semble que les requérants font fausse route lorsqu'ils tirent des conclusions de la méthode de fixation des prix de référence. Selon eux, elle n'est autre chose qu'une simple opération de calcul, un résumé de certaines données valables durant une période déterminée, ce qui prouverait qu'il s'agit là d'actes administratifs déclaratoires. Cependant, à lui seul le texte du règlement nº 100, applicable en matière de fixation des prix de référence, permet de rejeter cette thèse. Les critères qui y sont énumérés laissent à la Commission, à plusieurs égards, un domaine discriminatoire d'appréciation auquel on ne peut refuser de reconnaître le caractère de politique économique au sens le plus large du terme. Cependant, même abstraction faite de cela, cet argument ne semble pas pertinent, parce qu'il vise en première ligne le processus de la *formation* de la décision, processus qui, même dans le cas de mesures indubitablement législatives, se fonde souvent sur certains faits économiques déterminés. Pour se faire une idée correcte de la nature juridique d'un acte d'autorité, il est indispensable de rechercher *les fonctions* que lui attribue le système dans lequel il s'insère, en l'espèce le règlement nº 23.

Certes les observations ultérieures des requérants font apparaître qu'ils se sont inspirés, en partie du moins, d'un examen des fonctions. Cependant, dans leur ensemble, ces observations sont entachées d'une erreur importante.

Les requérants déduisent de l'article 11 du règlement nº 23 que les États membres peuvent prendre des mesures de sauvegarde lorsque les prix d'importation tombent au-dessous du niveau des prix de référence. Ils en concluent qu'il faudrait voir la fonction propre des prix de référence conjointement avec les mesures *gouvernementales* à prendre conformément à l'article 11, et, conformément à cette opinion, ils affirment que les États membres de la Communauté sont les véritables destinataires des règlements portant fixation des prix de référence.

Que tel ne soit pas le cas, c'est ce que prouve l'article 11 du règlement nº 23 du Conseil, selon lequel « la suspension des importations et la fixation du montant de la taxe compensatoire sont décidées suivant la procédure prévue à l'article 13... ». Il apparaît ainsi que, dans l'ordre juridique des événements, la fixation des prix de référence n'est pas immédiatement suivie par l'adoption de mesures gouvernementales, mais que, lorsque l'importation se fait en dessous des prix de référence, c'est tout d'abord la Commission qui intervient. C'est donc, à proprement parler, la Commission qui est en première ligne le destinataire des règlements

relatifs à la fixation des prix de référence, par lesquels c'est elle-même qui se lie et non les États membres. Ce fait nous oblige à considérer la fixation des prix de référence, lorsqu'on n'entend pas lui accorder une importance propre, conjointement avec les mesures de sauvegarde que la Commission sera amenée, le cas échéant, à prendre par la suite. En ce qui concerne ces mesures de sauvegarde, il n'est cependant pas du tout apparent qu'elles soient prises sous la forme d'actes individuels pour résoudre des cas d'espèce; au contraire, le système même du règlement n° 23 et la nécessité de créer un ordre obligatoire pour tout le Marché commun obligent à admettre que la Commission prend des mesures générales, valables pour des périodes déterminées, que les autorités des États membres appliquent ensuite, sous forme d'actes individuels, chaque fois qu'il se présente un cas d'application. Nous sommes convaincu que, selon ce raisonnement, il ne devrait pas y avoir de doute qu'il faut reconnaître également un caractère normatif aux mesures préparatoires de tels actes : en l'occurrence, à la fixation des prix de référence.

Cependant, même cette argumentation n'est pas encore complète. Il nous semble qu'il ne suffit pas de tenir compte des seules mesures de sauvegarde qui pourraient s'imposer ultérieurement du fait des prix de référence, ou des institutions qui agissent pour les prendre; il faut se demander si la seule fixation des prix de référence, en tant que telle, ne crée pas déjà des conséquences juridiques immédiates, valables à l'égard des sujets du droit communautaire [1].

En ce qui concerne la situation dont nous avons à nous occuper, il devient ainsi nécessaire de tenir compte des répercussions des prix de référence sur la situation des importateurs. Et nous sommes d'accord avec la Commission pour constater que la fixation de ces prix ne peut pas être interprétée comme un simple avertissement à leur égard. Vue dans sa perspective correcte, la fixation de prix de référence a au contraire le sens de création des règles de droit obligatoires pour le commerce, c'est-à-dire pour les impor-

1 — Cf. Rabe : *Das Verordnungsrecht der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Hambourg, 1963, p. 30 et s. :
« En règle générale, les dispositions d'un règlement concerneront des personnes physiques et morales ressortissantes des États membres. Or, cela n'exclut pas que le contenu d'un règlement s'adresse aux États membres eux-mêmes ou aux institutions de la Communauté. Il est vrai qu'il a été soutenu qu'un acte juridique ne peut plus être qualifié de règlement lorsqu'il crée exclusivement des droits et des obligations à l'égard des États membres et des institutions de la Communauté. A cela, il convient de répondre que, dans de tels cas, les directives et les décisions sont les moyens prévus par le traité et, en général, adéquats pour permettre d'atteindre les objectifs visés par la Communauté. Pourtant, il ne faut pas procéder ici à un examen selon des critères trop sévères. Il doit souvent être fort difficile de déterminer quand une disposition ne concerne que les seuls États membres, en tant que tels, ou les sujets de ceux-ci; on admettra que les différents sujets de droit sont concernés également lorsque l'obligation directe des États membres vis-à-vis de la Communauté crée à leur égard des droits dérivés («Reflexrechte »). Il est plus important de savoir si une réglementation de la Communauté crée des obligations erga omnes et si elle est destinée, à l'avenir, à se substituer aux dispositions ou aux pratiques administratives divergentes des différents États membres. Lorsqu'ainsi la création d'un réseau d'obligations entre États crée du droit communautaire objectif et général, sans qu'il s'agisse de créer des obligations concernant seulement les rapports entre l'État membre et la Communauté, il est certain qu'un tel acte juridique doit être qualifié de règlement. »

tateurs, ne fût-ce que dans le sens de droits dérivés (« Reflexrechte »). En d'autres termes, prises dans leur ensemble, les clauses de sauvegarde de l'article 11 du règlement nº 23, dans le cadre desquelles sont fixés les prix de référence, doivent garantir aux importateurs que leurs activités ne seront pas entravées par des restrictions à l'importation tant que les prix d'importation ne dépassent pas le niveau fixé par les prix de référence. Il apparaît tout de suite qu'en l'absence de cette fonction juridique la liberté d'action du commerce d'importation et, par conséquent, du commerce tout court serait considérablement réduite. Elle fournit d'ailleurs une explication plausible pour la publication des prix de référence au *Journal officiel* qui aurait pu être omise si elle ne visait qu'une mesure intéressant la Commission elle-même et les États membres. Si, dans l'appréciation, on tient compte de cet aspect, comme cela nous semble juste, il ne peut y avoir de doute que la fixation des prix de référence doive être considérée comme un acte normatif. Le fait que les prix de référence ne sont valables que pour une courte période (c'est-à-dire, dans certains cas, pour un seul mois) n'y change rien, car le caractère normatif d'une mesure ne dépend pas de la durée de sa validité.

Voilà donc la solution décisive pour apprécier le droit de recours. Le présent recours doit être rejeté comme irrecevable parce que des particuliers ne peuvent directement attaquer des règlements.

2. Le recours serait-il recevable si les actes attaqués devaient être considérés comme des décisions?

Afin d'être complet, nous laisserons là pour un moment ce résultat, auquel nous sommes parvenus par l'examen d'un cas-limite très délicat et, à titre subsidiaire, nous poserons la question de savoir quelle serait l'appréciation si les actes attaqués devaient être qualifiés de décisions au sens du traité. Nous aurions dès lors à examiner, avant tout, si les requérants seraient concernés individuellement par la fixation des prix de référence, ainsi que l'exige l'article 173, alinéa 2.

A plusieurs reprises, la question de savoir quel est le sens précis de cette expression « être concerné individuellement » a été examinée dans les arrêts de la Cour et dans les conclusions. Point n'est besoin de citer la définition à laquelle est arrivée la Cour : elle est toute fraîche dans notre mémoire. Lorsqu'on en parle, nous pensons notamment à l'affaire des glucoses (affaire 1-64) qui a présenté des problèmes analogues. Il s'agissait alors de l'application d'une clause de sauvegarde du traité en faveur des producteurs français de glucose, application liée à la perception d'une taxe compensatoire sur les importations de produits correspondants

en France. Comme critères des possibilités de recours, la Cour, suivant en cela nos conclusions, avait admis *l'ensemble* des effets de la mesure prise, mais non pas ceux qu'ont ressentis les producteurs de glucose dans d'autres États membres. La Cour a observé qu'une influence était exercée sur le commerce d'importation en France et, pour ces motifs, elle a refusé de reconnaître l'existence d'un droit de recours en faveur d'un producteur de glucose belge.

Des considérations analogues devraient jouer en l'espèce. Certes, il est incontestable que la disposition de l'article 11 du règlement n° 23 est destinée principalement à protéger les producteurs de fruits de la Communauté et que la fixation de prix de référence qu'elle prévoit entraîne par conséquent des répercussions directes sur la situation des producteurs de fruits, parce que c'est d'elle que dépend l'étendue de la protection accordée. Mais il est tout aussi incontestable que les effets des mesures prises ne se limitent pas au groupe de ces personnes, probablement définissables. Il faut considérer sinon la situation des commerçants en fruits indigènes, du moins celle des importateurs, car, selon le règlement n° 23, une baisse des prix d'importation au-dessous du niveau des prix de référence fixés par les règlements entraînera des restrictions d'importation (perception de taxes à l'importation, suspension d'importations). Par conséquent, selon que les prix de référence seront fixés à un niveau plus ou moins élevé, le commerce d'importation souffrira tôt ou tard d'une limitation de ses activités. Il doit en tenir compte lorsqu'il fait ses plans, de sorte qu'à son égard aussi l'on peut dire que la fixation des prix de référence produit des effets directs.

En présence de ce résultat, la théorie du droit protégé (Schutzgesetztheorie) avancée par les requérants ne nous semble pas pertinente. Selon elle, l'appréciation du droit de recours est fonction de la disposition juridique prétendument violée. S'il s'avère que celle-ci vise la protection d'un groupe de personnes déterminé et limité, l'existence d'un droit de recours en faveur de ce groupe ne peut être niée. Même s'il faut admettre que cette thèse est séduisante, surtout pour qui connaît le droit administratif allemand, elle ne doit pas pour autant faire ignorer les particularités du système de protection juridique du traité. A cet égard, il est significatif que l'article 173, alinéa 2, du traité emploie le terme « concerner » (« betreffen ») qui, à notre avis, doit être compris comme synonyme de « sortir des effets » (« Auswirkungen haben »). En revanche, nous sommes d'avis que le traité n'autorise pas à ne tenir compte que des groupes de personnes pour lesquelles la prétendue violation de droits protégés particuliers entraîne des préjudices dans un cas concret.

Or, si le système du traité exige qu'en examinant le droit de recours on tienne compte de *tous les effets* d'une mesure et si, comme

nous l'avons montré, figurent parmi eux des effets sur le commerce d'importation, il est établi que la mesure concerne un groupe d'intéressés non définissable et illimité. Or, les producteurs d'agrumes sont ainsi exclus du droit de recours et cela aussi parce que leur intérêt au recours n'est pas suffisamment individualisé.

D'autres arguments des requérants ne sauraient infirmer ce résultat. Tel est notamment le cas pour un argument qui s'est présenté sous forme analogue dans l'arrêt sur le glucose, et selon lequel la notion d'« intérêt individuel » exige simplement la preuve qu'il existe un intérêt au sens de l'article 33 du traité C.E.C.A., ou un « intérêt actuel et direct », ou un « préjudice direct et individuel », comme l'exigent certaines législations nationales.

Nous ne pouvons admettre de tels arguments, parce que, en pleine connaissance de la terminologie du traité C.E.C.A. et des procédures de droit administratif nationales, les auteurs du traité C.E.E. ont choisi un terme particulier et différent pour formuler les conditions d'un recours en vertu de l'article 173, ce qui permet une seule conclusion, c'est qu'ils ont voulu délimiter le droit de recours d'une manière différente.

De même, il n'y a rien de convaincant dans le renvoi des requérants aux prétendues possibilités de recours en vertu de l'article 175 dans le cas où la fixation des prix de référence pour les producteurs d'agrumes serait omise. Même sans aller jusqu'à reprocher aux requérants une pétition de principe, on peut néanmoins leur opposer que l'article 175 constitue un terrain très délicat, sans principes fixes et notamment sans jurisprudence, ce qui fait apparaître les arguments subsidiaires qui s'y fondent comme peu solides.

Enfin, l'argument des requérants selon lequel l'interprétation avancée par la Commission à l'égard du droit de recours prévu par l'article 173, alinéa 2, n'accorderait pas aux producteurs d'agrumes de la Communauté une protection juridique suffisante, tant sur le niveau national que sur le niveau supranational, n'est pas convaincant, abstraction faite de possibilités de recours en dommages-intérêts. Cet argument ne pourrait porter que si les requérants prouvaient auparavant que le traité garantit aux intéressés particuliers une protection juridique complète et directe, car il ne peut évidemment entrer dans les attributions de la Cour de justice de modifier le traité sur ce point. En outre, cet argument soulève la question de savoir si des mesures économiques correspondantes dans le cadre des législations nationales pourraient effectivement faire l'objet d'un recours de particuliers.

3. Conclusion

Après tout ce qui précède, nous pouvons conclure que l'appréciation des faits qui nous ont été soumis nous permet d'ores et

déjà, sans examiner le fond, de présenter des observations définitives sur la recevabilité du recours. Par conséquent, nous formulons les conclusions suivantes : la Cour doit faire droit à la demande de la Commission tendant à statuer de manière préjudicielle sur la recevabilité du recours ; le recours doit être rejeté comme irrecevable ; les dépens doivent être mis à la charge des requérants.