# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 2 février 1988 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

Les quatre affaires jointes qui nous sont soumises constituent de nouveaux épisodes de la longue histoire de l'aide versée par la Communauté aux producteurs grecs de concentrés de tomates dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes [aide régie, pour la période considérée, par le règlement (CEE) n° 516/77 du Conseil (JO 1977, L 73, p. 1) tel que modifié]. L'objectif de cette aide était d'assurer la compétitivité de la production communautaire de concentrés de tomates par rapport aux importations en provenance de pays tiers, tout en garantissant un revenu suffisant pour la culture du produit frais; elle était calculée sur la base d'un « produit de référence » (correspondant, à l'époque, à une quantité de 100 kg, emballage immédiat compris, de concentré d'une teneur en extrait sec de 28 à 30 % et conditionné dans des récipients de 1,5 kg), puis ajustée au moyen de coefficients, afin de tenir compte des différences de conditionnement et de concentration.

En vertu de l'article 103 de l'acte d'adhésion de la Grèce (JO 1979, L 291, p. 17), le calcul de l'aide à la production octroyée aux producteurs grecs de concentrés devait être différent de celui de l'aide visant les producteurs des autres États membres. En conséquence, deux niveaux d'aide ont été fixés pour les campagnes de commercialisation 1981/1982, 1982/1983 et 1983/1984; les coefficients adoptés pour la campagne 1981/1982 ont été maintenus pour les deux campagnes suivantes et étaient les mêmes pour la Grèce et pour les autres États membres. [Aides: règlement (CEE) n° 1963/81 (JO 1981, L 192, p. 16), règlement (CEE) n° 1585/82 (JO 1982, L 178, p. 20), règlement (CEE) n° 1618/83 (JO 1983, L 159, p. 52); coefficients: règlement (CEE) n° 1962/81 (JO 1981, L 192, p. 13), règlement (CEE) n° 1602/82 (JO 1982, L 179, p. 16) et règlement (CEE) n° 1615/83 (JO 1983, L 159, p. 48).]

Ces mesures de la Commission ont été attaquées pour la première fois, dans l'affaire 250/81 (Greek Canners/Commission, Rec. 1982, p. 3535), dans laquelle les requérantes demandaient l'annulation du règlement (CEE) n° 1962/81 en faisant valoir que les coefficients fixés ne tenaient pas suffisamment compte du fait que les emballages généralement utilisés en Grèce sont de petite taille et que le coût de transformation est plus élevé dans ce pays. Ce recours a été déclaré irrecevable au motif que le règlement en question, bien qu'il ait pu affecter les entreprises, ne les concernait ni directement ni individuellement au sens de l'article 173 du traité.

Dans l'affaire 192/83 (Grèce/Commission, Rec. 1985, p. 2791, ci-après dénommée « recours en annulation de 1983 »), la Grèce a ensuite attaqué le règlement (CEE) n° 1618/83 (aides) et le règlement (CEE) n° 1615/83 (coefficients), qui visaient uniquement la campagne 1983/1984. La Cour a jugé, dans son arrêt, que la Commission avait « commis une erreur technique en transposant, à un système d'aides différenciées pour les producteurs grecs et

* Traduit de l'anglais.

les producteurs des autres États membres, le mécanisme de coefficients uniformes pour tous les producteurs, tel qu'il fonctionnait antérieurement à l'adhésion de la République hellénique » (attendu 33).

Cela avait abouti, selon la Cour, à « une diminution non justifiée du montant de l'aide assurée à tous ceux, parmi les producteurs grecs, dont le produit ne répond pas » aux caractéristiques du produit de référence. Sans que cela eût été voulu, cette situation avait entraîné une inégalité de traitement objective contraire à l'article 40, paragraphe 3, alinéas 2 et 3, du traité, lequel exige l'égalité de traitement de tous les producteurs, et susceptible de compromettre l'objectif du règlement (CEE) n° 516/77, qui est d'assurer la compétitivité de la production communautaire au niveau des prix déterminés par les concurrents de pays tiers.

En conséquence, la Cour a annulé le règlement (CEE) n° 1615/83 dans la mesure où les coefficients fixés avaient pour effet de créer une inégalité de traitement entre la Grèce et les autres États membres en raison de « l'utilisation d'emballages plus petits que le conditionnement type retenu » pour le produit de référence (attendu 35 et dispositif de l'arrêt). La Cour a ajouté ce qui suit: « Il incombe à la Commission, en vertu de l'article 176 du traité CEE, de fixer, pour la Grèce, de nouveaux coefficients ou tout autre système de compensation tenant compte de la différenciation du régime d'aide entre la Grèce et les autres États membres » (attendu 36).

Dans d'autres affaires introduites au même moment (affaires jointes 194 à 206/83, Asteris et autres/Commission, Rec. 1985, p. 2815, ci-après dénommées « recours en indemnité »), les requérantes, qui étaient des producteurs grecs de concentrés de tomates, demandaient réparation des pertes qu'elles prétendaient avoir subies en raison du mode de fixation des coefficients retenus pour les campagnes 1981/1982 et 1982/1983 par, respectivement, les règlements (CEE) n$^{os}$ 1962/81 et 1602/82 (voir l'attendu 18 de cet arrêt). La Cour a renvoyé à ce qu'elle avait constaté dans son arrêt sur le recours en annulation de 1983, rendu le même jour, à savoir que les coefficients identiques fixés pour la campagne 1983/1984 par le règlement (CEE) n° 1615/83 étaient illégaux, et a déclaré que « cette constatation doit être étendue par identité de motifs aux règlements de la Commission n$^{os}$ 1962/81 et 1602/82, portant fixation des coefficients pour, respectivement, les campagnes 1981/1982 et 1982/1983 » (attendu 19). Toutefois, la Cour a jugé que l'« erreur technique » de la Commission dans la fixation des coefficients ne pouvait être considérée comme constituant la violation caractérisée d'une règle de droit supérieure ou la méconnaissance, manifeste et grave, par la Commission, des limites de son pouvoir, bien que cette erreur ait abouti objectivement à une inégalité de traitement des producteurs grecs (inégalité que la Cour avait considérée, dans son arrêt sur le recours en annulation de 1983, comme contraire au principe inscrit à l'article 40, paragraphe 3). La Cour a estimé, en conséquence, que la responsabilité de la Communauté n'était pas engagée au regard de l'article 215, alinéa 2.

Antérieurement à ces arrêts, la Commission avait adopté le règlement (CEE) n° 1709/84 (JO 1984, L 162, p. 8), qui avait fixé des coefficients pour les campagnes 1984/1985, 1985/1986 et 1986/1987, à l'issue desquelles la période transitoire prévue à l'article 103 de l'acte d'adhésion de la Grèce a pris fin. L'article 4 et l'annexe V de ce règlement établissent des coefficients applicables à l'aide à la production relative aux concentrés de tomates, sans

faire de distinction entre la Grèce et les autres États membres.

A la suite de l'arrêt relatif au recours en annulation de 1983, la Commission a adopté, le 20 février 1986, le règlement (CEE) n° 381/86 (JO L 44, p. 10), qui a prévu le « paiement complémentaire d'une aide à la production pour des emballages de certaines dimensions contenant des concentrés de tomates, obtenus à partir de tomates grecques au cours de la campagne de commercialisation 1983/1984 ». Ce règlement mentionne, dans ses considérants, la nécessité de remédier à l'inégalité de traitement constatée par la Cour dans son arrêt, mais la Commission n'a pris aucune mesure en vue d'accroître le montant de l'aide versée ou à verser pour les campagnes antérieures ou postérieures à 1983/1984. En particulier, ce règlement n'a pas modifié le règlement (CEE) n° 1709/84 relatif aux campagnes 1984/1985, 1985/1986 et 1986/1987, et l'inégalité de traitement a été maintenue.

Les quinze entreprises requérantes dans les affaires jointes 97/86 et 193/86 (ci-après: « producteurs ») représentent, d'après les indications fournies à la Cour, 99 % de la production grecque de concentrés de tomates. Les requérantes et la Grèce soutiennent que les arrêts de la Cour imposent à la Commission de procéder à des rectifications. La Commission reconnaît qu'il lui était et qu'il lui est toujours possible de prendre des mesures pour augmenter l'aide relative aux campagnes antérieures et postérieures. Elle considère, toutefois, que les arrêts de la Cour lui imposaient uniquement d'adopter des dispositions en ce qui concerne la campagne 1983/1984, ce qu'elle a fait par son règlement (CEE) n° 381/86. Pour les autres campagnes, elle déclare avoir pour politique de ne pas modifier le système.

*Affaires 97 et 99/86*

Les producteurs et la Grèce formulent des conclusions identiques dans les deux premiers recours présentement soumis à la Cour (affaires 97 et 99/86, respectivement): elles demandent à la Cour d'annuler le règlement (CEE) n° 381/86 et d'enjoindre à la Commission de se conformer aux arrêts relatifs au recours en annulation de 1983 et au recours en indemnité et de prévoir le paiement complémentaire d'une aide pour les campagnes de commercialisation 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985 et 1985/1986 (et, uniquement dans le cas des producteurs, pour la campagne 1986/1987), pour mettre fin à l'inégalité de traitement des producteurs grecs. Le gouvernement grec s'est borné, dans sa réplique, à demander l'annulation du règlement (CEE) n° 381/86, mais nous considérons qu'il s'agit là d'une formulation abrégée et non d'une limitation apportée aux conclusions figurant dans la requête. Nous estimons, par ailleurs, qu'il résulte clairement de l'ensemble des observations du gouvernement grec que celui-ci demande également à la Cour de prendre des mesures en ce qui concerne la campagne 1986/1987, puisque cette campagne est mentionnée dans les arguments relatifs aussi bien à cette campagne qu'aux campagnes précédentes. La Commission n'a formulé aucune remarque sur ces deux points.

Bien qu'elle considère le recours de la Grèce comme recevable, la Commission soutient que celui des producteurs ne l'est pas, au motif que le règlement (CEE) n° 381/86 constitue une mesure de caractère purement normatif et qui ne concerne donc pas directement et individuellement les requérantes, comme la Cour l'a jugé dans l'affaire Greek Canners au sujet du règlement (CEE) n° 1962/81, qui l'a précédé. Selon la Commission, le fait que le règlement attaqué, qui produit des effets dans le

domaine d'activité des producteurs, a été adopté en exécution d'un arrêt de la Cour ne change rien à cette situation.

Les producteurs soutiennent, au contraire, que la référence faite, dans l'attendu 36 de l'arrêt relatif au recours en annulation de 1983, aux obligations résultant pour la Commission de l'article 176 ainsi que les constatations de la Cour dans son arrêt sur le recours en indemnité suffisent pour faire du règlement (CEE) n° 381/86, en dépit de sa forme, une décision concernant directement et individuellement les requérantes.

Dans les affaires jointes 16 et 17/62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conseil, Rec. 1962, p. 901), la Cour a jugé que la question de savoir si un acte attaqué est un règlement ou une décision doit être examinée compte tenu de l'objet et du contenu de l'acte, et non de sa dénomination officielle. Le critère de la distinction entre ces deux actes « doit être recherché dans la 'portée' générale ou non de l'acte en question ». Le règlement, qui est un acte à caractère essentiellement normatif, est « applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais à des catégories envisagées abstraitement et dans leur ensemble...; 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 admettre 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 » (p. 918).

Il ne faisait aucun doute que le règlement (CEE) n° 1962/81, applicable dans l'ensemble de la Communauté, était de caractère normatif. C'est pourquoi l'action des requérants dans l'affaire Greek Canners n'était pas recevable. On pourrait penser, à première vue, que le règlement (CEE) n° 381/86, qui traite d'une matière similaire, entre dans la même catégorie et que, compte tenu des arrêts qui l'ont précédé et dans lesquels la Cour avait considéré que les dispositions de l'article 173 sur la recevabilité des actions des requérants autres que les États membres devaient être interprétées de manière assez restrictive, le recours des producteurs doit être rejeté comme irrecevable.

Toutefois, bien que la question ne soit pas des plus faciles à traiter, cette approche nous paraît trop simpliste.

En premier lieu, le règlement (CEE) n° 381/86 vise une situation limitée à la Grèce et à un certain nombre d'opérateurs ayant transformé des tomates grecques en concentrés grecs au cours de la campagne 1983/1984, opérateurs qui, pour 99 % d'entre eux, sont requérants en l'espèce.

Le règlement visait de manière claire lesdits opérateurs, et uniquement ceux-ci, et rien ne laisse penser que l'un quelconque des requérants n'était pas en activité en 1983/1984 ni que la Commission, si elle l'avait souhaité, n'aurait pu établir la liste exhaustive de ces opérateurs. Cela nous paraît correspondre, par conséquent, davantage aux caractéristiques d'une décision concernant, et concernant uniquement, ces opérateurs qu'à celles d'un règlement de portée générale. Étant donné que les personnes « auxquelles la disposition se rapportait étaient identifiables » au moment de l'adoption du « règlement », on peut raisonnablement considérer, selon nous, qu'elles étaient individuellement concernées (affaire 112/77, Töpfer/Commission, Rec.

1978, p. 1019, 1030; affaires jointes 41 à 44/70, NV International Fruit Company et autres/Commission, Rec. 1971, p. 411; affaire 11/82, Piraiki-Patraiki/Commission, Rec. 1985, p. 207; cette dernière avait trait à des opérateurs ayant conclu, avant que des mesures de sauvegarde ne soient autorisées, des contrats portant sur la livraison de filés de coton à des clients français).

Il n'est pas douteux que les autorités nationales ne disposaient d'aucune marge d'appréciation pour l'application de cet acte. Les opérateurs étaient, selon nous, directement affectés par celui-ci et on doit considérer que cet acte les concerne directement au sens de l'article 173 du traité CEE (affaire NV International Fruit Company, précitée). Même dans le cas où il semble que les autorités nationales aient disposé d'une marge théorique d'appréciation, une mesure communautaire de ce type peut concerner directement un particulier (affaire Piraiki-Patraiki, précitée).

Nous sommes donc prêt à admettre que les producteurs remplissent les conditions nécessaires pour attaquer ce règlement, qui a été délibérément adopté en vue de remédier à une erreur technique commise à leur désavantage dans les dispositions normatives générales, lesquelles ne tenaient pas compte de manière adéquate de leur situation particulière.

Selon l'article 176 du traité, une institution dont émane un acte qui a été annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire au traité, « est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt ». Une partie qui obtient gain de cause dans une procédure devant la Cour est habilitée « à faire constater par la Cour le manquement éventuel de l'institution aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions applicables » (affaire 30/76, Küster/Parlement, Rec. 1976, p. 1719, 1725).

Dans le recours en annulation de 1983, la Grèce a obtenu l'annulation du règlement relatif à la campagne 1983/1984. Aucune demande n'avait été formulée en ce qui concerne les campagnes précédentes et les règlements y relatifs n'ont pas été annulés, même si la Cour a précisé, à l'occasion du recours en indemnité, que les règlements visant les campagnes 1981/1982 et 1982/1983 étaient entachés de la même illégalité. Une correction a eu lieu pour 1983/1984 (et aucune plainte n'a été formulée sur ce point), mais il apparaît clairement que les coefficients adoptés pour les campagnes de 1984 à 1987 par le règlement (CEE) n° 1709/84, du 19 juin 1984, ne sont pas conformes à l'arrêt rendu par la Cour le 19 septembre 1985 sur le recours en annulation de 1983.

Il y a lieu de tenir compte de deux principes. Le premier est que le traité, dans son article 173, fixe un délai pour contester la validité des actes adoptés par la Commission. Si ces actes ne sont pas attaqués dans ce délai, puis annulés, ils sont considérés comme valides. Le second principe est que la Commission est tenue de prendre des mesures pour se conformer à l'arrêt de la Cour.

En ce qui concerne le premier principe, il est clair que la Grèce a omis de contester dans les délais la validité des règlements relatifs aux campagnes 1981/1982 et 1982/1983, et celle du règlement (CEE) n° 1709/84 visant les campagnes ultérieures. Ces règlements sont donc maintenus, sauf modification de la part de la Commission. Pour les campagnes qui étaient terminées à la date du prononcé de l'arrêt, nous estimons que la Commission est fondée à se prévaloir du délai fixé pour le recours. S'il en était autrement, il serait toujours possible à un État membre d'échapper à ce délai dans l'hypothèse ou il omettrait d'attaquer les règlements remplacés annuellement, jusqu'au moment

où il finirait par contester les dispositions relatives à une campagne et par demander ensuite une rectification pour les campagnes précédentes. Il est dans l'intérêt de la sécurité juridique de prévoir que les actes dont l'application a déjà eu lieu sont maintenus, même s'il est reconnu qu'ils ont été établis sur une base erronée.

Nous estimons donc que l'arrêt de la Cour n'impose pas à la Commission d'abroger ni de modifier les règlements relatifs aux campagnes 1981/1982, 1982/1983 ou 1984/1985, qui étaient toutes terminées à la date de cet arrêt, la dernière d'entre elles s'étant achevée le 30 juin 1985.

Les campagnes 1985/1986 et 1986/1987, en revanche, n'étaient pas terminées. En dépit de l'argumentation selon laquelle la Grèce n'aurait qu'à s'en prendre à elle-même de n'avoir pas cherché à contester dans les délais la validité des règlements concernés, parmi lesquels le règlement (CEE) n° 1709/84, nous considérons que la Commission était tenue, en vertu de l'article 176 du traité, de rectifier les règlements visant les campagnes en cours et ultérieures. Même si la Cour n'avait pas le pouvoir d'annuler ce règlement, puisque la Grèce avait laissé s'écouler le délai à l'intérieur duquel elle po uvait a gir, le fait que la Commission ait omis de modifier sa position quand elle a su que la méthode adoptée était erronée constitue une violation de ses obligations au regard de l'article 176 du traité. Ces obligations ne se limitaient pas à la campagne 1983/1984, pour laquelle le règlement concerné avait été annulé. La Grèce n'était pas forclose pour attaquer le règlement (CEE) n° 381/86 et elle est fondée, selon nous, à obtenir l'annulation de ce règlement dans la mesure où il omet de se conformer, pour les campagnes 1985/1986 et 1986/1987, aux indications de la Cour.

On pourrait s'étonner, à première vue, qu'il faille procéder à des rectifications pour les campagnes 1983/1984 et 1985/1986 et suivantes, et pas pour 1984/1985. Nous ne considérons pas, toutefois, cette situation comme illogique, puisqu'il est constant que la Grèce avait la possibilité d'attaquer le règlement pour cette campagne et qu'elle a négligé de le faire.

Les producteurs n'étaient pas parties à l'affaire qui a donné lieu à l'annulation du règlement pour 1983/1984. Néanmoins, ils étaient en droit, selon nous, pour les mêmes raisons que la Grèce, d'attendre du règlement (CEE) n° 381/86 qu'il prévoie des rectifications non seulement pour cette campagne, mais aussi pour les campagnes en cours et à venir. Ils sont fondés à considérer qu'il est pour le moins surprenant que la Commission cherche à se retrancher si résolument derrière l'argument relatif au délai pour agir et qu'elle souhaite continuer de s'appuyer, pour la campagne en cours, sur une base déclarée illégale par ailleurs. Le fait que le recours en indemnité n'a pas abouti n'est pas déterminant. Les articles 173 et 215 sont indépendants et ont des objectifs différents. Le fait que la Cour a refusé d'accorder des dommages-intérêts dans le recours en indemnité ne fait pas obstacle, selon nous, à ce que les producteurs puissent avoir gain de cause en l'espèce. Nous estimons donc qu'ils sont fondés, dans l'affaire 97/86, à obtenir qu'il soit statué dans le même sens que pour la Grèce.

*Affaires 193 et 215/86*

Les requérantes ont précisé que les deux autres recours étaient présentés à titre subsidiaire par rapport aux premiers. Ces recours ne sont pas nécessaires s'il est fait droit aux deux premiers. Compte tenu de la conclusion à laquelle nous sommes parvenu, il n'y aurait donc pas lieu de les examiner.

A supposer que les requérantes succombent dans les deux premières affaires, il faudrait alors se prononcer sur les demandes des deux autres recours. Ils ont été introduits dans les délais et les parties ont, selon nous, l'intérêt requis pour agir. Nous les considérerions donc comme recevables.

A la suite de l'adoption du règlement (CEE) n° 381/86, les producteurs et la Grèce, par lettres, respectivement, des 10 et 17 avril, ont invité la Commission à se conformer aux arrêts relatifs aux procédures de 1983 en prévoyant le versement d'une aide complémentaire pour les campagnes antérieures et postérieures à 1983/1984. Cette demande a été expressément formulée sur la base de l'article 175 du traité. Par lettres, respectivement, des 11 et 19 juin 1986, la Commission a répondu qu'elle estimait s'être conformée à l'arrêt dans l'affaire 192/83 et qu'elle n'était pas tenue de prendre d'autres mesures. Les requérantes demandent dans les deux affaires l'annulation de cette position de la Commission et de ce qu'elles considèrent comme le refus de la part de celle-ci de se conformer à l'arrêt de la Cour. Elles nous paraissent avoir voulu fonder leur recours, en premier lieu, sur l'article 175, en invoquant une absence de prise de position, et, en second lieu, sur l'article 173, en alléguant un refus d'agir constituant lui-même une décision susceptible d'être attaquée.

Le recours sur la base de l'article 175 n'est pas fondé, selon nous, puisque la Commission a, en réalité, pris position. Elle a fait savoir qu'elle considérait n'avoir aucune mesure à prendre et qu'elle n'agirait pas. Nous estimons, toutefois, que ce refus peut faire l'objet d'un contrôle au titre de l'article 173, en tant qu'omission d'adopter un règlement pour les campagnes autres que 1983/1984 — omission qui concernait directement et individuellement les producteurs et que ceux-ci et la Grèce sont en droit d'attaquer. Nous considérons que, pour les mêmes raisons, mutatis mutandis, que celles prises en compte pour les deux premiers recours, le refus de remédier à la situation pour les campagnes 1985/1986 et 1986/1987 constituait une violation de l'obligation qu'avait la Commission de se conformer à l'arrêt de la Cour, mais que, pour les campagnes antérieures, l'arrêt de la Cour n'imposait pas de revenir sur ce qui avait été fait, étant donné qu'aucune demande d'annulation de ces règlements n'avait été introduite dans les délais et que les campagnes visées étaient parvenues à leur terme.

Toutefois, puisque la solution à laquelle on parvient ici constitue la répétition pure et simple de celle des deux premières affaires, nous proposons de ne pas statuer sur les deux autres recours. Si le premier recours des producteurs (affaire 97/86) est rejeté comme irrecevable, il y aurait lieu de déclarer recevable le second (affaire 193/86) et les producteurs obtiendraient gain de cause sur le fond dans cette action, tandis qu'il serait fait droit aux demandes de la Grèce dans son premier recours (affaire 99/86), qui est manifestement recevable, et que la Cour ne se prononcerait pas sur son second recours (affaire 215/86). Si, dans le premier groupe de recours, un recours ou les deux sont rejetés quant au fond, il y aurait lieu, selon nous, de rejeter également les recours parallèles du second groupe.

Nous estimons toutefois, eu égard aux circonstances de l'espèce, que les recours dans les affaires 97 et 99/86 devraient aboutir; il y aurait lieu d'annuler le règlement (CEE) n° 381/86 dans la mesure où la Commission, en ne fixant pas de coefficients permettant de mettre fin à la discrimination existant à l'égard des producteurs grecs pour les campagnes 1985/1986 et 1986/1987, a omis de se conformer à l'arrêt de la Cour sur le recours en annulation de 1983, considéré à la lumière de l'arrêt sur le recours en indemnité.

Les demandes des requérantes étant ainsi partiellement accueillies et partiellement rejetées, nous proposons de mettre à la charge de la Commission la moitié des dépens des requérantes.