contrats de vente du produit concerné, à destination de l'État membre bénéficiaire de l'autorisation, dont l'exécution se situait durant la période d'application de celle-ci.

2. Une disposition, tel l'article 130 de l'acte d'adhésion de la République hellénique, prévoyant la possibilité d'autoriser des mesures de sauvegarde à l'égard d'un État membre, destinées à déroger, fût-ce de façon temporaire et limitée à certains produits, aux règles de la libre circulation des marchandises, doit recevoir, comme toute disposition de ce type, une interprétation stricte.

   Pour pouvoir apprécier si la mesure qu'elle envisage d'autoriser répond aux conditions posées au paragraphe 3 de l'article 130, la Commission est tenue d'examiner également la situation existant dans l'État membre à l'égard duquel la mesure de sauvegarde est demandée et doit, en particulier, pour autant que les circonstances de l'espèce n'y font pas obstacle, se renseigner sur les répercussions négatives que sa décision risque d'avoir sur l'économie dudit État membre ainsi que pour les entreprises intéressées.

3. Dans le domaine d'application de l'article 130 de l'acte d'adhésion de la République hellénique, la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'existence des conditions justifiant l'adoption d'une mesure de sauvegarde. Elle peut légitimement, bien que deux conditions distinctes soient prévues par cet article pour qu'elle puisse autoriser une mesure de sauvegarde demandée par un État membre, prendre en compte globalement des éléments ayant trait à l'une ou l'autre de ces conditions pour parvenir à la conclusion que la demande est justifiée.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT présentées le 14 octobre 1982 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Remarques sur le fondement juridique de l'autorisation contestée de prendre des mesures de sauvegarde

L'article 130, paragraphe 1, de l'« acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités » (ci-après dénommé l'acte d'adhésion de la Grèce) stipule, pour ce qui a de l'importance ici, que dans les relations entre la Grèce et les autres États membres, chaque État membre peut, jusqu'au 31 décembre 1985, « en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés

* Traduit du néerlandais.

pouvant se traduire par une altération grave d'une situation économique régionale... demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun ». Le deuxième et le troisième paragraphe du même article précisent les conditions procédurales et de fond que la Commission doit respecter en cas d'autorisation de prendre ces mesures de sauvegarde ou lors de leur fixation.

Pour ce qui a de l'importance pour le présent recours formé par les sociétés anonymes Piraiki-Patraiki et autres, les dispositions précitées correspondent, du point de vue de leur libellé, aux termes de l'article 226 du traité CEE. Comme on le sait, cet article permettait lui aussi de prendre, durant la période de transition, des mesures de sauvegarde dans les relations entre les États membres originaires. De même une disposition similaire contenue dans l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni n'a été applicable que pendant une période transitoire qui est maintenant expirée. Des mesures de sauvegarde comme celles dont il s'agit ici ne sont donc plus possibles maintenant, à l'intérieur de la Communauté, que dans les échanges bilatéraux entre la Grèce et chacun des autres États membres. Il en découle naturellement, entre autres, la nécessité de veiller à ce que des difficultés dans ces autres États membres, qui ont en fait leur origine dans d'autres relations bilatérales, ne soient pas répercutées sur la Grèce. Cet aspect ne peut toutefois pas, à côté d'autres moyens de fond qui ont été avancés dans cette affaire, être examiné dans la phase actuelle de la procédure.

Des mesures de sauvegarde quelque peu comparables peuvent toutefois encore être prises, en vertu de l'article 115 du traité CEE, en rapport avec des produits provenant de pays tiers. Sur la base de votre jurisprudence, la recevabilité de recours formés par des entreprises intéressées en vue d'obtenir l'annulation des mesures de sauvegarde en cause soulève du reste, dans ce contexte, des problèmes similaires à ceux qui se posent ici. En ce qui concerne votre jurisprudence relative aux mesures de sauvegarde en général, nous l'examinerons plus en détail dans la suite de nos conclusions. Pour l'instant, nous nous bornerons à observer sur un plan général que dans la présente situation de récession, l'intérêt pratique d'une protection juridique pleine et entière contre l'adoption illégale de mesures protectionnistes comme celles qui sont en cause ici a bien sûr fortement augmenté. Spécialement sur la légalité de l'application de pareilles mesures au regard de l'article 115, les milieux économiques, des parlementaires et la doctrine ont exprimé de sérieux doutes [1]. Le problème de la protection juridique contre des mesures de sauvegarde en général a fait l'objet de beaucoup de publications [2]; nous aurons encore l'occasion d'y revenir brièvement dans la suite de nos conclusions. Notre remarque générale à ce stade, nous voudrions la terminer par la proposition suivant laquelle le texte de la première phrase et le début de la deuxième phrase de l'article 173 montrent que cette disposition doit être interprétée en ce sens que dans chaque cas concret de comportement illégal, une protection juridique efficace des intérêts qui sont ainsi affectés est rendue possible. Les mots « à cet effet », par lesquels commence la deuxième phrase de l'article précité, établissent en effet un lien direct avec la mission générale de la Cour, telle qu'elle est consacrée dans la première phrase, de contrôler la légalité des actes du

1 — Voir à ce sujet C. W. A. Timmermans, Troebel water ofwel de beschikkingenpraktijk ex artikel 115 EEG, SEW 1979, p. 636 - 653.

2 — Voir par exemple P. Gori, Les clauses de sauvegarde des traités CECA et CEE, Bruxelles, 1966; T. Müller-Heidelberg, Schutzklauseln im europäischen Gemeinschaftsrecht, Hambourg, 1970; M. A. Lejeune, Un droit de temps de crise : les clauses de sauvegarde de la CEE, Bruxelles, 1975; P. J. Slot, Vrijwaringsclausules en vrijwaringsmaatregelen in het recht van de Europese Gemeenschap, SEW 1976, p. 473 - 502; P. van Dijk, Judicial Review of Governmental action and the requirement of an interest to sue, Alphen a/d Rijn, Maryland USA/La Haye, 1980, notamment p. 284 à 305, ainsi que les autres articles cités dans ces publications et les nombreuses annotations de votre jurisprudence en la matière.

Conseil et de la Commission autres que les recommandations ou avis. Dans l'affaire Plaumann (affaire 25/62, Recueil 1963, p. 222), sur laquelle nous reviendrons encore à plusieurs reprises dans un autre contexte, la Cour aussi a déjà formulé le principe selon lequel « les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement ». A notre avis, votre jurisprudence, que nous examinerons dans un instant, peut effectivement être entendue en ce sens qu'il y a lieu de remplir totalement la mission générale attribuée dans la première phrase de l'article 173. Les vices graves de légalité présentés par des mesures de sauvegarde de la Commission, dont il ne peut pas être attendu, en raison de leur nature, que les États membres ou le Conseil les relèveront, devront dès lors pouvoir être invoqués par les personnes physiques ou morales que ces mesures touchent spécialement, du moins lorsqu' aucune voie de droit nationale en la matière n'est susceptible d'offrir une solution satisfaisante.

2. Remarques sur l'autorisation contestée de prendre des mesures de sauvegarde

La décision de la Commission du 30 octobre 1981 (JO L 362, 1981, p. 33), que les requérantes ont produite, autorise la République française à adopter des mesures de sauvegarde à l'importation de filés de coton en provenance de Grèce. Les considérants détaillés de la décision indiquent, entre autres, que les importations de ces filés au cours du premier semestre de 1981 n'ont augmenté fortement qu'en France et en Irlande en 1981, tandis que dans les autres États membres elles ont baissé. Ce motif et d'autres raisons de l'autorisation peuvent être négligés provisoirement aux fins de l'examen de la recevabilité du recours introduit. En revanche, il nous semble important de noter que tant les considérants de la décision de la Commission que l'article 3 de la décision même montrent que la Commission a tenu compte, jusqu'à un certain point, des contrats déjà conclus. En effet, l'autorisation ne vaut pas pour les livraisons de filés de coton expédiés de Grèce dès avant la notification de la décision à la France et à la Grèce. Le fait que certains contrats devenus valides ont ainsi été épargnés, contrairement à d'autres, peut à notre avis, sur la base de votre jurisprudence et à côté d'autres situations de fait dans lesquelles les requérantes se trouvaient à la date de l'octroi de l'autorisation, avoir de l'importance pour l'appréciation de la recevabilité des recours. Nous renvoyons entre autres à ce sujet à l'affaire Bock (affaire 62/70, Recueil 1971, p. 897). Il faudra donc constater, suivant les termes du dixième attendu de cet arrêt, « que la situation de fait ainsi créée » (c'est-à-dire créée par l'autorisation) « caractérise ceux-ci » (c'est-à-dire, en l'espèce, les requérantes) « par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire ».

En rapport avec le problème de la protection juridique qui nous occupe, la décision litigieuse de la Commission nous amène encore à formuler les observations suivantes.

En premier lieu, il n'est pas douteux, si l'on se reporte au texte de l'article 173, qu'un recours de la Grèce contre la décision, basé sur une prétendue illégalité, eût en tout cas été recevable. Pour deux raisons, nous estimons néanmoins qu'il ne peut pas en être déduit qu'en présence de pareilles décisions autorisant des mesures de sauvegarde, il n'existe pas de nécessité objective de reconnaître une possibilité de recours aux entreprises que la décision affecte. Pour commencer, le problème de la recevabilité de semblables recours formés par des particuliers se pose, d'après votre jurisprudence, dans pratiquement les mêmes termes que pour les décisions similaires prises au titre de l'article 115 du traité CEE. Dans le cas d'autorisations illégales au titre de l'article 115, les pays tiers concernés ne sont toutefois pas habilités à les attaquer, tandis que les États membres eux-mêmes n'auront pas, en règle générale, un intérêt à le faire. Tout

contrôle de la légalité de pareilles autorisations, conformément à la première phrase de l'article 173, viendrait donc à disparaître si les opérateurs spécialement concernés, établis à l'intérieur de la Communauté, ne pouvaient pas former un recours contre elles. Pour éviter une lacune grave dans le système de protection juridique visé à l'article 173, il faudra donc, en cas d'autorisation de prendre des mesures de sauvegarde comme celle qui est en cause ici, laisser une place suffisante pour des recours formés par des particuliers. A cela s'ajoute encore le fait que des autorisations de prendre des mesures limitant les importations, comme celle qui a été accordée en l'espèce, peuvent nuire à des intérêts de certaines entreprises qui peuvent difficilement, en raison de leur nature, être défendus par les États membres concernés. Nous pensons spécialement, à ce propos, à l'atteinte portée à des contrats commerciaux déjà devenus valides qui joue un grand rôle dans la présente procédure.

Notre deuxième observation concerne le caractère juridique de la décision faisant l'objet du litige. Au cours de la procédure orale, les parties à l'instance sont tombées d'accord sur le fait que cette décision ne présente pas le caractère d'un règlement. Les conditions, que l'article 189 prévoit pour un règlement, ne sont effectivement pas remplies en l'espèce. Le fait qu'il ne peut pas être parlé d'un règlement, mais qu'il s'agit d'une décision, est encore confirmé par l'article 4 de la décision, lequel désigne la République française et la République hellénique comme les destinataires, ainsi que par le fait que la décision a seulement été publiée au Journal officiel le 17 décembre 1981, et cela, de plus, parmi les actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité. Ce caractère juridique n'exclut pas en lui-même que la décision puisse, tout comme un règlement, avoir des conséquences générales pour un groupe indéterminé d'entreprises définies seulement de manière abstraite, mais cette situation dérive alors exclusivement du caractère réglementaire des mesures d'exécution nationales. L'État membre peut également choisir d'appliquer directement la décision l'autorisant à prendre des mesures de sauvegarde, ce qui semble du reste s'être produit en l'espèce. Nous reviendrons encore sur ce point au paragraphe suivant de nos conclusions. C'est seulement dans l'hypothèse visée au paragraphe 2 de l'article 130 de l'acte d'adhésion que l'on peut se demander si la décision prise par la Commission ne peut pas, en réalité, avoir le caractère d'un règlement. Ce paragraphe, qui concerne entre autres une procédure d'urgence, laquelle n'est pas à l'ordre du jour ici, ne parle pas, en effet, d'une *autorisation* donnée à un État membre de prendre des mesures de sauvegarde, mais de la *fixation* de pareilles mesures de sauvegarde par la Commission elle-même, après quoi la disposition ajoute que « les mesures ainsi décidées sont immédiatement applicables ». Dans un tel cas, la mesure de la Commission touchera en tout cas *directement* les particuliers concernés, tandis que le point de savoir si la mesure les concerne aussi *individuellement* dépendra des circonstances du cas concret.

3. Remarques sur les mesures d'exécution françaises

Les mesures d'exécution françaises de la décision incriminée ont été publiées au Journal officiel de la République française du 4 novembre 1981 (NC 9671), cependant qu'une modification, qui n'a pas d'importance pour leur caractère juridique, a été publiée au Journal officiel du 27 décembre 1981.

Le texte du 4 novembre 1981, qui n'a pas été déposé en cours d'instance, se lit comme suit :

Avis aux importateurs de fils et filés de coton originaires de Grèce

Les importateurs sont informés qu'en application d'une décision de la Commission des Communautés européennes, les importations de fils et filés de coton repris sous la position tarifaire n° 55.05 originaires de Grèce s'effectueront à compter du 1er novembre 1981 et jusqu'au 31 décembre 1981 selon le régime des produits non libérés à l'importation (procédure prévue au titre Ier, chapitre II, de l'arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 30 janvier 1967).

En conséquence, les dispositions du présent avis se substituent temporairement durant la période allant du 1er novembre au 31 décembre 1981 aux dispositions antérieures en ce qui concerne les produits de l'espèce.

Les demandes de licence rédigées sur des formules du modèle AC et accompagnées d'une facture pro forma en double exemplaire établie ou traduite en français pourront être déposées à la direction générale des douanes (service des autorisations commerciales, 42, rue de Clichy, 75009 Paris).

Ces demandes devront comporter l'indication du ou des numéros de la nomenclature statistique Nimexe correspondant aux produits dont l'importation est sollicitée.

Les demandes correspondant aux numéros Nimexe 55.05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92 et 98, qui feront l'objet d'un examen au fur et à mesure, seront imputées sur les limites quantitatives définies par la décision de la Commission susvisée ; les autres demandes seront délivrées sans limitation de quantité après visa du ministère technique.

Les demandeurs sont en toute hypothèse invités à se rapprocher de la DICTD (97, rue de Grenelle, 75700 Paris) pour connaître leurs possibilités d'importation.

Ce qui frappe dans ce texte, c'est qu'il parle à la première ligne d'une *application* de la

décision de la Commission et que rien n'indique qu'un nouveau règlement de portée générale l'a précédé. De même la détermination du contenu de l'« avis » s'avère avoir été effectuée tout simplement sous la forme d'un renvoi à la décision autorisant l'adoption de mesures de sauvegarde. L'exception que l'article 3 de la décision attaquée prévoit pour une partie des contrats déjà conclus le 30 octobre 1981 et qui avaient déjà atteint alors le stade de l'exécution est seulement prise en considération dans la modification du 27 décembre 1981. Ces caractéristiques des mesures d'exécution françaises semblent avoir une certaine importance pour l'appréciation de la question de savoir si la décision litigieuse de la Commission concerne les requérantes *directement* et individuellement, comme l'article 173 l'exige pour que leur recours soit recevable. Cela vaut même si on reconnaît que l'« avis » en cause est un acte juridique ayant une valeur contraignante, comme l'agent du gouvernement français l'a souligné à l'audience.

4. La jurisprudence pertinente en l'espèce

4.1. Comme le quatrième attendu de l'arrêt Alcan (affaire 69/69, Recueil 1970, p. 393) l'a rappelé, l'article 173, alinéa 2 « a pour but d'assurer la protection juridique des particuliers dans tous les cas où, sans être destinataires d'une décision, ils sont concernés par un acte communautaire, quelles qu'en soient les apparences, qui les concernent directement et individuellement ».

Comme nous l'avons déjà exposé tout à l'heure, il s'agit en l'occurrence du cas, cité à l'article 173, d'une décision de la Commission qui est adressée à une autre personne, en l'espèce à la France et à la Grèce. La jurisprudence relative à l'autre cas cité explicitement à l'article 173, alinéa 2, à savoir celui d'un règlement « non authentique », nous pouvons donc omettre de l'envisager dans notre analyse de la jurisprudence.

4.2. *Le principe de l'interprétation large*

Comme nous l'avons également observé précédemment, la Cour a déjà déclaré dans son arrêt Plaumann (affaire 25/62, Recueil 1963, p. 222) « que la lettre et le sens grammatical de la disposition précitée justifient l'interprétation la plus large » et « que, d'ailleurs, les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement ». Le fondement de ce principe, nous l'avons recherché dans la mission très générale qui est attribuée à la Cour dans la première phrase de l'article 173, à savoir le contrôle de la légalité des actes du Conseil et de la Commission autres que les recommandations ou avis. En raison du lien que la deuxième phrase de l'article 173 (tout comme, par suite du renvoi qu'il comporte, son alinéa 2 établit avec cette mission générale, nous avons pu préciser les attendus susmentionnés de la Cour dans l'affaire Plaumann par la proposition suivant laquelle l'article 173 doit être entendu en ce sens que dans chaque cas concret de comportement illégal, une protection juridique efficace des intérêts ainsi affectés est rendue possible. C'est de la nature des intérêts affectés et d'autres circonstances que dépendra la réponse à la question de savoir si ce recours peut seulement être formé par un État membre, par le Conseil ou par la Commission, ou aussi par « toute personne physique ou morale » qui est concernée « directement et individuellement » par l'acte illégal et qui ne peut pas raisonnablement être renvoyée de ce fait devant le juge national.

4.3. *Exigences spéciales pour les recours formés par des particuliers*

Dans l'affaire Plaumann, la possibilité d'un droit de recours dans le chef d'un particulier a aussi été jugée concevable en principe, sur la base de la règle de l'interprétation large citée dans cet arrêt, pour les décisions relatives à une autorisation adressées à un État membre, comme c'est également le cas dans l'espèce actuelle. Cette position semble

découler logiquement du rejet du moyen de défense avancé par la Commission dans cette affaire, à savoir que dans un pareil cas l'État membre destinataire de la décision l'autorisant à prendre des mesures de sauvegarde ne peut pas être considéré comme une « autre personne » au sens de l'article 173, alinéa 2. Les requérantes doivent toutefois alors être concernées « directement et individuellement » par la décision en cause. La circonstance qu'un recours contre de telles décisions est en principe jugé possible permet néanmoins d'en déduire immédiatement que ces exigences complémentaires doivent être entendues dans un sens non pas formel mais matériel. Formellement, une entreprise ne sera en effet « concernée directement et individuellement » que par l'application de la décision par l'État membre en question.

4.4. *L'exigence d'un « intérêt individuel »* a été précisée dans les termes suivants, comme on le sait, dans ledit arrêt Plaumann : « que les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement 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 du destinataire ». Dans votre jurisprudence ultérieure, que nous examinerons dans un instant, la signification positive de cette formulation a été clarifiée davantage. De l'attendu qui suit celui que nous venons de citer, il est seulement possible de tirer la conclusion négative qu'il ne peut *pas* être parlé d'un intérêt direct lorsque la partie requérante appartient à un groupe général d'opérateurs qui sont atteints de manière identique et définis abstraitement dans la décision et qui exercent une activité commerciale « qui, à n'importe quel moment, peut être exercée par n'importe quel sujet et qui n'est donc pas de nature à [les] caractériser par rapport à la décision attaquée d'une façon analogue à celle du destinataire ».

4.5. *Aperçu de la jurisprudence relative à l'exigence d'un intérêt individuel*

La formule de l'arrêt Plaumann concernant l'exigence d'un intérêt individuel, qui fait encore toujours autorité, a dès lors conduit à des résultats négatifs pour des recours formés contre des décisions adressées à d'autres personnes, en dehors de cet arrêt lui-même, dans les affaires 1/64 (Glucoseries réunies, Recueil 1964, p. 811), 38/64 (Getreide-Import Gesellschaft, Recueil 1965, p. 263) et 10 à 18/68 (Eridania, Recueil 1969, p. 459).

A un résultat positif pour les requérantes, la Cour est arrivée, en rapport avec l'exigence d'un intérêt individuel, dans quatre autres cas, à savoir dans les affaires 106 et 107/63 (Toepfer, Recueil 1965, p. 525), 62/70 (Bock, Recueil 1971, p. 897), 92/78 (Simmenthal, Recueil 1979, p. 777) et 730/79 (Philip Morris, Recueil 1980, p. 2671) ainsi que, implicitement, dans l'affaire 29/75 (Kaufhof, Recueil 1976, p. 441).

A l'appui de son exception d'irrecevabilité, la Commission a invoqué notamment, dans la procédure actuelle, l'affaire 1/64. Celle-ci avait pour objet, comme on le sait, une décision de la Commission autorisant la France à percevoir une taxe compensatoire à l'importation de glucose-dextrose en provenance d'autres États membres, pour autant que les États exportateurs ne percevaient pas eux-mêmes de taxe à l'exportation. La requérante avait prétendu être la seule entreprise belge qui fût à la fois, pendant la période d'application de la décision attaquée, intéressée économiquement et capable d'exporter des quantités non négligeables de dextrose de Belgique vers la France. Ce

recours a été déclaré irrecevable, dans des attendus qui ont répété la « formule Plaumann », parce que les effets de la décision attaquée ne se limitaient pas à l'exportation de Belgique en France, parce que la limitation demandée de l'examen des effets de la décision à un seul exportateur d'un des États membres isolerait artificiellement le marché de cet État du reste du marché commun — que la décision concernait également —, et parce que la décision « est destinée à avoir une incidence sur les importations en France de glucose provenant de toute la Communauté, l'Italie ayant été exclue à défaut d'exportation de glucose en France ». A la décision a donc été reconnue une « portée économique générale », de sorte que la requérante ne pouvait pas être considérée comme concernée individuellement par elle.

Les requérantes dans l'affaire actuelle dénient à cet arrêt toute pertinence, parce que la taxe compensatoire qui était en cause alors concernait les importations en provenance de tous les États membres exportant en France, tandis qu'en l'espèce, déclarent-elles, seuls les producteurs grecs sont concernés. De l'ensemble des attendus de l'arrêt 1/64 que nous avons résumés, il faut effectivement déduire, à notre avis aussi, que cet arrêt ne saurait être jugé décisif pour l'espèce actuelle. Cet arrêt laisse totalement ouverte, selon nous, la possibilité que le recours aurait été déclaré recevable si la décision attaquée s'était limitée aux exportations à partir d'un des États membres et si le recours avait été formé par toutes les entreprises concernées par la mesure. L'accent principal est en effet mis clairement, dans la déclaration d'irrecevabilité, sur le fait que la décision ne se rapportait pas exclusivement aux importations à partir d'un seul État membre et que du point de vue d'une bonne administration de la justice il était dès lors impossible de limiter l'examen au cas belge. C'est du reste pourquoi, dans cette affaire, contrairement à l'arrêt Plaumann, la Cour n'a même pas été amenée à examiner si le groupe des entreprises affectées par la décision et ayant formé un recours était suffisamment individualisé ou avait une ampleur indéterminée.

A l'appui de la recevabilité de leur recours, les requérantes se prévalent notamment des arrêts précitée Toepfer (affaires jointes 106 et 107/63) et Bock (affaire 62/70).

Dans l'affaire Toepfer, la Cour a jugé décisif, pour la recevabilité du recours, le fait

« que seuls étaient donc concernés par lesdites mesures les importateurs ayant demandé une licence d'importation au cours de la journée du 1er octobre 1963;

que le nombre et l'individualité de ces importateurs étaient déterminés et vérifiables dès avant la date du 4 octobre, quand la décision attaquée a été arrêtée ;

que la Commission était en mesure de savoir que sa décision affectait exclusivement les intérêts et la position desdits importateurs ;

que la situation de fait, ainsi créée, caractérise ceux-ci, dont les requérantes, par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire ».

Dans l'affaire Bock, la Cour a de manière similaire jugé décisif, pour la recevabilité, le fait (attendu 10)

« que la requérante n'a attaqué la décision que pour autant que celle-ci visait également les importations pour lesquelles des demandes de licence étaient déjà en instance lors de son entrée en vigueur ;

que le nombre et l'individualité des importateurs ainsi concernés étaient déterminés et vérifiables dès avant cette date ;

que la défenderesse était en mesure de savoir que la disposition litigieuse de la

décision affecterait exclusivement les intérêts et la position de ces importateurs ;

que la situation de fait, ainsi créée, caractérise ceux-ci par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire ».

Il peut être déduit de ces arrêts qu'un recours dirigé contre une autorisation de prendre des mesures de sauvegarde satisfait en tout cas à la condition de l'intérêt individuel lorsque la Commission *pouvait* savoir que certaines personnes faisant partie d'un groupe déterminé d'une manière générale et abstraite seraient affectées spécialement dans leurs intérêts et dans leur position juridique par une disposition particulière de sa décision qui touchait exclusivement ces personnes. Dans l'affaire Bock, il s'agissait sous ce rapport d'une disposition dans laquelle l'autorisation, définie d'une manière générale, de prendre des mesures de sauvegarde était étendue aux « produits pour lesquels les demandes de licence sont actuellement et régulièrement en instance auprès de l'administration allemande ». Une importance décisive a de toute évidence été attachée à la situation de fait dans laquelle les personnes concernées se trouvaient à la date de l'adoption de la décision, ainsi qu'à la *possibilité* que la Commission avait de savoir (et non pas au fait qu'elle savait effectivement) de quelles personnes il s'agissait.

Comme les arrêts en cause étaient basés sur les circonstances concrètes des cas d'espèce concrets, il serait naturellement incorrect d'en déduire tout simplement, a contrario ou par voie d'analogie, des conclusions pour des situations de fait différentes, qui n'étaient pas à l'ordre du jour dans ces affaires. Ces arrêts non plus ne peuvent donc pas, malgré leur importance sous cet angle, être déclarés absolument décisifs pour l'appréciation de la recevabilité du recours actuel. La situation de fait des requérantes dans cette procédure devra plutôt être vérifiée directement, et de manière primordiale, au regard de la formule plus générale de l'arrêt Plaumann, à laquelle la Cour semble toujours s'être tenue jusqu'à présent.

4.6. *L'exigence d'un intérêt direct*

En ce qui concerne l'exigence d'un intérêt direct, nous n'avons pas pu trouver, dans la jurisprudence, de formule générale comparable à celle que l'arrêt Plaumann comporte pour l'intérêt individuel et au regard de laquelle tous les cas concrets se présentant seraient vérifiés. A l'instar de P. J. G. Kapteyn et de P. van Dijk, nous sommes toutefois d'avis qu'il peut être déduit de la casuistique dans ce domaine qu'après une position initiale plus formelle, la Cour s'est progressivement ralliée toujours plus clairement, dans sa jurisprudence, aux définitions données par Daig dans « Festschrift für Otto Riese », aux pages 204 et 205. Ces définitions laissent de la place, outre pour un effet formel direct, également pour un effet matériel direct qu'une décision autorisant des mesures de sauvegarde produit sur une personne [3]. La définition de cette dernière notion parle d'un intérêt matériel direct d'un intéressé lorsqu'un acte d'une institution communautaire nécessite certes une mesure d'exécution nationale complémentaire, mais lorsqu'il est possible de prévoir avec certitude ou avec une forte probabilité que la mesure d'exécution affectera la requérante et comment elle l'affectera. Kapteyn et van Dijk basent spécialement leurs conclusions conformes à cet égard sur l'arrêt Toepfer, sur l'arrêt Bock et sur l'affaire International Fruit Compagny e.a. (affaires jointes 41 à 44/70, Recueil 1971, p. 411), et van Dijk en outre sur l'arrêt CAM (affaire 100/74, Recueil 1975, p. 1393) ainsi que sur l'arrêt UNICME (affaire 123/77, Recueil 1978, p. 845). Dans cette dernière, tout comme précédemment dans l'affaire Alcan (affaire 69/69, Recueil

3 — Voir à ce sujet la note amplement documentée de P. J. G. Kapteyn sur l'arrêt Bock, SEW 1972, p. 596 - 602, et l'ouvrage de P. van Dijk cité dans la deuxième note de bas de page, p. 302 - 305; voir aussi G. Bebr : Development of Judicial Control of the European Communities, p. 77 - 80.

1970, p. 394), l'existence d'un intérêt direct a été jugée absente parce que le règlement en cause comprenait seulement un maximum de 18 000 cyclomoteurs pour lesquels des licences d'importation pouvaient être délivrées, tandis qu'au-dessous de ce maximum il laissait au gouvernement italien toute liberté d'action. Dans un pareil cas, il ne peut naturellement pas être parlé de conséquences prévisibles avec certitude ou avec une forte probabilité en ce qui concerne l'identité des importateurs concernés, au sens visé par Daig. Les importateurs ne sont affectés par un pareil règlement « que si, en vertu de cet acte, une autorisation leur était refusée » (attendus 10 et 11) et ils peuvent alors « saisir le juge national compétent, quitte à soulever devant celui-ci leurs questions quant à la validité du règlement, questions que le juge peut, le cas échéant, soumettre à la procédure de l'article 177 du traité ».

Nous pensons que dans la jurisprudence s'est ainsi dessinée progressivement, en ce qui concerne l'exigence d'un intérêt direct, une répartition rationnelle des tâches, dans le cadre de laquelle la Cour est directement compétente lorsque les conséquences juridiques pour les intéressés et leur identité peuvent être déduites de la décision avec certitude ou avec une forte probabilité, tandis que le juge national est compétent en premier lieu lorsque tel n'est pas le cas. Une telle répartition des tâches s'accorde pleinement, à notre avis, avec l'opinion que nous avons formulée précédemment, à savoir que l'article 173 doit être interprété en ce sens que dans chaque cas concret les intéressés doivent pouvoir trouver « quelque part » une protection juridique contre un acte illégal de la Communauté qui les concerne.

5. Détermination précise et solution des questions juridiques qui doivent obtenir une réponse en l'espèce

D'après les observations que les requérantes ont présentées sur la question de recevabilité au cours de la procédure écrite et orale, il faudra examiner de manière plus précise, sur la base de la jurisprudence analysée, les questions juridiques suivantes.

5.1. Les requérantes, qui sont des producteurs et des exportateurs grecs de filés de coton, peuvent-elles être considérées comme concernées individuellement par la décision de la Commission que nous avons analysée tout à l'heure ? En vue d'une réponse affirmative à cette question, les requérantes se prévalent en premier lieu du fait que, contrairement à l'acte juridique qui était en cause dans l'affaire 1/64, la décision actuelle affecte spécialement un groupe limité d'entreprises d'un seul État membre qui, lorsque la décision a été prise, pouvaient être identifiées et individualisées, selon des critères se rapportant au produit, à l'organisation et à l'activité économique, dans le temps et dans l'espace. En deuxième lieu, elles estiment être les véritables destinataires de la décision, susceptibles d'être identifiés et individualisés, et elles prétendent satisfaire aussi, de ce fait, aux critères énoncés dans la « formule Plaumann » citée précédemment.

D'après leur premier argument, ce renvoi à la formule de l'arrêt Plaumann implique notamment qu'elles pensent que la décision attaquée les « individualise d'une manière analogue à celle du destinataire », en l'occurrence la Grèce. En réponse au moyen de défense de la Commission consistant à dire que la décision touche un nombre indéterminé d'importateurs, elles observent que dans les affaires précitées Bock et CAM, la Cour n'a pas considéré non plus la présence d'un nombre indéterminé d'autres personnes concernées comme un empêchement de distinguer, à l'intérieur de cette catégorie plus large, un groupe, susceptible d'être identifié et individualisé, de personnes concernées spécialement et individuellement,

dont le recours a été jugé recevable. A l'audience, elles ont encore développé ce point de vue.

Sur la base de votre jurisprudence, cette opinion des requérantes est effectivement défendable, selon nous, si on accepte que les producteurs grecs exportateurs de filés de coton se distinguent nettement du groupe indéterminé des autres importateurs concernés en ce que ces autres importateurs sont tributaires des conditions de production et de vente desdits producteurs et, en outre, ne sont sans doute pas spécialisés, en règle générale, dans l'importation de filés grecs. Mais comme la décision de la Commission mentionne aussi expressément comme destinataire la Grèce, il est effectivement possible de dire également, à notre avis, que les producteurs grecs exportateurs de filés de coton sont caractérisés et individualisés d'une manière analogue à celle de ce destinataire de la décision. A l'appui de l'une et de l'autre de ces propositions, nous n'estimons pas non plus nécessaire de se reporter en outre aux opinions, citées par les requérantes, des avocats généraux Roemer, Reischl, Warner et Slynn.

Une telle interprétation de votre jurisprudence serait non seulement couverte entièrement par la doctrine Plaumann, mais elle tiendrait compte également d'une caractéristique essentielle de vos arrêts dans les affaires Toepfer et Bock. Les arrêts Toepfer et Bock concernaient des cas dans lesquels les demandes d'obtention d'une licence d'importation étaient déjà en instance à la date d'adoption de la décision. Comme nous l'avons déjà exposé, la caractéristique la plus essentielle de cette limitation nous semble résider dans le fait que déjà lors de l'adoption de sa décision la Commission pouvait savoir quelles entreprises, se distinguant clairement par leur nombre et leur identité, seraient spécialement concernées individuellement par la décision en cause. Dans l'espèce actuelle, il s'agissait des producteurs grecs de filés de coton qui opéraient à cette date. Sur ce point essentiel, les attendus de l'arrêt Toepfer pourraient donc pratiquement être repris textuellement en ce qui concerne les producteurs en cause, pour motiver la recevabilité de leur recours.

Dans l'affaire Toepfer, et encore plus clairement dans l'affaire Bock, la Cour a toutefois établi aussi, pour l'application de la formule de l'arrêt Plaumann, un lien avec le contenu de la décision litigieuse autorisant l'adoption de mesures de sauvegarde. Dans les deux cas, la Cour a trouvé dans le texte de cette décision des précisions sur les conséquences juridiques particulières pour le groupe des personnes dont le recours a été déclaré recevable. A l'article 3 de la présente décision, la Commission manifeste une sollicitude particulière, comme nous l'avons déjà signalé lors de notre analyse de cette décision, pour les contrats déjà conclus dans la mesure où ils avaient aussi déjà provoqué l'expédition des produits en cause de Grèce. On peut alors se poser la question de fond, qui ne doit pas encore être examinée à ce stade, de savoir si la Commission n'aurait pas dû réserver un certain traitement de faveur à *tous* les contrats déjà conclus ou si elle n'aurait pas dû assurer autrement que les contrats déjà devenus valides soient préservés de toute intervention dépassant ce qui était strictement nécessaire en l'espèce pour des raisons d'intérêt commun. Dans la ligne de ce raisonnement, l'article 3 de la décision nous détermine à vous proposer finalement de considérer au moins comme concernés individuellement par la décision tous les producteurs grecs de filés de coton pour lesquels des contrats d'exportation vers la France avaient été conclus à la date de l'adoption de la décision. En faveur d'une telle précision plaide aussi, à notre avis, le fait qu'une protection juridique contre une atteinte inutile à des contrats déjà conclus

est une question qui intéresse les producteurs touchés par la mesure plutôt que l'État membre concerné par elle, lequel se laissera guider, lors de l'examen de l'utilisation éventuelle de son droit de recours, par des considérations toutes différentes. D'après l'exposé des requérantes à l'audience, elles aussi s'estiment du reste concernées spécialement pour ce qui est de leurs contrats déjà conclus. Tout comme dans les affaires Toepfer et Bock, on peut également parler, en ce qui concerne les contrats déjà conclus à la date de la décision, d'un effet pratiquement rétroactif de la décision attaquée.

5.2. Quant à l'exigence d'un intérêt direct des requérantes, nous avons déduit de votre jurisprudence la nécessité de constater à ce sujet que les conséquences juridiques pour les intéressés, ainsi que leur identité, peuvent être inférées avec certitude ou avec une forte probabilité de la décision attaquée. Sur la base de notre analyse de la décision et de ses mesures d'exécution françaises, dont le contenu est déterminé totalement par la décision de la Commission, ainsi que sur la base de l'historique de la décision de la Commission, tel que les requérantes l'on décrit en détail au cours de la procédure écrite et orale, nous sommes d'avis qu'il peut effectivement être parlé en l'occurrence d'une exécution purement technique de la décision par la France, qui était prévisible pour la Commission avec certitude ou avec une forte probabilité et dont le contenu dérive intégralement de la décision de la Commission. Dans ces conditions, il n'est pas possible de mettre en doute, selon nous, que les requérantes sont concernées directement par la décision de la Commission. Notamment en ce qui concerne leurs contrats d'exportation déjà devenus valides, les conséquences juridiques provoquées par la décision après la mesure d'exécution française pouvaient totalement être prévues. A ce propos, la Commission a du reste reconnu à l'audience, en réponse à une question posée par nous, qu'elle savait que toutes les importations de filés de coton de Grèce avaient été soumises par la France, dès avant la décision accordant l'autorisation litigieuse, à un système de licences d'importation contraire au droit communautaire, comme le montre également le deuxième alinéa de la première mesure d'exécution française de la décision de la Commission que nous avons citée. La compétence de la France de ne pas appliquer ou de ne pas appliquer entièrement la décision autorisant l'adoption de mesures de sauvegarde, que la Commission a alléguée, ne présentait sur l'arrière-plan de cet historique, tout comme dans l'affaire Bock, qu'un caractère purement théorique, comme les requérantes l'ont souligné pertinemment au cours de la procédure orale.

6. Conclusion

Sur la base de nos constatations qui précèdent, nous concluons à ce que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission soit rejetée pour autant que le recours concerne des contrats d'exportation déjà conclus par les requérantes à la date de l'adoption de la décision de la Commission.