ARRÊT DE LA COUR (TROISIÈME CHAMBRE)
DU 25 MARS 1982 [1]

Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co Handels KG contre Commission des Communautés européennes

«Demandes de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation»

Affaire 45/81

Sommaire

Actes des institutions — Règlement n° 3318/80 — Nature juridique (Traité CEE, art. 189; règlement de la Commission n° 3318/80)

Il résulte de sa finalité, du cadre réglementaire dans lequel il s'insère, ainsi que de sa nature même, que le règlement n° 3318/80, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine, est bien un acte de portée générale; la nature réglementaire d'un tel acte n'est pas mise en cause par la seule possibilité de déterminer éventuellement le nombre ou même l'identité de certains opérateurs économiques concernés.

Dans l'affaire 45/81,

ALEXANDER MOKSEL IMPORT-EXPORT GMBH & CO HANDELS KG, Buchloe, république fédérale d'Allemagne, représentée par M[e] P. Wendt, avocat au barreau de Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M[me] Jansen-Housse, 21, rue Aldringen,

partie requérante,

soutenue par

TIAC HANDELMAATSCHAPPIJ BV, Apeldoorn, Pays-Bas, représentée par M[e] David Vaughan QC, instruit par Clyde & Co, solicitors à Londres, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de M[e] Arendt, centre Louvigny, 34, rue Philippe-II,

partie intervenante,

1 — Langue de procédure: l'allemand.

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Jörn Sack, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Oreste Montalto, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet, au stade actuel de la procédure, la recevabilité du recours introduit par la requérante en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, Mackenzie Stuart et U. Everling, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure

La requérante, la société Moksel, est un des plus importants exportateurs de viande bovine de la Communauté. Concluant généralement de gros contrats d'exportation prévoyant un délai de livraison moyen de trois à quatre mois, elle recourt régulièrement à la possibilité qui lui est offerte de faire fixer à l'avance les restitutions à l'exportation.

C'est ainsi qu'elle a déposé, le vendredi 12 décembre 1980, auprès de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après dénommée BALM),

organisme fédéral d'intervention, plusieurs demandes de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de viande bovine. Pour que ces demandes puissent être acceptées, leur auteur doit également déposer une caution auprès de la BALM le jour du dépôt de la demande de certificat, au plus tard à 13 heures.

La banque qui devait notifier la caution de la requérante ayant eu un retard, cette caution n'est arrivée à la BALM qu'après 13 heures, le vendredi 12 décembre 1980. N'ayant pas rejeté la demande — alors que l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 193/76, remplacé par le règlement n° 3183/80 du 3 décembre 1980 (JO L 338, p. 1) le lui aurait permis — la BALM a été obligée de considérer la demande comme ayant été déposée le premier jour ouvrable suivant le jour de la réception, soit en l'occurrence, le lundi 15 décembre 1980.

Dans ces conditions les certificats d'exportation, correspondant à des demandes de préfixation de la restitution déposées le 15 décembre 1980, ne pouvaient être délivrés que le 20 décembre 1980, c'est-à-dire le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande — conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2378/80 de la Commission du 4 septembre 1980 (JO L 241, p. 19) — et à condition que des «mesures particulières» ne soient pas prises pendant le délai prévu.

Or, de telles mesures ayant été prises le 19 décembre 1980 par le règlement n° 3318/80 de la Commission du 19 décembre 1980 (JO L 345, p. 20) portant suspension temporaire de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine, la BALM a rejeté les demandes de la requérante par décision du 23 décembre 1980.

Pour justifier sa décision, elle s'est référée aux mesures prises par la Commission dans le règlement n° 3318/80 et également rappelées dans le télex que celle-ci lui avait adressé le 19 décembre 1980 dans lequel elle l'informe de l'adoption du règlement et déclare en nota bene, en particulier, que «ces demandes (auxquelles il aurait été fait droit le 20 décembre, ou ultérieurement) doivent être rejetées et les cautions fournies doivent être libérées».

Ce sont ces deux actes de la Commission que la requérante nous demande d'annuler en soutenant tout d'abord que le télex représenterait «une décision» au motif qu'il serait susceptible de produire des effets juridiques et qu'il concernerait la requérante directement et individuellement, et ensuite que, même si le télex avait pour seul objet d'interpréter le règlement n° 3318/80, le recours serait néanmoins recevable, car le règlement constituerait en fait «une décision» concernant directement et individuellement la requérante.

Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 février 1981, la requérante a introduit en vertu de l'article 173 du traité le présent recours en annulation du règlement n° 3318/80 et/ou du télex que la Commission a adressé à la BALM.

Par télex du 26 juin 1981, enregistré au greffe de la Cour ce même jour, la société TIAC a demandé à être admise à intervenir dans l'affaire à l'appui des conclusions de la partie requérante. L'intervention a été admise par l'ordonnance du 30 septembre 1981.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général, la Cour a décidé, par ordonnance du 30 septembre 1981, de renvoyer la présente affaire devant la

troisième chambre en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sur l'exception d'irrecevabilité. Simultanément, elle a invité la Commission à se prononcer par écrit, avant le 5 novembre 1981, sur la question suivante:

— Quel est le nombre d'opérateurs économiques qui étaient visés par le règlement n° 3318/80?

a) ceux ayant déposé leur demande au cours de la période de suspension,

b) ceux ayant déposé leur demande avant la période de suspension.

— Ces opérateurs économiques étaient-ils identifiables?

II — Conclusions des parties

Dans sa requête, *Moksel* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«1. Annuler, pour autant qu'elle concerne la requérante, la décision de la défenderesse, contenue dans le règlement CEE n° 3318/80 de la Commission du 19 décembre 1980 (JO L 345, p. 20) et/ou dans le télex que la défenderesse a adressé à la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung («office fédéral de l'organisation des marchés agricoles») à Francfort-sur-le-Main, le 19 décembre 1980, de rejeter les demandes déjà introduites de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine, dans la mesure où il aurait dû être fait droit à ces demandes le 20 décembre 1980 au plus tard;

2. Condamner la défenderesse aux dépens».

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour «déclarer le recours irrecevable et condamner la requérante aux dépens».

Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«1. Réserver la question de la recevabilité du recours jusqu'à la décision finale et, dans cette dernière, déclarer le recours recevable;

2. *A titre subsidiaire,* rejeter la demande de la Commission en la condamnant aux dépens et déclarer le recours recevable».

L'*intervenante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«1. Déclarer recevable le recours formé par Moksel;

2. Quelle que soit la décision sur la recevabilité, condamner la Commission à supporter les dépens engagés par Moksel et TIAC,

3. En tout état de cause, ne pas condamner TIAC à supporter les dépens engagés par la Commission».

III — Moyens et arguments des parties

A — Moyens et arguments de la Commission

Sur le plan des faits, la *Commission* soutient que ce serait la BALM qui aurait pris «officiellement et en dernière analyse» la décision relative aux demandes déposées par la requérante. Il ressortirait, en effet, de la décision de la BALM du 23 décembre 1980 que celle-ci aurait indiqué à la requérante qu'elle avait la possibilité de former opposition contre sa décision dans un délai déterminé, ce qui constituerait donc une indication manifeste que c'était bien la BALM et non la Commission qui prenait la décision relative aux demandes de la requérante.

Par ailleurs, la requérante aurait visiblement utilisé cette possibilité de faire opposition à la décision de la BALM, puisque la lettre de cette dernière en date

du 30 janvier 1981 commencerait par les termes «opposition contre notre décision du 23 décembre 1980». Ainsi la requérante se serait pourvue contre la décision de la BALM devant les tribunaux allemands et elle prétendrait, en même temps, intenter, en vertu de l'article 173 du traité, un recours en annulation contre la Commission.

Selon la Commission, le recours serait irrecevable à tous égards, car ni le télex en question ni le règlement n° 3318/80 ne sauraient constituer des décisions au sens de l'article 189 du traité.

1. Sur la nature juridique du télex du 19 décembre 1980

Selon la Commission, ce télex ne saurait constituer une décision de la Commission, tout d'abord, parce que, même si décision il y avait, elle ne lui serait pas imputable, car ce télex «est de toute évidence une simple communication émanant d'un service de la Commission», en l'occurrence, la Direction générale de l'agriculture.

Ensuite, selon la répartition des compétences pour l'exécution de la politique agricole commune dans le secteur en cause, la Commission n'aurait aucun pouvoir pour adresser des instructions particulières aux États membres qui appliquent le droit communautaire sous leur propre responsabilité. Loin d'outrepasser ses pouvoirs, la Commission se serait contentée de fournir aux États membres des explications et non des instructions obligatoires, ce qui ressortirait à la fois du fait que les observations aient été ajoutées en nota bene et qu'elles tendraient non pas à donner une instruction, mais à réitérer la conséquence juridique découlant du droit en vigueur. En conséquence, le télex de la Commission aurait donc un caractère purement informatif.

Enfin, ce télex s'expliquerait par la rapidité avec laquelle la suspension de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation pour la viande bovine a été décidée sous la forme du règlement n° 3318/80. Lorsqu'un règlement doit entrer en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel — ce qui s'est produit dans la présente espèce — les «services de la Commission ont l'habitude d'expliquer la situation juridique aux autorités des États membres sous forme de télex». Or, il ne s'agirait dans ces télex que de restituer la situation juridique telle qu'elle est réglementée dans les textes en vigueur. Ainsi, les télex ne revêtiraient en eux-mêmes aucun caractère normatif et les États membres seraient parfaitement libres de les prendre ou non en considération pour l'application du droit. D'ailleurs, dans des cas comparables, la Cour n'aurait pas considéré de tels télex des services de la Commission comme des décisions au sens de l'article 173 du traité CEE (voir l'arrêt du 17 juillet 1959, (Phoenix-Rheinrohr, 20/58, Recueil p. 165) et arrêt du 27 mars 1980 (Sucrimex, 133/79, Recueil p. 1299).

2. Sur la nature juridique du règlement n° 3318/80

Selon la Commission, le règlement en cause énoncerait en son article 1 un effet de droit général et abstrait et ne concernerait pas un groupe de personnes strictement défini.

A partir du moment où la mesure a été prise, ce ne serait pas seulement les demandes reçues durant la période de suspension qui devraient être rejetées, mais également celles déposées antérieurement et sur lesquelles il n'a pas encore

été statué. Cette conséquence juridique ne découlerait pas du règlement n° 3318/80, mais du règlement n° 2378/80 du 4 septembre 1980 portant modalités particulières supplémentaires de délivrance des certificats d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 241, p. 19) qui, étant applicable pour une période indéterminée, ne revêtirait aucunement le caractère d'une décision. Donc, la requérante ne serait certainement pas concernée individuellement par ce règlement.

En outre, le groupe de personnes ayant déjà déposé des demandes n'aurait pas été déterminé de manière définitive au moment de l'adoption du règlement en cause. En effet, la détermination du nombre de cas entrant dans le champ d'application du règlement n° 3318/80 dépendrait des décisions prises dans chaque cas individuel par les autorités nationales en ce qui concerne le fait qu'une demande serait considérée comme ayant été déposée un jour donné, selon leur arrivée à l'organisme d'intervention ledit jour avant 13 heures, décision dont la justesse peut, le cas échéant, faire l'objet d'une vérification en justice.

Enfin, la solution que la Cour a apportée dans l'arrêt du 6 mars 1979 (Simmenthal, 92/78, Recueil, p. 177) ne serait pas transposable à la présente espèce car, dans cette affaire, le litige aurait porté sur la fixation par la Commission — et non par les autorités des États membres — de prix de vente minimaux. Dans ce cas, les États membres se seraient bornés à transmettre une décision de la Commission alors qu'en l'espèce il appartiendrait aux autorités des États membres, sous leur propre responsabilité, d'appliquer le règlement n° 3318/80. En outre, dans l'affaire Simmenthal, toutes les offres reçues auraient été transmises à la Commission et auraient constitué la base de la décision — la Cour ayant souligné que la Commission aurait déterminé directement le sort favorable ou défavorable de chacune des offres présentées — tandis que dans la présente espèce, les communications des États membres — faites le lundi et le jeudi — ne fourniraient qu'un état approximatif de la situation, d'autant plus qu'entre la communication à la Commission et l'adoption d'une décision par celle-ci, les autorités de l'État membre pourraient recevoir d'autres demandes qui seraient alors également visées par la décision de suspension de la Commission. En conséquence, la Commission ne prendrait jamais sa décision en ayant une connaissance exacte de toutes les demandes reçues, surtout qu'en outre, elle ne statuerait pas sur ces seules demandes, ce qui impliquerait que la requérante ne saurait se prévaloir de l'arrêt du 13 mai 1971 (International Fruit Company, 41 à 44/70, Recueil p. 411).

Par ailleurs, le règlement en cause aurait manifestement le caractère d'une règle de droit et ne saurait être considéré comme une décision individuelle «pour la simple raison que l'octroi de la fixation à l'avance des restitutions est lui-même régi par des règles de droit et qu'il constitue donc a priori un droit» et qu'il ne saurait être dérogé à ces règles que par des actes normatifs de portée générale et non par des décisions individuelles. Il serait absurde de reconnaître au règlement n° 3318/80 le caractère d'une règle de droit dans certains cas (demande future) et de le considérer comme une décision dans d'autres cas (demande déjà reçue). La Commission conclut, par conséquent, que le recours serait manifestement irrecevable et elle répète que la protection juridique complète du citoyen serait néanmoins assurée au motif que la requérante pourrait attaquer la décision de la BALM devant les juridictions nationales — ce qu'elle aurait déjà fait. Certes, l'initiative de la requérante serait compréhensible puisque sa saisine directe

de la Cour aurait été effectuée dans le but d'obtenir une décision le plus rapidement possible, mais cette considération ne justifierait cependant pas qu'il soit dérogé aux procédures prévues par le traité et, notamment à la répartition des compétences entre les juridictions nationales et la Cour de justice.

B — Moyens et arguments de la requérante

La *requérante* soutient que ce recours serait recevable car, selon elle, le télex de la Commission constituerait une décision et même s'il était décidé que ce télex aurait pour seul objet d'interpréter la situation juridique découlant des règlements n° 3318/80 et 2378/80, le recours serait encore recevable au motif que le règlement n° 3318/80 constituerait, en fait, une décision.

1. Sur la nature juridique du télex

Ce télex constituerait une décision, tout d'abord, parce qu'il serait susceptible de produire des effets juridiques. Comme dans l'affaire Sucrimex, la Cour avait estimé qu'un télex ne produisant pas d'effets juridiques ne constitue pas une décision, a contrario — selon la requérante — un télex susceptible de produire des effets juridiques constituerait une décision.

Or, il serait certes possible d'admettre que la première moitié du télex n'aurait qu'un contenu informatif, il serait encore possible d'admettre que la première phrase placée sous nota bene n'aurait également qu'un contenu informatif, mais il ne laisserait aucun doute que la phrase: «ces demandes doivent être rejetées», constituerait une injonction, «une instruction impérative». Une telle injonction ne saurait être interprétée en fonction du contexte, c'est-à-dire «de ce que pensait la Commission». Il ne serait pas possible d'admettre une interprétation sur des éléments subjectifs. Le seul critère permettant de déterminer que ce télex constituerait ou non une décision devrait être déterminé par les indications objectives. Or, il ressortirait de la décision de la BALM que ce télex constituerait une injonction.

En outre, dans ce télex, la Commission déclare également: «... et les cautions fournies doivent être libérées». Cette phrase constituerait une preuve supplémentaire du fait que le télex constituerait une décision au motif que les dispositions applicables ne prévoiraient rien pour les cautions et que, par conséquent, une décision s'avérerait nécessaire en cette matière.

L'indication «NB» ne devrait pas non plus nécessairement conduire à conclure que la phrase en question ne constituerait pas une décision, puisque le caractère de décision d'une déclaration dépendrait non pas de son intitulé ou de sa désignation, mais de son contenu et de son libellé.

De toute manière, ce télex fait également référence au règlement n° 2378/80 duquel il découlerait que les mesures dérogatoires en question ne peuvent être prises que par la Commission, puisque c'est la Commission qui doit être informée pour prendre ces mesures. De plus, l'objet de ce règlement n° 2378/80 étant exclusivement de traiter les demandes déjà déposées, les mesures prises en application de ce règlement constitueraient, en fait, des décisions, car réglant des cas particuliers. En conséquence, contrairement aux allégations de la Commission, ce ne serait pas la BALM, mais elle-même qui aurait pris la décision en dernier ressort, donc le télex en cause constituerait bien une décision.

Ce télex concernerait la requérante directement et individuellement. En effet, selon la requérante, le raisonnement que

la Cour a suivi dans l'affaire Simmenthal serait parfaitement applicable dans la présente espèce, en ce sens que la Commission aurait pris en considération les demandes de Moksel avec toutes les autres en prenant le règlement n° 3318/80 et elle aurait donné instruction à la BALM par télex pour l'ensemble des demandes, donc celles de Moksel, en conséquence c'est ce télex qui aurait directement rejeté les demandes de Moksel.

Enfin, la requérante répond sur deux points précis à la Commission:

— même si le télex émanait de la direction générale agriculture, il existerait sûrement, de l'avis de Moksel, une délégation permettant à cette direction générale de prendre une décision en la matière;

— il importerait peu que la BALM eût adopté ou non une mesure susceptible de faire l'objet d'un recours en droit national pour constater l'existence d'une décision qui, bien qu'adressée à un État membre, concerne directement et individuellement un opérateur particulier du Marché commun (Moksel renvoie, à cet égard, aux affaires Simmenthal, déjà citée, Toepfer (arrêt du 1er juillet 1965, affaires 106 et 107/63, Recueil p. 526), et Werner A. Bock (arrêt du 23 novembre 1971, affaire 62/70, Recueil p. 877).

2. Sur la nature juridique du règlement n° 3318/80

La requérante admet que le règlement en cause constituerait un règlement au sens de l'article 189 du traité CEE, si dans le respect de l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 885/68, il se limitait à traiter les demandes introduites pendant la période de suspension. Ces demandes relèveraient d'ailleurs de la jurisprudence Calpak (arrêt du 17 juin 1980, 789 et 790/79, Recueil p. 1949). Par contre, en ce qui concerne les demandes déposées antérieurement à la période de suspension, ce règlement constituerait une mesure particulière et aurait, par conséquent, le caractère d'une décision: dans ce cas, ce serait, au contraire, la jurisprudence International Fruit qui s'appliquerait, car le nombre d'opérateurs aurait été connu lors de l'adoption du règlement en cause et aucune nouvelle demande n'aurait pu s'y ajouter. Donc, dans ce cas, la mesure prise, concernant un groupe restreint et suffisamment individualisé d'opérateurs, constituerait, en fait, un faisceau de décisions dont chacune affecterait de manière distincte la situation juridique d'un demandeur et viserait, dès lors, la requérante individuellement.

La requérante tient à ajouter, en outre, que, certes, un règlement prétendant à une fausse rétroactivité constituerait juridiquement toujours un règlement au sens de l'article 189 du traité CEE, mais en l'espèce, il ne s'agirait pas d'un tel règlement, car l'alinéa 3 de l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 885/68 interdirait de fait une fausse rétroactivité, puisqu'il ne viserait que les demandes introduites pendant la période de suspension. Donc, la disposition prise par la Commission à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2378/80, constituerait tout au plus une tentative habile pour conférer un «effet équivalant à une fausse rétroactivité à des règlements sur la suspension de la fixation à l'avance qu'en tant que règlements, ils n'ont pas et ne sauraient produire».

La requérante ajoute également qu'il y aurait déjà eu des mesures de suspension de la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation, mais que ce serait la première fois qu'elle frapperait des demandes déposées antérieurement mais encore en instance, et cela, exclusivement sur la base et dans le cadre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2378/80.

Ce serait de là que découlerait le caractère de décision — non pas du règlement n° 2378/80 en tant que tel — mais de la «mesure» au sens de l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement. En effet, ce serait à tort que la Commission nierait que cette disposition vise effectivement un groupe fermé et suffisamment individualisé de personnes. En effet, le seul problème qui aurait pu se poser en ce qui concerne cette liste des opérateurs eût été de savoir uniquement si une demande ancienne pouvait ou non faire partie de ces demandes. Or, ceci ne constituerait qu'une «question accessoire» dont la résolution par les autorités nationales délivrant les certificats serait sans rapport avec le fait que, dans le cadre du règlement n° 2378/80, il appartienne exclusivement à la Commission de statuer sur l'acceptation ou le rejet des demandes de certificats déjà déposées, comme la Cour l'avait déjà admis dans l'affaire Simmenthal. La requérante ne voit aucunement en quoi une comparaison avec l'affaire Simmenthal serait hors de propos. Selon elle, la Commission aurait négligé les termes du règlement n° 2378/80, selon lesquels ce ne serait pas aux États membres de prendre les mesures en question, mais à la Commission. Enfin, il résulterait des observations de la Commission elle-même que celle-ci aurait connu toutes les demandes déposées au moment de prendre le règlement n° 3318/80.

Sur un plan plus général, la requérante tient à souligner qu'elle aurait un intérêt juridiquement protégé à former un recours, ce qui découlerait selon elle des attendus 31 à 33 de l'arrêt Simmenthal.

Elle admet qu'elle a formé opposition auprès de la BALM contre la décision de rejet prise par cette dernière, mais celle-ci aurait sursis à statuer sur cette réclamation jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée. Toutefois, la requérante soutient que cette opposition ne saurait, en aucun cas, fonder une éventuelle exception de litispendance dans le cadre du présent recours, car dans la présente affaire, le recours en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE constituerait la voie la plus simple et la plus rapide, puisque, selon elle, la Cour devrait, de toute manière, être saisie et que l'article 177 du traité CEE n'imposerait qu'à la juridiction compétente en dernière instance de saisir la Cour. Une telle procédure pouvant durer des années, seul l'article 173 du traité pourrait assurer une protection juridique efficace à un opérateur économique. En outre, il y aurait lieu de partir de l'idée que les demandes déposées par la requérante ne l'ont été que le 15 décembre 1980 et que la BALM ne verrait aucune possibilité de traiter ces demandes comme si elles avaient déjà été déposées le 12 décembre 1980. Enfin, la requérante est d'avis que la question de la recevabilité du recours ne pourrait être clairement détachée de la question de son bien-fondé.

C — Moyens et arguments de l'intervenante

L'*intervenante TIAC* estime qu'avant d'examiner si le règlement n° 3318/80 et/ou le télex de la Commission constituent réellement des décisions susceptibles d'un recours en annulation, il conviendrait de prendre en considération la genèse de la réglementation relative à la compétence de la Commission en matière de suspension des préfixations des restitutions à l'exportation pour la viande bovine.

a) Genèse de la réglementation concernant la compétence de la Commission en la matière

Selon l'intervenante, la Commission tiendrait sa compétence du règlement n° 885/68, tel que modifié par le règlement

n° 1504/76. Elle aurait la capacité d'agir seule uniquement dans des cas d'extrême urgence et à condition qu'elle prenne une décision constatant, d'une part, l'existence — ou le risque d'existence — de difficultés sur le marché et, d'autre part, l'existence d'une situation d'extrême urgence. Dans ces conditions, la Commission aurait le droit d'ordonner la suspension des préfixations pendant trois jours et toutes les demandes déposées durant cette période seraient irrecevables. L'intervenante tire une première conséquence de ce texte: rien ne serait prévu sur les demandes déposées antérieurement à la décision de suspension, ce qui entraînerait que la Commission ne serait pas compétente en ce qui concerne ces demandes.

Le règlement n° 2378/80 prévoyant des modalités particulières supplémentaires de délivrance des certificats d'exportation serait conçu pour permettre une meilleure information de la Commission, et le délai de cinq jours instauré par ce règlement aurait pour finalité de permettre à la Commission d'apprécier la situation sur le marché et de «prendre des mesures appropriées relativement à la demande en instance». Selon l'intervenante, ce règlement renouvellerait le règlement n° 301/80. En outre, le règlement n° 2378/80 préciserait certes à l'article 2, paragraphe 1, que les certificats sont délivrés «pour autant que des mesures particulières ne sont pas prises pendant ce délai», mais, selon l'intervenante, cette disposition ne saurait cependant déroger aux dispositions explicites du règlement n° 1504/78. D'ailleurs, le préambule montrerait que de telles mesures ne pourraient être prises que par rapport à une seule demande, ce qui aurait pour conséquence que la Commission devrait apprécier les demandes cas par cas et qu'elle ne serait donc pas nécessairement conduite à les rejeter toutes.

De cette analyse l'intervenante tire les déductions suivantes:

— la Commission n'aurait qu'un pouvoir limité à la possibilité de rejeter des demandes déposées lors de la période de suspension. Elle n'aurait donc pas la possibilité de rejeter celles déposées avant cette période;

— le rejet de ces demandes antérieures, même s'il était possible, ne le serait qu'en dernier recours par décision spéciale concernant chaque cas particulier.

b) Sur les moyens présentés par la Commission

Tout d'abord, l'intervenante tient à souligner que l'affirmation de la Commission selon laquelle il s'agirait d'une décision de la BALM serait erronée, car la BALM se serait contentée de notifier une décision déjà prise par la Commission. Le télex ne laisserait, à cet égard, aucun doute, puisque son libellé n'aurait laissé à la BALM aucun pouvoir d'appréciation personnelle de la situation. Au surplus, seule la Commission, chargée d'apprécier la situation sur le marché, pouvait prendre la décision, puisque seule elle aurait reçu formellement pleins pouvoirs, par conséquent, l'attendu 16 de l'arrêt Sucrimex ne serait pas applicable dans la présente espèce.

1. Sur la nature juridique du règlement n° 3318/80

Dans la mesure où ce règlement ne viserait effectivement que les demandes déposées pendant la période de suspension, Moksel et TIAC ne seraient pas en droit de l'attaquer, car, dans ce cas, ils ne seraient pas directement concernés. Ce serait donc la solution retenue par la Cour dans l'arrêt «Exportation des

sucres» (arrêt du 31 mars 1977, 88/76, Recueil p. 709) qui serait applicable à ce moment-là, ce qui impliquerait que les dépens seraient, toutefois, à la charge de la Commission. Par contre, dans la mesure où le règlement n° 3318/80 viserait également les demandes déposées antérieurement à la période de suspension, alors ce règlement s'analyserait en fait comme deux règlements:

— un premier décidant de suspendre la préfixation conformément au règlement n° 1504/76 et entraînant, par conséquent, le rejet des demandes déposées pendant la période de suspension;

— un second qui serait pris en vertu du règlement n° 2378/80 et qui rejetterait les demandes antérieures à cette période de suspension.

Or, ce «deuxième règlement» constituerait une décision, puisqu'il découlerait du préambule du règlement n° 2378/80 que la Commission devrait trancher cas par cas et, qu'en outre, la Commission aurait eu connaissance de l'ensemble des demandes déposées, étant donné que celles-ci pourraient être identifiées dans l'annexe au mémoire déposé par la Commission.

Pour démontrer que ce règlement constitue, en fait, une décision, l'intervenante développe un raisonnement identique à celui de Moksel, mais apporte un argument nouveau en ce sens que, selon elle, ce ne serait que parce que le règlement n° 3318/80 serait insuffisamment motivé que la Commission pourrait être en droit de soutenir qu'il s'agit effectivement d'un règlement, alors qu'une motivation adéquate aurait révélé que ce règlement constituerait, en partie du moins, une décision de rejet des demandes antérieures à la période de suspension.

2. Sur la nature juridique du télex

L'intervenante développe, tout d'abord, une argumentation assez proche de celle de Moksel pour démontrer que ce télex constituerait, en fait, des instructions contraignantes pour les autorités nationales, en particulier, les deux phrases placées sous le nota bene déjà évoquées par la requérante.

Mais, selon l'intervenante, le problème de l'interprétation du télex dépendrait également de l'interprétation et des effets du règlement n° 3318/80:

— si le règlement n° 3318/80 ne visait pas les demandes déposées antérieurement à la période de suspension, alors le télex devrait être anlaysé soit comme une décision de rejet, soit comme un acte juridique non existant, ne faisant pas grief à Moksel et à TIAC;

— par contre, si le règlement n° 3318/80 visait ces demandes antérieures, le télex devrait être analysé comme un acte juridique inexistant.

Donc, il ne serait nécessaire d'examiner le télex que dans la mesure où le règlement n° 3318/80 ne concernerait pas ces demandes antérieures.

En dernier lieu, l'intervenante estime, premièrement, que le télex constituerait sûrement un acte de la Commission, même s'il émane de la direction générale agriculture, car il existerait sûrement des délégations dans ce domaine particulier, deuxièment, que la BALM ne pouvait ignorer le télex, contrairement aux assertions de la Commission, puisque, en fait, la BALM aurait considéré que le télex contenait des instructions obligatoires et cela, à cause de son libellé même.

IV — Réponse de la Commission à la question posée par la Cour

La *Commission* indique qu'elle «ne sait pas» combien d'opérateurs économiques étaient visés par le règlement n° 3318/80.

Elle ne disposerait même pas d'informations sur le nombre d'opérateurs économiques qui avaient introduit une demande de préfixation des restitutions avant leur suspension. En effet, les communications des États membres, envoyées à la Commission, le jeudi 18 décembre 1980, avant 16 heures, n'auraient concerné que les produits, les quantités et les pays de destination pour lesquels des demandes de préfixation des restitutions avaient été déposées. Ces communications ne préciseraient donc ni le nombre, ni l'identité des opérateurs économiques ayant présenté de telles demandes.

La Commission attire à nouveau l'attention de la Cour sur le fait que l'introduction de nouvelles demandes pouvait se faire entre le jeudi 18 décembre 1980 à 13 heures et la date de l'adoption du règlement n° 3318/80, le 20 décembre 1980.

En conséquence, lorsqu'elle prend la décision de suspendre la fixation à l'avance des restitutions, la Commission n'aurait pas un aperçu complet des produits, quantités et pays de destination visés. Ce ne serait qu'avec la communication périodique suivante des États membres que ces données seraient portées à la connaissance de la Commission.

V — Procédure orale

La Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jörn Sack, en qualité d'agent, la requérante, représentée par M^e^ Hans-E. Heyn, avocat à Hambourg, et la partie intervenante, représentée par M^e^ David Vaughan QC, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 26 novembre 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 4 février 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 février 1981, l'entreprise de négoce de viande bovine, Firma Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co Handels KG, société de droit allemand, soutenue par l'entreprise TIAC Handelmaatschappij BV, intervenante, société de droit néerlandais, a introduit, en vertu de l'article 173 du traité CEE, un recours visant à l'annulation du règlement n° 3318/80 du 19 décembre 1980, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine (JO L 345, p. 20) en tant qu'il la

concerne, et/ou du télex que la Commission a adressé à la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après BALM) le 19 décembre 1980.

2 Dans le cadre de ses activités, la requérante recourt régulièrement, en ce qui concerne ses contrats d'exportation de viande bovine, à la possibilité de faire fixer à l'avance les restitutions à l'exportation prévue aux paragraphes 3 et 4 de l'article 5 du règlement n° 885/68 du Conseil, du 28 juin 1968, établissant dans le secteur de la viande bovine les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation et les critères de fixation de leur montant (JO L 156, p. 2), complété par le règlement n° 1504/76 du Conseil, du 21 juin 1976, en ce qui concerne les règles générales de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 168, p. 7).

3 En application de ces dispositions, la requérante a déposé auprès de la BALM des demandes de préfixation de restitutions à l'exportation, le vendredi 12 décembre 1980. Pour des raisons dues à un retard de notification de la caution bancaire, la BALM a, conformément à l'article 14 du règlement n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO L 338, p. 1), considéré la demande comme ayant été déposée le premier jour ouvrable suivant le jour de la réception, soit en l'occurrence le lundi 15 décembre 1980.

4 Les certificats d'exportation correspondant à ces demandes ne pouvaient, selon l'article 2, alinéa 1, du règlement n° 2378/80 de la Commission, du 4 septembre 1980, portant modalités particulières supplémentaires de délivrance de certificats d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 241, p. 19), être délivrés que le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, c'est-à-dire en l'espèce le lundi 22 décembre 1980 et pour autant que des mesures particulières ne sont pas prises pendant ce délai.

5 Or, de telles mesures ayant été prises le 19 décembre 1980 par le règlement n° 3318/80, la BALM a rejeté les demandes de la requérante par décision du 23 décembre 1980 en se référant à la fois à ce règlement et à un télex que la

Commission lui avait adressé le 19 décembre 1980 dans lequel elle l'informait de l'adoption dudit règlement et déclarait en nota bene en particulier que «ces demandes — auxquelles il aurait été fait droit le 20 décembre 1980 ou ultérieurement — étaient devenues sans objet et devaient être rejetées et les cautions fournies devaient être libérées».

6 Contre ces actes, la requérante a introduit un recours en annulation au titre de l'article 173, paragraphe 2, du traité CEE.

7 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure. A cet effet elle fait valoir, après avoir souligné que la décision relative aux demandes déposées par la requérante aurait été prise en fait par la BALM, que le recours serait irrecevable au motif que, ni le télex du 12 décembre 1980, ni le règlement n° 3318/80, ne constitueraient des décisions au sens de l'article 173, paragraphe 2, du traité CEE.

8 La requérante, en revanche, soutient que ces actes la concernent directement et individuellement.

9 Dans ces circonstances, la Cour a décidé, sans engager le débat au fond, de statuer sur la recevabilité de cette demande en annulation.

10 Il convient dès lors d'examiner tout d'abord la nature juridique du règlement n° 3318/80, puis celle du télex de la Commission du 19 décembre 1980.

Sur la nature juridique du règlement n° 3318/80

11 La Commission estime d'abord qu'il découlerait du règlement n° 2378/80 que le règlement en cause viserait non seulement les demandes déposées durant la période de suspension, mais également celles déposées antérieurement sur lesquelles il n'avait pas encore été statué. Elle soutient ensuite que le

nombre d'opérateurs économiques ainsi visés ne lui aurait pas été connu et enfin que le règlement litigieux aurait manifestement le caractère d'une règle de droit et ne saurait être considéré comme une décision individuelle au motif que la fixation à l'avance constituerait un droit auquel il ne saurait être dérogé que par des actes normatifs de portée générale et qu'il serait difficile de reconnaître à ce règlement n° 3318/80 le caractère d'une décision lorsqu'il s'applique aux demandes déposées antérieurement.

12 La requérante prétend au contraire que le règlement n° 3318/80, dans la mesure où il s'appliquerait aux demandes déposées antérieurement à son entrée en vigueur, aurait le caractère d'une décision. En effet, selon elle, le nombre des demandes de certificats de préfixation qui ont été enregistrées au cours des cinq derniers jours ouvrables, au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2378/80 et qui pouvaient être concernées par le règlement n° 3318/80, aurait déjà été connu de la Commission lors de l'adoption de ce dernier règlement. C'est dans cette mesure que le règlement litigieux constituerait non pas une disposition de portée générale au sens de l'article 189, alinéa 2, du traité CEE, mais un faisceau de décisions individuelles prises par la Commission sous la forme d'un règlement.

13 L'intervenante développe une argumentation comparable et ajoute en outre, qu'il découlerait de la genèse de la réglementation que la Commission n'aurait pas la possibilité de rejeter les demandes déposées antérieurement et que si le règlement n° 3318/80 ne visait effectivement que les demandes déposées durant la période de suspension, ni la requérante, ni l'intervenante, ne seraient en droit de les attaquer, car elles ne seraient pas individuellement concernées.

14 Au vu de ces différentes thèses, il y a lieu de déterminer si, eu égard aux faits de la cause, le règlement litigieux a une portée générale ou n'en a que l'apparence, n'étant en réalité qu'une décision concernant directement et individuellement la requérante.

15 L'unique considérant du règlement n° 3318/80 justifie la mesure de suspension de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation des produits du

secteur de la viande bovine par le fait que ce marché étant à l'époque «caractérisé par une incertitude quant aux prix», les «restitutions actuellement applicables pourraient entraîner la fixation à l'avance des restitutions à des fins spéculatives».

16 Il découle des visas de ce règlement, de ses motifs ainsi que des termes clairs de son article 1, deux conclusions. D'une part, ce règlement est pris dans le cadre d'une réglementation générale, et notamment de l'article 5 du règlement n° 885/68 du Conseil, complété par le règlement n° 1504/76 qui autorise la Commission à suspendre la préfixation des restitutions à l'exportation, pendant un délai strictement nécessaire, lorsque l'examen de la situation du marché permet de constater l'existence de difficultés dues à l'application des dispositions relatives à la fixation à l'avance de la restitution. D'autre part, il vise manifestement non seulement l'ensemble des demandes de fixation à l'avance qui allaient être déposées à compter du 20 décembre 1980, mais également toutes celles encore pendantes ce même jour puisque dans l'hypothèse inverse l'effet réel de la disposition réglementaire en question ne serait pas atteint.

17 Le règlement de base n° 1504/76 constituant un acte de portée générale et conférant un droit de fixer à l'avance les restitutions dans le secteur en question, il apparaît qu'un tel droit ne saurait être suspendu d'une manière globale que par la voie d'un autre acte normatif. Étant donné que l'article 1 du règlement n° 3318/80 concerne tant les demandes antérieures que celles déposées durant la période de suspension, la nature réglementaire de l'acte litigieux n'est pas mise en cause par la seule possibilité de déterminer éventuellement le nombre ou même l'identité de certains opérateurs économiques concernés, alors surtout qu'une telle possibilité n'existait pas, par définition pour d'autres opérateurs économiques également visés par le règlement n° 3318/80.

18 Une disposition unique ne saurait, en effet, revêtir à la fois le caractère d'un acte de portée générale et celui d'un acte individuel.

19 En conséquence, il résulte de la finalité de l'acte litigieux, du cadre réglementaire dans lequel il s'insère, ainsi que de sa nature même, que celui-ci est bien un règlement qui a une portée générale; il s'ensuit que l'exception soulevée par la Commission doit être accueillie en tant qu'elle concerne la demande en annulation dirigée contre le règlement n° 3318/80.

Sur la nature juridique du télex

20 La requérante soutient que le télex du 19 décembre 1980 constituerait une décision parce qu'il serait susceptible de produire des effets juridiques et qu'il la concernerait directement et individuellement.

21 La Commission fait valoir que ce télex émanant de la direction générale de l'agriculture n'aurait qu'un contenu informatif puisque, d'une part, la Commission n'aurait aucun pouvoir pour adresser des instructions particulières aux États membres dans le domaine en question et que, d'autre part, il serait usuel que dans des hypothèses comme celle visée dans la présente espèce — l'entrée en vigueur d'un règlement le jour même de sa publication au Journal officiel — la Commission explique la situation juridique aux autorités des États membres sous forme de télex.

22 Il est constant que seule la partie du télex placée sous nota bene est visée par la requérante.

23 Or, ce texte ne vise manifestement qu'à donner un résumé des effets juridiques découlant directement de l'application du règlement n° 3318/80.

24 Étant donné que ce règlement ne concernait pas individuellement la requérante, le télex du 19 décembre 1980 de la Commission qui en tire les conséquences pour les organismes d'intervention nationaux ne vise pas non plus la requérante individuellement.

25 En conséquence, il convient de déclarer que l'exception soulevée par la Commission doit également être accueillie en tant qu'elle concerne la demande en annulation dirigée contre le télex du 19 décembre 1980.

Sur les dépens

26 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; la requérante ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens à l'exception de ceux causés par l'intervention, et de laisser à l'intervenante la charge de ses propres dépens et de ceux que son intervention a causés à la Commission.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) La requérante est condamnée aux dépens, à l'exception de ceux causés par l'intervention.

3) L'intervenante supportera ses propres dépens et ceux que l'intervention a causés à la Commission.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 mars 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président de la troisième chambre

A. Touffait