par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

**1) Le recours est rejeté comme irrecevable;**

**2) La requérante est condamnée aux dépens.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 mai 1977.

*Le greffier* *Le président*

A. Van Houtte H. Kutscher

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 22 MARS 1977 [1]

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

La procédure qui nous occupe aujourd'hui concerne une réglementation relative à l'octroi de subventions appelées restitutions à la production, qui sont accordées à la fabrication d'un certain produit qui est obtenu à partir d'amidon de maïs, de froment tendre et de pommes de terre, et qui se dénomme glucose à haute teneur en fructose.

Un pareil régime de restitution est prévu dans son principe à l'article 11 du règlement n° 2727/75 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281 du 1. 11. 1975, p. 1). Cet article déclare ceci:

«Une restitution à la production peut être accordée:
a) pour le maïs et le froment tendre utilisés dans la Communauté pour la fabrication d'amidon;
b) pour la fécule de pommes de terre;
c) pour les gruaux et semoules de maïs utilisés dans la Communauté pour la fabrication de glucose par le procédé dit d'hydrolyse directe.
(...)»

1 — Traduit de l'allemand.

Compte tenu de la situation particulière du marché de ces produits de l'amidonnerie, et notamment pour maintenir l'industrie de transformation de la Communauté concurrentielle par rapport aux produits provenant de pays tiers et par rapport aux produits de substitution, le régime en question a pour but de permettre à cette industrie de se procurer les produits de base dont elle a besoin à des prix inférieurs à ceux qui résulteraient de la réglementation communautaire.

Les règles d'application du régime ont fait l'objet du règlement n° 2742/75 du Conseil du 29 octobre 1975 (JO L 281 du 1. 11. 1975, p. 57). Ce règlement n° 2742/75 a en outre fixé les montants de restitution. Ceux-ci se situaient, selon le produit de base, entre 10 et 16,30 unités de compte.

Puis le régime a été modifié par un règlement du Conseil du 27 juillet 1976, qui porte le n° 1862/76 (JO L 206 du 31. 7. 1976, p. 3). Compte tenu des nouveaux prix des céréales, ce texte a, d'une part, augmenté les montants de restitution en les portant à un niveau situé entre 14 et 20 unités de compte. D'autre part, son article 2 a toutefois arrêté que, pour la campagne de commercialisation 1976-1977, la restitution resterait inchangée dans la mesure où elle se rapportait à la fabrication du produit que nous avons cité tout à l'heure, c'est-à-dire du glucose à haute teneur en fructose. En outre, ce règlement a prévu que cette dernière restitution ne serait plus accordée à partir de la campagne de commercialisation 1977-1978. Dans la pratique, ces règles sont appliquées comme suit: les fabricants d'amidon reçoivent certes la restitution fixée de manière générale, mais les États membres — conformément à l'article 5 bis, paragraphe 3, du règlement n° 2742/75 dans sa version modifiée — récupèrent ensuite auprès des fabricants concernés, dans la mesure où ceux-ci utilisent pour fabriquer du glucose à haute teneur en fructose les produits de base rendus moins chers, la partie du montant de restitution qui dépasse les taux prévus par la règlement n° 2742/75. A partir de la campagne de commercialisation 1977-1978, la récupération sur ces producteurs doit, en application de l'article 5 bis, paragraphe 1, lettre b), du règlement n° 2742/75, porter sur l'intégralité du montant de restitution accordé.

Le 31 août 1976, la Commission a arrêté à ce sujet, par son règlement n° 2158/76 (JO L 241 du 2. 9. 1976, p. 21), certaines modalités d'application. Celles-ci obligent les fabricants de glucose à haute teneur en fructose de communiquer régulièrement aux organismes compétents des États membres les quantités fabriquées par eux et de leur présenter certains documents. En outre, le règlement fixe les dates auxquelles les organismes compétents des États membres doivent établir les montants totaux qui entrent en considération pour être récupérés sur les divers fabricants, ainsi que les dates auxquelles ce remboursement doit au plus tard s'effectuer.

La firme Koninklijke Scholten Honig, qui, avec ses filiales, est un des fabricants de glucose à haute teneur en fructose, considère cette nouvelle réglementation comme illégale pour divers motifs. C'est pourquoi elle s'est adressée le 20 octobre 1976 à la Cour de justice, en lui demandant d'annuler l'article 2 du règlement n° 1862/76 ainsi que le règlement n° 2158/76.

Tant le Conseil que la Commission ont, en vertu de l'article 91 du règlement de procédure, opposé à cette demande une exception d'irrecevabilité et prié la Cour de se prononcer d'abord sur ce point.

Comme à la suite de ces demandes il n'a été plaidé, le 1er mars 1977, que sur la recevabilité du recours, nous ne devons prendre position aujourd'hui que sur cette question.

Au cours de la procédure orale, le Conseil a, d'autre part, renoncé à faire valoir les réserves — manifestement non fondées — qu'il avait initialement expri-

mées, en rapport avec le règlement attaqué émanant de lui, sur le respect du délai de recours. Nous nous trouvons donc en présence de deux objections qui ont essentiellement été formulées par le Conseil, car la Commission, constatant qu'aucun moyen de recours propre au règlement d'exécution arrêté par elle n'avait été avancé, s'est, dans l'ensemble, référée à l'argumentation du Conseil. Et celle-ci consiste à dire, d'une part, que, d'après l'article 173 du traité CEE, le recours est irrecevable parce que les actes attaqués constituent de véritables règlements dont il ne saurait pas être dit qu'ils concernent la requérante individuellement. D'autre part, il ne pourrait pas non plus être prétendu que la requérante est concernée directement.

Voici nos observations:

1. En rapport avec la question de savoir si les actes attaqués constituent de véritables règlements ou s'ils cachent en partie des décisions qui concernent individuellement la requérante, les défenderesses font valoir que le champ d'application de la réglementation contestée est défini d'après le produit en cause et que ce régime s'applique donc à une certaine catégorie de fabricants. En conséquence, il ne pourrait pas être soutenu que ce régime concerne un nombre déterminé et bien connu d'entreprises. La requérante quant à elle estime que les règlements attaqués contiennent en réalité pour partie des décisions individuelles. Ces textes ne concerneraient de toute évidence qu'un nombre restreint et déterminable d'entreprises de la Communauté qui fabriquent du glucose à haute teneur en fructose; cela apparaîtrait très clairement lorsqu'on se rapporte non pas aux établissements ou filiales, mais à une notion d'entreprise similaire à celle qui est appliquée dans le droit de la concurrence, c'est-à-dire lorsqu'on considère une société mère et ses filiales qui se trouvent dans un rapport de dépendance comme une seule entreprise. De plus, il serait important de noter que le nombre des intéressés ne pourrait pas augmenter à bref délai, et certainement pas durant la campagne de commercialisation en cours et la suivante. La création d'établissements d'exploitation exigerait en effet de considérables investissements et des connaissances techniques poussées qui, actuellement et pour les prochaines années, seraient encore protégées par des brevets et par des accords de licence, et il serait incontestable qu'entre l'acquisition des connaissances et leur application pratique il s'écoule plusieurs années. De plus, il serait indéniable que précisément le régime attaqué décourage, par la détérioration des conditions de fabrication qu'il opère, de potentiels intéressés et qu'il limite ainsi — ce qui serait du reste le véritable dessein — le nombre des entreprises concernées. Dans ces conditions — et à cet égard la requérante se réfère aux termes que la Cour a utilisés, pour qualifier le fait de l'atteinte individuelle, dans son arrêt dans l'affaire 25-62 (Plaumann & Co/Commission de la CEE, arrêt du 15. 7. 1963, Recueil 1963, p. 197) — il serait possible d'affirmer qu'en raison de la situation de fait dans laquelle elle se trouve et de certaines qualités qui lui sont particulières, la requérante est individuellement concernée.

En rapport avec cette divergence d'opinion, deux constatations peuvent être faites immédiatement et sans difficultés.

Aucune importance ne revêt de toute évidence la question, qui oppose les parties, du nombre des entreprises ou établissements de la Communauté qui fabriquent le produit pour lequel la réglementation attaquée réduit d'abord la restitution pour la campagne de commercialisation 1976-1977, puis la supprime entièrement à partir de la campagne de commercialisation 1977-1978. En d'autres termes, il est sans intérêt de savoir si le nombre de ces entreprises est actuellement de 4, comme le déclare l'annexe 5 à la requête ou si l'on peut parler, comme une autre annexe le donne à penser, de 23 centres de production. Si ces établissements sont individuellement concernés, même l'existence d'un très grand nombre d'entre-

prises touchées ne change en effet rien à la recevabilité du recours — comme le montre par exemple l'arrêt qui a été rendu dans les affaires 41 à 44-70 (NV International Fruit Company et autres/Commission des Communautés européennes, arrêt du 13. 5. 1971, Recueil 1971, p. 411).

Aucune importance non plus ne présente le fait qu'à la date de l'adoption des mesures litigieuses le nombre des intéressés pouvait être déterminé, raison pour laquelle — ce que la requérante a souligné avec force — les invitations à une audition, que la Commission a organisée en octobre 1976, n'ont pas été lancées sous la forme d'une invitation générale, mais individuellement. Cette possibilité de détermination des intéressés, rapportée à la date de l'adoption ou de l'entrée en vigueur d'une réglementation, existe en effet aussi dans le cas d'actes nettement normatifs. Cette constatation a notamment été faite dans l'arrêt dans l'affaire 6-68 (Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Conseil des Communautés européennes, arrêt du 11. 7. 1968, Recueil 1968, p. 595).

La question décisive pour la délimitation et la qualification nécessaires d'après l'article 173 du traité CEE est plutôt celle de savoir si les mesures attaquées présentent effectivement un caractère normatif, c'est-à-dire si — conformément aux termes que la Cour a utilisés dans son arrêt dans les affaires 19 à 22-62 (Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes et autres/Conseil de la CEE, arrêt du 14. 12. 1962, Recueil 1962, p. 943) — elles s'appliquent à un groupe non identifiable de sujets, à une catégorie abstraite de destinataires, ou si elles s'adressent en réalité à un groupe fermé et restreint d'intéressés, qui durant la période d'application ne se modifie pas, ou encore, si le groupe des intéressés peut être déterminé nettement et définitivement, comme la Cour l'a par exemple jugé dans les affaires 30-67 (Aktiengesellschaft Industria Molitoria Imolese/Conseil des Communauté européennes, arrêt du 13. 3. 1968, Recueil 1968, p. 171), 106 et 107-63 (Alfred Töpfer KG et Getreide-Import-Gesellschaft/Commission de la CEE, arrêt du 1. 7. 1965, Recueil 1965, p. 525) et 100-74 (CAM SA/Commission des Communautés européennes, arrêt du 18. 11. 1975, Recueil 1975, p. 1393).

Sur cette question centrale, nous constaterons, d'une part, que les règles attaquées sont formulées d'une manière générale, qu'elles s'appliquent donc — ce qui est typique d'une norme — à tout ce qui exerce une certaine activité de production. D'autre part, il n'est pas douteux que les considérations que la requérante a développées, en alléguant les coûts d'investissement et les connaissances techniques requises, sur les difficultés de l'élargissement du groupe des intéressés, sont elles aussi d'un grand poids.

Pour l'appréciation d'un pareil cas, qui est de toute évidence un cas limite, il est à notre avis utile de se reporter avant tout à deux affaires qui ont été jugées autrefois, notamment aux affaires 1-64 (Glucoseries Réunies/Commission de la CEE, arrêt du 2. 7. 1964, Recueil 1964, p. 811) et 6-68 (Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Conseil des Communautés européennes, arrêt du 11. 7. 1968, Recueil 1968, p. 595). L'affaire 1-64 avait pour objet une décision de la Commission qui autorisait la France à percevoir des taxes compensatoires à l'importation de glucose (dextrose) en provenance d'autres États membres. Dans ce cas, la Cour n'a pas considéré comme décisif le fait que l'entreprise requérante belge était «la seule entreprise belge à la fois intéressée économiquement, désireuse et capable, pendant la période d'application de la décision attaquée, d'exporter du glucose de Belgique vers la France en quantité non négligeable». En raison de la portée économique générale de la décision attaquée, la Cour a au contraire jugé que la requérante n'était pas individuellement concernée et elle a en conséquence rejeté le recours comme irrecevable. Dans l'autre affaire qui nous intéresse ici, soit la procédure 6-68, le litige portait sur la

limitation dans le temps du régime d'intervention pour le sucre de betterave brut. D'après le règlement n° 1009/67, qui avait été arrêté le 18 décembre 1967, ce régime devait cesser d'être applicable le 31 décembre 1969, de sorte que la garantie d'écoulement prévue pour environ trente entreprises de la Communauté qui fabriquaient le produit en question disparaîtrait à partir du 1er janvier 1970. Cette particularité a alors incité mon prédécesseur, M. l'avocat général Roemer, à proposer de parler dans cette affaire de la réglementation d'un cas particulier, d'un «cas concret». Il a estimé — ce que la requérante dans la présente procédure a spécialement souligné — qu'il y avait lieu de reconnaître que la requérante dans cette affaire, qui fabriquait du sucre brut, était individuellement concernée, parce que, d'après la situation économique de l'époque et la situation juridique créée par le règlement attaqué, il devait être considéré comme tout à fait improbable que le nombre des sujets concernés pût encore s'accroître. La Cour de justice n'a toutefois pas suivi cette thèse selon laquelle il s'agissait pratiquement d'une catégorie «limitée d'intéressés. Elle est au contraire partie de l'idée qu'il s'agissait en l'occurrence d'une réglementation normative, sans doute parce qu'une modification du nombre des intéressés ne pouvait pas être exclue *avec certitude,* et elle a par conséquent refusé de reconnaître un droit de recours au titre de l'article 173 du traité CEE.

Compte tenu en particulier de cette jurisprudence, on pourra difficilement se décider à se rallier ici à l'opinion de la requérante selon laquelle elle est individuellement concernée. Sans doute faut-il certes lui concéder qu'il est très improbable que le groupe des fabricants de glucose à haute teneur en fructose se modifie sensiblement dans les années à venir, mais une pareille modification ne peut pas être exclue avec certitude. Sous cet angle, il est intéressant de noter qu'en ce qui concerne la situation juridique, la requérante n'a pas soutenu que les droits de brevet et les accords de licence existants faisaient obstacle à l'apparition, dans les prochaines années, de nouveaux fabricants du produit, appliquant peut-être des procédés de fabrication analogues. De même, il est intéressant d'observer que même la réglementation attaquée, qui est actuellement en vigueur, ne dissuade apparemment pas tout intéressé d'effectuer de nouveaux investissements. Nous pouvons renvoyer à ce sujet à certains documents qui ont eté produits devant nous, comme par exemple à la réponse du gouvernement fédéral allemand à une question parlementaire, ou à d'autres documents dans lesquels il est question de capacités envisagées, d'installations d'essai ou de projets à l'étude dans quelques États membres. Significative est aussi la lettre d'un fabricant français du 29 octobre 1976 qui déclare que le produit en question sera fabriqué à partir du 1er août 1977, malgré le nouveau régime de restitution. Tout cela prouve que la réglementation attaquée ne freine aucunement la production de glucose à haute teneur en fructose.

En conséquence, nous estimons qu'il n'est pas possible de prétendre que la réglementation attaquée, qui ne vaut pas seulement pour une brève période mais implique une orientation de principe pour l'avenir, ne concerne, de la même manière que les destinataires d'une décision individuelle, que les fabricants actuels du produit en cause, c'est-à-dire un groupe limité. Même s'il s'agit — comme nous l'avons déjà dit — d'un cas limite, auquel la possibilité effective d'obtenir une protection juridique devant les tribunaux nationaux enlève du reste tout caractère particulièrement délicat, force est finalement d'admettre, et cela bien que les règles en question ne portent que sur un produit bien déterminé, qu'on se trouve en présence d'une véritable réglementation normative. Or, si le caractère réglementaire de la mesure attaquée ne fait aucun doute, il en découle automatiquement que la requérante ne peut pas être individuellement concernée et qu'un droit de recours doit pour ce motif lui être dénié.

2. Dans ces conditions, le problème de savoir si la requérante est directement concernée ne doit en fait plus être examiné. Comme il a toutefois aussi été discuté au cours de la procédure, nous ferons à ce sujet quelques brèves observations.

Sur ce point — disons-le immédiatement — nous partageons non pas le point de vue du Conseil, mais celui de la requérante.

L'élément décisif à cet égard n'est pas le fait que les règles attaquées s'adressent aux États membres et qu'elles exigent des mesures d'exécution nationales, notamment la récupération de montants de restitution. Le fait important est que les prescriptions communautaires «pénètrent» dans le domaine national jusqu'au niveau des entreprises, car les autorités nationales n'ont aucun pouvoir discrétionnaire, mais doivent arrêter des actes d'exécution bien déterminés. Cela découle clairement du texte de l'article 2 du règlement nº 1862/76 qui — sans prévoir aucune condition — utilise les termes: «les États membres récupèrent auprès des fabricants de glucose à haute teneur en fructose ...», de même que du règlement nº 2158/76 de la Commission qui est libellé de la même manière, contient lui aussi des directives précises aux autorités des États membres en vue de l'accomplissement d'actes de pure exécution, et ne prévoit lui non plus aucune marge d'appréciation.

Le Conseil se trompe par conséquent lorsqu'il estime que les États membres ont simplement été habilités à récupérer les montants de restitution et que les entreprises ne sont donc directement atteintes que par les mesures nationales. Au surplus, le Conseil confond malencontreusement les notions pertinentes lorsqu'il soutient qu'une entreprise ne peut être qualifiée de directement concernée que lorsqu'elle est affectée d'une manière spécifique et en raison d'une situation de fait particulière. En réalité, il s'agit là des critères qui servent à déterminer si un sujet est concerné *individuellement,* cependant que l'existence ou non d'une atteinte directe dépend uniquement, dans des constellations comme celle de l'espèce, de la nature des interventions nationales prévues et non pas du fait que les dispositions communautaires exigent en sus un acte national.

Comme dans la présente affaire, ainsi que nous l'avons montré, il n'est pas possible de reconnaître que la requérante est concernée individuellement, et comme d'après l'article 173 du traité CEE il ne suffit pas que seule une des deux exigences examinées soit remplie, il faut s'en tenir à la constatation que le recours ne peut pas être jugé recevable.

3. Étant donné que cette appréciation vaut tant pour le règlement du Conseil que pour celui de la Commission, qui a le même champ d'application, nous ne pouvons donc que conclure au rejet, comme irrecevable, de l'entièreté du recours et à la condamnation de la requérante aux dépens, conformément à l'article 69 du règlement de procédure.