LA COUR,

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

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

2) **La partie requérante est condamnée aux dépens de l'instance.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 mars 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 3 FÉVRIER 1972 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Après la libération du cours du DM en mai 1971, c'est-à-dire après l'élargissement des marges de fluctuation de cette monnaie, le cours de change effectif du DM, en République fédérale, s'est établi au-dessus de la parité officielle. Il en est résulté des difficultés pour le fonctionnement du marché commun, car les échanges commerciaux, qui ont lieu au cours de change effectif, pouvaient atteindre en DM un prix inférieur aux prix d'intervention et d'achat prévus par la réglementation communautaire en fonction de la parité officielle. C'est pourquoi, le 12 mai 1971, le Conseil a arrêté le règlement nº 974/71 (JO nº L 106, p. 1), par lequel il a institué un système de montants compensatoires pour le commerce avec les États membres et avec les pays tiers, en vue de compenser l'incidence de la mesure monétaire indiquée sur les prix des produits agricoles. Selon ce système, au cas où un État membre admet, pour les transactions commerciales, un taux de change de sa monnaie « supérieur à la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale », il est autorisé à percevoir des montants compensatoires lors de l'importation de certains

1 — Traduit de l'allemand.

produits en provenance d'États membres ou de pays tiers et à accorder des montants compensatoires lors de l'exportation de certains produits dans d'autres États membres et États tiers. Ce système s'applique aux produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles et à ceux dont le prix est fonction de celui des produits que nous venons de nommer et qui relèvent d'une organisation commune des marchés ou qui font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de l'article 235 du traité. L'article 2 du règlement n° 974/71 définit en détail l'ampleur des montants compensatoires. L'article 6 du même règlement précise encore que « les modalités d'application du présent règlement, qui pourraient comporter d'autres dérogations aux règlements relatifs à la politique agricole commune, sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 120/67 (JO n° 117, p. 2279) (c'est-à-dire selon la procédure comportant la saisine du Comité de gestion des céréales). Selon l'article 8, « le présent règlement est applicable à compter du 12 mai 1971 ».

Les dispositions d'application mentionnées ont d'abord été établies par le règlement de la Commission n° 1013/71 du 17 mai 1971 (JO n° L 110, p. 8). Les montants compensatoires prévus ont été fixés pour certains produits par un autre règlement de la Commission n° 1014/71, du 17 mai 1971 (JO n° L 110, p. 10). Pour le détail, nous renvoyons à l'annexe I à ce règlement. Il résulte de celle-ci qu'en ce qui concerne le secteur des céréales, seuls les produits de base sont cités en principe et que les produits qui nous intéressent dans cette affaire ne sont pas mentionnés parmi les produits de transformation à base de céréales, notamment les flocons d'orge et les gruaux de maïs. Le règlement a été publié au Journal officiel du 18 mai 1971 ; son article 2 précise que « le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes. Il prend effet à compter du 12 mai 1971 ». Mentionnons encore que, dans des règlements ultérieurs de la Commission, par exemple dans les règlements n° 1033/71 (JO n° L 112, p. 26) et n° 1272/71 (JO n° L 133, p. 1), les montants compensatoires ont été modifiés en fonction des variations des cours des changes.

Comme nous l'avons déjà dit, le système ainsi créé revêt de l'importance pour la requérante de l'espèce. Celle-ci, en effet, exploite un moulin à Lübeck et fabrique, en utilisant des produits de base qu'elle achète sur le marché mondial, des produits transformés à base de céréales, en particulier des gruaux de brasserie de maïs et des flocons d'orge. Il semble que ces produits soient exportés principalement vers la Pologne et le Danemark (dans ce cernier pays, en vue de la fabrication de bière). Ce système a entraîné des pertes pour la requérante : en effet, les produits de base importés ont été grevés de montants compensatoires, alors que pour l'exportation des produits transformés les montants compensatoires n'ont pas été accordés, du fait que ces produits n'étaient pas cités dans la liste du règlement n° 1014/71. C'est la raison pour laquelle l'entreprise Nordgetreide s'est adressée à la direction générale VI, direction « Céréales », de la Commission des Communautés européennes par un télex du 26 mai 1971. Elle soulignait que le système de compensation provoquait des distorsions des conditions de concurrence pour les produits qu'elle fabriquait et qu'il ne lui était pas possible de conclure des contrats d'exportation pour le troisième trimestre de 1971. La requérante terminait par ces mots : « Nous vous prions instamment de tenir pleinement compte de notre situation et de l'injustice qu'elle représente et de compléter en conséquence la liste des marchandises ». Sur ces entrefaites, après un télex de rappel du 4 juin 1971, l'entreprise Nordgetreide a reçu un télex de la Commission du 16 juin 1971, signé du directeur général adjoint M. Heringa, rédigé en ces termes : « La Commission se rend bien compte que la

fixation ou, parfois, la non-fixation de montants compensatoires est susceptible d'entraîner des difficultés dans les échanges pour un certain nombre de produits. Il faut cependant remarquer que le caractère nécessairement global des mesures prises l'a amenée, dans certains cas où la situation économique des produits considérés laissait prévoir que l'application des mesures monétaires en cause n'entraînerait pas de perturbation dans les échanges, à ne pas fixer de montants compensatoires ».

L'entreprise Nordgetreide ne s'estimant pas satisfaite par cette réponse, elle a saisi la Cour de justice le 21 juillet 1971, vous demandant dans sa requête de donner suite à la requête en annulant la décision de la Commission du 16 juin 1971, et ce, avec toutes conséquences que de droit, en l'occurrence l'inclusion des produits de la position n° 11.02 du tarif douanier commun, notamment des flocons d'orge et des gruaux et semoules de maïs (semoules de brasserie), dans la liste des marchandises faisant l'objet de l'annexe au règlement n° 1014/71 de la Commission et de l'annexe 1 au règlement CEE n° 1271/71 de la Commission (il s'agit manifestement du règlement n° 1272/71) ; subsidiairement, de donner suite à la requête par constatation de l'abstention, contraire au traité, de la Commission à l'endroit de la demande de la requérante du 26 mai 1971, abstention résultant de l'absence, dans le télex de la Commission du 16 juin 1971, d'une décision sur ladite demande, et ce, avec toutes conséquences que de droit, en l'occurrence l'inclusion des produits de la position n° 11.02 du tarif douanier commun, notamment des flocons d'orge et des gruaux et semoules de maïs (semoules de brasserie), dans la liste des marchandises faisant l'objet de l'annexe au règlement CEE n° 1014/71 et de l'annexe 1 au règlement CEE n° 1271/71 de la Commission (il s'agit manifestement du règlement n° 1272/71).

Après l'introduction du recours, la Commission a arrêté le règlement n° 1687/71 du 30 juillet 1971 (JO n° L 173, p. 1) « portant modification des annexes au règlement n° 1014/71, concernant les montants compensatoires applicables dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres ». Dans ce règlement, elle fixe un nouveau taux pour les montants compensatoires et en partie pour de nouveaux produits, notamment pour les gruaux et semoules de maïs (position tarifaire 11.02 A V a 1) et pour les flocons d'orge (position tarifaire 11.02 E I b 1). Selon son article 1, les annexes à ce règlement remplacent les annexes au règlement n° 1014/71. Son article 2 précise que le règlement entre en vigueur le 2 août 1971.

La Commission estime qu'il n'y a donc plus lieu de statuer sur la demande au principal.

Répondant à une communication en ce sens qui lui a été adressée le 22 septembre 1971, la requérante a déclaré qu'elle estimait sans doute que, du fait du règlement n° 1687/71, il n'y avait plus lieu de statuer sur le fond, « dans la mesure où des montants compensatoires ont été accordés pour la période partant du 2 août 1971 ». Toutefois elle estimait qu'il fallait statuer sur sa demande visant « à l'octroi de montants compensatoires pour la période allant du début de la libération du cours des changes du 12 mai au 1er août 1971 ». Ces considérations ont été exposées dans une lettre du 27 septembre 1971 adressée à la Commission.

Dans un mémoire du 7 octobre 1971, cette dernière a répété devant la Cour sa thèse selon laquelle il n'y avait pas lieu de statuer sur l'affaire au principal. En conséquence, elle vous demande à titre principal de prononcer le non-lieu, conformément à l'article 69, paragraphe 5, du règlement de procédure et de condamner la requérante aux dépens ; à titre subsidiaire, elle vous demande de statuer, conformément à l'article 91 du règlement de procédure, sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond, de rejeter le recours comme irrece-

vable et de condamner la requérante aux dépens.

Comme la requérante persistait à penser qu'il y avait lieu de statuer sur le fond, vous avez décidé de traiter au préalable l'exception d'irrecevabilité. C'est ce qui a été fait au cours de l'audience publique du 26 janvier 1972. En conséquence, notre tâche se limitera aujourd'hui à prendre position sur ce point uniquement.

1. Il n'est pas nécessaire que nous répétions la demande présentée à titre principal. Elle concerne la décision de la Commission, du 16 juin 1971, par laquelle cette dernière a fait savoir à la requérante qu'il n'y avait pas lieu de compléter la liste des produits du règlement n° 1014/71.

Lorsque nous réfléchissons à la question de savoir s'il est possible d'exiger son annulation, nous devons — puisque la demande a été présentée par une entreprise privée — examiner tout d'abord, en application de l'article 173 du traité CEE, si la décision en question constitue un acte attaquable. — On pourrait en douter : en effet, elle n'a pas été signée, comme le prévoit l'article 12 du règlement intérieur de la Commission, par son président ni par un autre membre de la Commission, mais seulement par le directeur général adjoint. Dans une telle situation, votre jurisprudence relative au traité CECA a, nous le savons, nié l'existence d'une décision attaquable (voir par exemple les affaires 35-62 et 16-63, Recueil 1963, p. 416). — Cependant, au cours de la procédure orale, le représentant de la Commission nous a assuré que le directeur général adjoint, dont il est fait mention, a agi sur mandat de la Commission et que la formule employée dans le télex : « La Commission se rend compte . . .» permet de conclure que c'est l'avis de cette dernière qui a été communiqué à la requérante. De plus, à la lecture de votre jurisprudence, on peut avoir l'impression que les principes mentionnés développés à propos de la législation relative à la CECA, ne sont pas obligatoirement applicables dans le domaine de la CEE. Cette conclusion est justifiée par l'arrêt que vous avez rendu dans l'affaire 48-65 (Recueil 1966, p. 38) dans laquelle vous aviez aussi à apprécier une lettre envoyée par un service de la Commission et signée, en son propre nom, par un directeur général ; vous avez déclaré le recours irrecevable, mais sans faire référence à ce fait. Nous nous rallions donc à la thèse que notre ancien collègue, l'avocat général Gand, a développée à propos de cette affaire dans le volume XII du Recueil (Recueil 1966, p. 44). Dans la présente affaire également, il ne faut donc pas considérer comme un élément déterminant le fait que la décision en question a été rédigée par un service de la direction générale de l'agriculture et qu'elle a été signée, en son propre nom, par un directeur général adjoint. L'élément déterminant est plutôt qu'il ressort du texte de cette lettre que « son signataire y expose le point de vue de la Commission ».

Il est donc nécessaire de poser en d'autres termes la question déterminante de la recevabilité. En cas de rejet d'une demande, comme c'est le cas ici, il ne faut pas s'attacher simplement au fait que l'auteur de la demande a reçu individuellement une réponse négative, mais, afin que les limitations du droit d'agir en justice contenues à l'article 173 du traité CEE ne puissent pas être tournées, il faut partir de l'idée qu'une décision de rejet ne constitue un acte attaquable que si la mesure positive que l'on a cherché à obtenir, mais qui a été refusée, eût été attaquable. C'est la thèse que la Commission soutient de manière convaincante. Nous pensons pouvoir déduire des indices fournis par l'arrêt que vous avez rendu dans l'affaire 15-70 (Recueil 1970, p. 979) que cette thèse correspond également à votre position de principe.

Si nous appliquons ce critère d'appréciation à la présente affaire, il apparaît tout d'abord que la conclusion qui s'appuie sur la demande du 26 mai 1971 et qui lui donne en quelque sorte une forme juridique, vise à compléter deux règlements. Il

est alors tentant d'admettre que le rejet de la demande ne constitue pas un acte individuel, mais équivaut à confirmer les règlements qui, aux dires de la requérante, doivent être complétés. Un examen plus détaillé de la nature juridique de la réglementation en question montre que cette thèse est justifiée. Comme nous l'avons dit au début, il s'agit, dans cette réglementation, en raison de la libération du cours du DM, de fixer pour le commerce extérieur de certains produits, des montants compensatoires applicables tant aux importations qu'aux exportations. Manifestement, cette réglementation présente les caractères qui doivent être réunis pour que, selon votre jurisprudence, il s'agisse d'un règlement au sens du traité CEE. La réglementation a un caractère normatif, elle est applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais à des catégories envisagées abstraitement, il s'agit d'une mesure qui s'applique à des situations déterminées objectivement et qui comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées d'une manière générale et abstraite (ainsi que nous pouvons le lire, par exemple, dans l'arrêt rendu dans les affaires 16 et 17-62 (Recueil 1962, p. 918). Comme la Commission l'a souligné, l'élément essentiel est que la catégorie de personnes intéressées par la réglementation, considérée du point de vue de la promulgation de la mesure, n'est pas identifiable et, partant, n'est pas limitée ; au moment de l'adoption de la réglementation, personne ne pouvait dire quels seraient les producteurs et commerçants qu'elle viserait et cela — selon le système de la réglementation (qui rappelle les observations de votre arrêt 38-64, Recueil 1965, p. 270) non seulement lors de l'exportation, mais aussi lors de l'importation des produits en question.

En revanche, le fait qu'il ne s'agit pour la requérante que de deux produits déterminés et que la catégorie des entreprises qui produisent ces marchandises est limitée en république fédérale d'Allemagne ne joue aucun rôle. Sur ce point également, votre jurisprudence a depuis longtemps donné les éclaircissements nécessaires, dans un sens qui, en fait, va à l'encontre de la thèse de la requérante. Rappelons seulement l'arrêt que vous avez rendu dans l'affaire 6-68 (Recueil 1968, p. 604) et le cas, peut-être encore plus net, de l'affaire 1-64 (Recueil 1964, p. 823).

Enfin, il apparaît également impossible de dissocier la mesure mise en cause et de la qualifier différemment selon qu'il s'agit d'une réglementation destinée à s'appliquer dans le passé (c'est la solution que la requérante cherche à obtenir et il serait certainement impossible de nier qu'une telle réglementation concerne des personnes déterminées) ou selon qu'il s'agit de mesures ayant des effets pour l'avenir. Dans nos conclusions relatives à l'affaire 63-69 (Recueil 1970, p. 218), nous avons déjà indiqué qu'aux fins de l'analyse juridique, une telle dissociation serait artificielle et, partant, illicite ; vous vous êtes manifestement rangés à notre point de vue (Recueil 1970, p. 211).

Comme la Commission, nous parvenons donc à la conclusion que la demande d'annulation introduite par la requérante est irrecevable, en raison de la nature juridique de la mesure qu'elle met en cause. Il est par conséquent inutile d'étudier les autres questions qui se posent habituellement dans le cadre de l'article 173 et, en particulier, de rechercher si la requérante est individuellement et directement concernée.

Dans la mesure où la première demande parle, par ailleurs, de constater certaines conséquences juridiques, il importe en outre de remarquer que, dans le cadre de recours en annulation, le traité ne prévoit que l'annulation d'un acte attaqué (art. 174). Après l'annulation, conformément à l'article 176, l'institution défenderesse prend les mesures nécessaires ; le cas échéant, elle dispose pour ce faire d'un pouvoir d'appréciation. Mais, dans son arrêt, la Cour ne peut pas indiquer ce que doivent être ces mesures. Dans tous les cas, cette partie de la demande

doit donc, elle aussi, être déclarée irrecevable.

2. Après avoir montré que la demande principale est entièrement irrecevable, nous ferons encore, à propos de la demande subsidiaire fondée sur l'article 175 du traité CEE, les observations suivantes :

Comme nous le savons, cette demande a pour but de faire constater la carence de la Commission, parce que celle-ci n'a pas donné suite à la demande de la requérante visant à faire compléter la liste des marchandises des règlements nos 1014/71 et 1271 (il s'agit du règlement no 1272/71).

Comme vous le savez, toute personne physique ou morale peut saisir la Cour, en vertu de l'article 175, « pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis ». Étant donné que l'objectif réel du recours est — comme nous l'avons montré — de faire compléter des règlements de la Commission, donc de modifier des actes normatifs, la question se pose par conséquent de savoir si de telles demandes entrent, elles aussi, dans le champ d'application de l'article 175.

Disons-le tout de suite, la réponse à cette question ne peut être que négative. Certes, on pourrait alléguer que l'article 175 n'exclut expressément que les recommandations et les avis, mais non pas les règlements. Mais comme, d'autre part, l'article 173, qui interdit aux particuliers d'attaquer des règlements, et l'article 175 forment un système cohérent, et que l'article 175 parle d'un acte à adresser au requérant, il faut en conclure, même en admettant que cette dernière formule ne devrait pas être comprise dans le sens d'un acte *adressé au requérant,* que l'article 175 ne vise que des actes qui sont pris en raison de la situation juridique individuelle d'un requérant et qui s'appliquent à lui d'une façon particulière, et non, a contrario, des mesures qui ont une portée *générale.* A ce propos également, nous nous référerons aux thèses exposées dans des conclusions précédentes (affaire 103-63, Recueil 1964, p. 857), auxquelles notre ancien collègue, l'avocat général Gand, s'était rallié expressément (Recueil 1966, p. 43).

Sans approfondir davantage cette question, nous pouvons donc conclure que la demande subsidiaire est, elle aussi, irrecevable, en raison de la nature juridique de la mesure demandée.

3. En résumé, sans tenir compte de la thèse développée par la Commission, selon laquelle il faudrait prononcer un non-lieu, nous retiendrons que les conclusions figurant dans le recours ne sont pas recevables. Il s'ensuit que la requérante doit être condamnée aux dépens.