d'État au transport par chemin de fer de matières minérales. En effet, d'autres opérateurs économiques, notamment les entreprises de transport et les acheteurs, sont également touchés par une telle décision, de sorte qu'on ne saurait considérer qu'elle affecte des opérateurs dont le nombre ou l'individualité étaient déterminés et vérifiables au moment où elle a été arrêtée.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-6/92 *

I — Exposé des faits

La legge finanziaria n° 887 du 22 décembre 1984 (loi de finance 1985, publiée au supplément de la Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n° 356 du 29 décembre 1984, annexe 3) prévoit que l'État italien prendra à sa charge une partie des frais liés au transport par chemin de fer de certaines marchandises en provenance de Sardaigne et de Sicile; la prise en charge est de 30 % si les marchandises transportées sont des minerais bruts et de 60 % s'il s'agit de matières produites et transformées dans les régions précitées.

Le régime est décrit à l'article 19, dernier tiret, de la loi dans les termes suivants:

« Les transports de matières minérales en vrac produites dans les îles et expédiées de celles-ci bénéficient d'une réduction à raison de 30 % des tarifs des chemins de fer nationaux. Cette réduction est portée à 60 % pour les matières produites et transformées dans les îles. La somme des réductions est à la charge du Trésor qui rembourse les chemins de fer nationaux des montants dus au titre de la réglementation communautaire. »

La Commission s'est interrogée sur la compatibilité du régime italien avec l'article 80 du traité CEE; cette disposition interdit aux États membres d'accorder des conditions de faveur pour le transport de marchandises dans l'intérêt de certaines entreprises et donne la faculté à la Commission d'autoriser de telles mesures après avoir évalué leur nécessité pour les régions concernées et leur incidence sur la concurrence entre modes de transport.

L'article 80 est ainsi rédigé:

« 1. L'application imposée par un État membre, aux transports exécutés à l'intérieur de la Communauté, de prix et condi-

* Langue de procédure: l'italien.

tions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières, est interdite à partir du début de la deuxième étape, sauf si elle est autorisée par la Commission.

2. La Commission, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, examine les prix et les conditions visés au paragraphe 1 en tenant compte notamment, d'une part, des exigences d'une politique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques, et d'autre part des effets de ces prix et conditions sur la concurrence entre les modes de transport.

Après consultation de tout État membre intéressé, elle prend les décisions nécessaires.

3. L'interdiction visée au paragraphe 1 ne frappe pas les tarifs de concurrence. »

Conformément à l'article 80, paragraphe 2, la Commission a invité le gouvernement italien à présenter ses observations par lettres du 7 septembre 1989 et du 18 décembre 1989. Puis, elle s'est efforcée, par lettre du 1er août 1990, de convenir d'une date de réunion. Enfin, n'ayant reçu aucune réponse satisfaisante des autorités italiennes, elle a arrêté la décision 91/523/CEE, du 18 septembre 1991, relative à l'élimination des tarifs de soutien des chemins de fer italiens pour le transport de matières minérales en vrac et des matières produites et transformées dans les îles de Sicile et Sardaigne (JO L 283, p. 20, ci-après la « décision »).

Du préambule de cette décision, il ressort que la Commission estime que le régime italien est incompatible avec l'article 80 du traité au motif que ce régime est destiné à soutenir certaines entreprises localisées dans les régions précitées, n'est pas nécessaire pour le développement de ces régions et a une incidence néfaste sur la concurrence entre modes de transport.

En ce qui concerne l'importance du régime de soutien pour le développement des régions en cause, la Commission a relevé

« que les réductions tarifaires en cause sont octroyées sans limitation de durée; que de telles aides n'incitent pas au développement structurel et à l'amélioration de la situation des régions en cause; (...) (qu'elles) ne peuvent pas se justifier dans le cadre d'une politique régionale et ne pourvoient pas aux besoins de régions moins développées ».

A propos de l'effet du régime sur la concurrence entre modes de transport, elle a souligné

« que cela est de nature à porter préjudice et à modifier grandement la position concurrentielle d'autres modes de transport; que la Commission a pris connaissance de l'existence effective de tels préjudices dans des cas concrets; (...) (qu'il existe) un déséquilibre considérable entre le volume de marchandises transportées vers la Sicile et la Sardaigne, et celui en provenance de ces régions; que, de ce fait, en conditions normales de concurrence, les transporteurs éprouvent déjà des difficultés à trouver des chargements au départ des îles; que, par l'effet des tarifs de soutien, ces difficultés ne pourront que s'aggraver ».

II — Procédure écrite et conclusion des parties

Par requête déposée au greffe de la Cour le 6 janvier 1992, la Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva (ci-après « Fédération »), la Società italiana sali alcalini SpA, la Thalassia SpA, la Laviosa chemica mineraria SpA ainsi que la Società sarda di bentonite SpA ont introduit un recours conformément à l'article 173, alinéa 2, du traité CEE et ont conclu dans ce recours à ce qu'il plaise à la Cour:

— dire le recours recevable;

— au fond, annuler la décision 91/523/CEE de la Commission, du 18 septembre 1991, relative à l'élimination des tarifs de soutien des chemins de fer italiens pour le transport des matières minérales en vrac et des matières produites et transformées dans les îles de Sicile et Sardaigne;

— et condamner la Commission aux dépens.

Par acte introduit le 7 février 1992, la Commission, en application de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure, a demandé à la Cour de

— statuer sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond,

— déclarer le recours irrecevable

— et condamner la requérante aux dépens.

Dans leurs observations déposées le 23 mars 1992, les requérantes ont demandé à la Cour de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission et de la condamner aux dépens de la phase incidente de la procédure, en réservant les dépens restants.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir, sans instruction préalable, la procédure orale, sur la seule exception d'irrecevabilité.

Par ordonnances du 17 décembre 1992, le Président a admis les régions de Sicile et de Sardaigne à intervenir au soutien des parties requérantes.

III — Moyens et arguments des parties

Les *parties requérantes* soutiennent que le recours est recevable.

A l'appui de leur affirmation, elles font valoir en premier lieu qu'elles ont un intérêt à obtenir l'annulation de la décision litigieuse; leur raisonnement est articulé autour de trois arguments.

Le premier: la décision ferait obstacle à l'autorisation des mesures de soutien, obstacle qui serait éliminé par un arrêt d'annulation. La décision annulée, les requérantes pourraient exiger que la Commission adopte une seconde décision qui, pour être conforme au traité, devrait

autoriser les mesures en cause au motif qu'elles sont nécessaires au développement des régions concernées et n'ont pas d'incidence néfaste sur la concurrence entre modes de transport.

La possibilité d'exiger pareille décision serait confirmé par l'article 80, paragraphe 2, du traité, lequel prévoit que la Commission peut autoriser des mesures de soutien de sa propre initiative, sans qu'un État le lui demande. Cette disposition impliquerait que des personnes physiques ou morales peuvent adresser une demande d'autorisation à la Commission et que la Commission doit faire droit à leur demande ou doit, si elle la rejette, justifier son attitude.

Deuxième argument: l'interdiction des mesures italiennes découlerait, contrairement à ce que soutient la Commission, de la décision et non pas du traité. Les requérantes auraient donc un intérêt à demander l'annulation de cette décision.

Sur ce point, les requérantes soulignent que si l'interdiction découlait du traité, la Commission aurait dû entamer un recours en manquement contre l'Italie dès l'entrée en vigueur des mesures interdites (le 1er janvier 1985). Elles font par ailleurs valoir que le traité contient d'autres interdictions auxquelles les États membres peuvent déroger si la Commission ou le Conseil les y autorisent. A cet égard, elles font remarquer, sans citer de référence précise, que dans aucune des hypothèses couvertes par ces interdictions, la Cour n'a déclaré irrecevables pour défaut d'intérêt, les recours formés par des particuliers contre les actes pris par ces institutions et refusant d'accorder la dérogation sollicitée.

En deuxième lieu, les requérantes soutiennent qu'elles sont (i) concernées (ii) directement et (iii) individuellement par la décision attaquée. Elles seraient concernées dans la mesure où elles bénéficient des mesures de soutien visées par la décision litigieuse. L'effet de la décision sur les requérantes serait direct étant donné que cette décision ne laisserait aucune marge d'appréciation à l'Italie, qui serait contrainte de supprimer les mesures. Et les requérantes seraient individuellement concernées dans la mesure où elles appartiennent à la catégorie limitée des entreprises extrayant ou fabriquant en Sicile ou en Sardaigne les marchandises visées par la décision et où, en raison de leur nombre limité, ces entreprises pouvaient être identifiées par la Commission au moment de l'adoption de la décision litigieuse.

Le lien individuel entre les requérantes et l'acte attaqué serait conforme à la jurisprudence de la Cour, aux termes de laquelle un tel lien existe lorsque l'acte a été adopté en considération de la position particulière du requérant, ou encore lorsque cet acte concerne un cercle fermé de sujets au nombre desquels figure le requérant et qui étaient identifiables au moment de son adoption (voir arrêts du 15 juillet 1963, Plaumann, 25/62, Rec. p. 199; du 1er juillet 1965, Toepfer, 106/63 et 107/63, Rec. p. 525; et du 23 novembre 1971, Bock, 62/70, Rec. p. 897).

En troisième lieu, les requérantes soulignent qu'aucune autre condition que celles mentionnées ci-dessus ne doit être remplie pour que le recours soit déclaré recevable.

En particulier, elles ne devraient pas établir que l'Italie n'était que le destinataire apparent de la décision et que celle-ci leur était

en réalité adressée. Selon elles, un requérant ne serait tenu de démontrer qu'il est le destinataire réel de l'acte attaqué que lorsqu'il s'agit d'un règlement; il devrait alors prouver que, sous l'apparence d'un règlement, l'acte est en réalité une décision le concernant directement et individuellement.

La *Commission* estime quant à elle que le recours est irrecevable.

A titre liminaire, elle rappelle que l'autorisation de mesures de soutien telles que celles en vigueur en Italie constitue une dérogation à l'interdiction des tarifs préférentiels et que les dérogations au traité doivent être interprétées de manière restrictive; elle en déduit qu'un recours contre une décision refusant une dérogation ne peut être déclaré recevable que si des conditions strictes sont remplies.

Puis, elle développe les raisons pour lesquelles elle estime que le présent recours ne satisfait pas à ces exigences.

En premier lieu, elle soutient que l'interdiction des tarifs préférentiels ainsi que les conditions pour l'obtention d'une dérogation sont prévues dans le traité lui-même. La décision n'aurait fait que constater que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce, mais n'aurait pas modifié par elle-même la situation des requérantes.

La Commission en déduit deux conséquences.

Tout d'abord, la décision serait dépourvue d'effet juridique et, partant, ne pourrait pas faire l'objet d'un recours.

Ensuite, les requérantes n'aurait pas intérêt à obtenir l'annulation d'un acte qui ne les affecte pas juridiquement.

Sur le plan de l'intérêt à agir, la Commission ajoute qu'un arrêt d'annulation laisserait subsister l'interdiction des mesures de soutien, étant donné que cette interdiction découlerait du traité lui-même. Par ailleurs, si elles obtenaient un tel arrêt, les requérantes ne pourraient exiger que la Commission adopte une décision autorisant les mesures; l'article 80 ne reconnaîtrait en effet aux entreprises aucun droit d'initiative en la matière.

En second lieu, la Commission fait valoir que les requérantes ne sont pas individuellement concernées par la décision attaquée.

Elle établit à cet égard une distinction entre, d'une part, la Fédération qui, en tant qu'association d'entreprises, agit dans le cadre du présent recours au nom de ses membres et, d'autre part, les entreprises qui ont introduit le recours en leur nom propre.

La Fédération devrait établir qu'un intérêt propre — c'est-à-dre différent de celui de ses membres — a été lésé (ordonnances du 24 octobre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, 16/62 et 17/62, Rec. p. 937; du 11 juillet 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, 60/79, Rec. p. 2429; et conclusions de M. l'avocat général Mancini précédant l'arrêt du

10 juillet 1986, DEFI, 282/85, Rec. p. 2469), ce qui ne ressortirait pas du dossier.

Quant aux entreprises, elles ne seraient affectées qu'en raison de leur qualité objective d'entreprises exerçant certaines activités en Sicile ou en Sardaigne, au même titre que toutes les entreprises se trouvant actuellement ou potentiellement dans la même situation. Un tel lien ne serait pas suffisant pour agir en annulation (voir arrêt du 14 juillet 1983, Spijker Kwasten, 231/82, Rec. p. 2559 et ordonnance du 14 novembre 1991, Nikou Petridi, C-232/91 et C-233/91, Rec. p. I-5351).

La dernière cause d'irrecevabilité serait liée au destinataire de la décision. Pour que le recours soit recevable, les requérantes devraient établir que la décision n'était adressée qu'en apparence à l'Italie et était en réalité destinée aux requérantes. Cette exigence ne serait pas remplie en l'espèce, étant donné que la décision porterait sur le choix politique, effectué par l'Italie, d'introduire de telles mesures. Ce choix aurait été considéré incompatible avec le traité et la décision serait l'instrument juridique par lequel l'incompatibilité a été notifiée à l'auteur des mesures.

IV — Réponses à la question de la Cour

A l'audience du 11 février 1993, la Cour a demandé aux requérantes de lui fournir la liste des bénéficiaires du tarif de faveur, en précisant à quel titre ils en bénéficient.

Les *requérantes* ont fourni une liste de cinq bénéficiaires. Sur ces cinq bénéficiaires, deux figurent parmi les sociétés qui ont introduit le présent recours: ce sont la Società Italiana Sali Alcalini SpA et la Società Sarda di Bentonite SpA. Trois bénéficiaires ne figurent pas parmi les requérants: ce sont la S.I.E.S. SpA, établie à Trapani, la Sviluppo Industriale Miniere Sarde SpA, établie à Villaspeciosa (mais cette société est contrôlée par Laviosa Chemica Mineraria SpA, requérante dans la présente affaire), et la Maffei SpA, établie à Milan (société contrôlant la Srl Maffei Sarda Cagliari, titulaire d'une concession d'exploitation d'un gisement de feldspath).

Les requérantes ont ajouté: « Précédemment, avaient bénéficié des facilités auxquelles il a été fait allusion, pour de brèves périodes et pour des quantités limitées de produits: la Thalassia S.p.A., requérante dans la présente affaire (Thalassia S.p.A. est entièrement contrôlée par la Società Italiana Sali Alcalini S.p.A.); le groupe ENI, dans le chef des sociétés EVC S.p.A. et SAMIM S.p.A., qu'il contrôle; et le groupe EFIM, dans le chef de la société ALUMIX S.p.A. qu'il contrôle ».

Les requérantes ont joint quatre copies de lettres de voiture.

La *région de Sardaigne* estime que l'on doit comprendre de cette liste que toutes les entreprises ayant bénéficié du tarif de faveur exploitent des mines ou des salines situées en Sicile ou en Sardaigne. Or, en vertu d'un décret royal n° 1443 du 29 juillet 1927, les mines et salines ne pourraient être exploitées que si une concession a été délivrée. La qualité de titulaire d'une telle concession constituerait donc la condition nécessaire pour qu'une entreprise puisse bénéficier du tarif en question.

Pour cette région, la décision litigieuse concerne directement les requérantes puisqu'elle impose à l'État italien de supprimer une mesure dont elles ont concrètement bénéficié. En outre, cette décision les concernerait individuellement, car elles sont titulaires d'une concession minière délivrée par l'État italien et que cette qualité les différencie de la généralité des autres opérateurs économiques.

La région de Sardaigne considère en effet qu'une personne peut être individuellement concernée par une décision adressée à un tiers lorsque des circonstances de fait ou de droit la différencient des autres sujets de droit au même titre que le destinataire formel de l'acte. Elle appuie cette considération sur une analyse des arrêts du 17 septembre 1980, Philip Morris (730/79, Rec. p. 2671) et du 2 février 1988, Van der Kooy e.a. (67, 68 et 70/85, Rec. p. 219).

Dans l'affaire Philip Morris, une seule entreprise pouvait bénéficier de l'aide projetée par un État membre. Par sa seule volonté, une entreprise tierce n'aurait pas pu se trouver dans la même situation que Philip Morris. En revanche, dans l'affaire Van der Kooy, quiconque aurait pu se trouver dans la même situation de bénéficiaire de l'aide que le requérant. S'appuyant sur les arrêts du 1er juillet 1965, Toepfer, du 23 novembre 1971, Bock, précités, et du 27 novembre 1984, Agricola Commerciale Olio (232/81, Rec. p. 3881), la région de Sardaigne considère que l'intérêt individuel nait lorsqu'il n'appartient pas à la seule volonté d'un particulier de décider s'il fait partie ou non de la catégorie des sujets directement intéressés par l'acte.

La *région de Sicile* appuie également les requérantes. Pour elle, en effet, du fait de la nature des produits qui font l'objet du tarif de faveur, les bénéficiaires de ces facilités constituent un cercle fermé et sont identifiables parce qu'ils sont titulaires de concessions minières.

La *Commission*, quant à elle, signale avoir interrogé les chemins de fer italiens au sujet de la liste fournie par les requérantes.

Ceux-ci lui ont répondu que cette liste était exacte mais que les entreprises citées ne pouvaient se considérer comme une catégorie fermée puisque tous ceux qui présentent les conditions requises par la loi pour pouvoir bénéficier du tarif avantageux y ont droit.

Pour la Commission, la liste ne prouve donc pas l'existence d'une catégorie fermée.

La Commission souligne ce qu'il y a d'erroné dans l'affirmation des requérantes selon laquelle seuls les titulaires d'une concession d'exploitation de carrières peuvent bénéficier dudit tarif. Elle fait en effet remarquer qu'il résulte des lettres de voiture produites par les requérantes que pour bénéficier du tarif, l'utilisateur devait simplement attester que l'expédition était constituée de matières minérales produites ou transformées en Sardaigne ou en Sicile. Or, la transformation de matières minérales ne requerrait aucune concession de la part de l'autorité publique, pas plus d'ailleurs que l'expédition de ces mêmes matières. La Commission souligne en outre que certaines lettres de voiture déposées par les requérantes portent le nom d'un expéditeur différent de toutes les sociétés énumérées sur la

liste. En tout état de cause, la condition d'une concession administrative pour l'exploitation d'une carrière ne suffirait même pas à faire des concessionnaires une catégorie d'assujettis qui serait individuellement concernés au sens de l'article 173 du traité. Quiconque en effet pourrait demander à bénéficier d'une telle concession.

La Commission fait ensuite remarquer que la liste ne mentionne pas les bénéficiaires mais uniquement les utilisateurs du tarif. Elle souligne à cet égard que les requérantes n'ont pas été en mesure de préciser si les contrats de transport signés par ces utilisateurs faisaient bénéficier ces derniers de tout ou partie de la réduction de prix accordée. En effet, certains contrats auraient pu être passés avec une clause CIF ou une clause FOB mettant les frais de transport à charge des acheteurs. Elle souligne en outre que la réduction du prix peut profiter uniquement au transporteur, ou être partagée entre transporteurs et acheteurs qui en deviennent donc également les bénéficiaires.

Pour la Commission enfin, seuls les chemins de fer peuvent être considérés comme individuellement affectés par sa décision. Celle-ci en effet annulerait un traitement de faveur par rapport à leurs concurrents et remettrait sur un pied d'égalité les différents opérateurs publics et privés qui assurent les services de transport de marchandises terrestres et maritimes sur les trajets au départ de la Sicile et de la Sardaigne.

La Commission maintient dès lors que la demande est irrecevable.

R. Joliet
Juge rapporteur