ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre)

20 octobre 1994 *

Dans l'affaire T-99/94,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), association de droit espagnol, établie à Madrid, représentée par M^e^ Paloma Llaneza González, avocat au barreau de Madrid, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^es^ Loesch et Wolter, 11, rue Goethe,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Ramón Torrent, directeur au service juridique, et Ignacio Díez Parra, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

ayant pour objet l'annulation de la directive 93/118/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, modifiant la directive 85/73/CEE relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille (JO L 340, p. 15),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre),

composé de MM. J. L. Cruz Vilaça, président, H. Kirschner et A. Kalogeropoulos, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 mars 1994, l'Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) a demandé l'annulation de la directive 93/118/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, modifiant la directive 85/73/CEE

relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille (JO L 340, p. 15, ci-après « directive litigieuse »).

2 La directive 85/73/CEE, adoptée le 29 janvier 1985, est relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille (JO L 32, p. 14, ci-après « directive de 1985 »). Elle avait pour but d'harmoniser les différentes redevances perçues à l'occasion de ces inspections et contrôles. L'existence de divergences en ce domaine était considérée comme susceptible d'affecter les conditions de concurrence entre des productions faisant, pour la majeure partie, l'objet d'organisations communes de marché.

3 La directive de 1985 prévoyait, dans son article 1er, que les États membres veilleraient à ce que, à compter du 1er janvier 1986, une redevance soit perçue lors de l'abattage d'animaux de différentes espèces, notamment des espèces bovine, porcine et caprine, pour compenser les frais occasionnés par les inspections et contrôles sanitaires prévus par la législation communautaire, plus précisément par la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO 1964, 121, p. 2012, ci-après « directive de 1964 »), réglant les inspections et les contrôles sanitaires applicables à ces échanges, et par la directive de 1985, fixant les modalités de financement de ces services.

4 Le 15 juin 1988, le Conseil a adopté la décision 88/408/CEE, concernant les niveaux de la redevance à percevoir au titre des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches, conformément à la directive 85/73/CEE (JO L 194, p. 24, ci-après « décision de 1988 »), sur l'article 2 de laquelle elle était basée. Les destinataires de cette décision étaient les États membres.

5 La directive litigieuse apporte, dans son article 1er, plusieurs modifications à la directive de 1985. L'article 1er, paragraphe 3, a modifié l'article 2 de la directive de 1985 par l'ajout d'une annexe qui règle désormais les redevances applicables aux viandes couvertes par la directive de 1964 et par les directives du Conseil 71/118/CEE, du 15 février 1971, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille (JO L 55, p. 23), et 72/462/CEE, du 12 décembre 1972, concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches en provenance des pays tiers (JO L 302, p. 28). L'article 5 concerne les taux à convenir pour la conversion en monnaie nationale des montants en écus. L'article 2 de la directive litigieuse prévoit que la décision de 1988 est abrogée à compter du 1er janvier 1994.

6 L'article 3 de la directive litigieuse prévoit que les États membres mettront en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, au plus tard le 31 décembre 1993, en ce qui concerne les exigences de l'annexe et de l'article 5, et au plus tard le 31 décembre 1994, en ce qui concerne les autres dispositions.

Il convient de préciser que les redevances sont, en principe, calculées sur la base de montants forfaitaires, mais que les États membres peuvent, le cas échéant, modifier ces montants.

7 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 20 mai 1994, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure. Le 29 juin 1994, Asocarne a déposé au greffe du Tribunal ses observations y relatives. La procédure écrite sur l'exception d'irrecevabilité s'est terminée le 29 juin 1994.

8 Le 26 juillet 1994, la Commission a présenté une demande d'intervention au titre de l'article 115 du règlement de procédure. Le 16 août 1994, la Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) et l'Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) ont également présenté des demandes d'intervention.

En droit

9 En vertu de l'article 111 du règlement de procédure, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable, le Tribunal peut statuer par voie d'ordonnance motivée sans poursuivre la procédure.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

10 Dans son exception d'irrecevabilité, le Conseil fait valoir, en premier lieu, que, aux termes de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE, une directive ne peut pas faire l'objet d'un recours en annulation formé par un particulier, étant donné que cette disposition n'ouvre pas aux personnes physiques ou morales un droit de recours contre les actes de portée générale, comme les directives. Le libellé même de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, ne mentionne, en effet, que les décisions et les règlements.

11 Le Conseil fait observer, en second lieu, que l'acte attaqué ne peut pas être considéré comme une décision au sens de l'article 173. L'acte en question ayant une

portée générale, s'appliquant de manière générale et abstraite à des situations déterminées objectivement et exigeant une transposition dans le droit interne de chaque État membre, son contenu correspondrait bien à sa forme, celle d'une directive.

12 En outre, le Conseil souligne que, même si on voulait faire abstraction de la nature juridique de l'acte attaqué, le recours ne serait recevable que si la requérante était individuellement concernée par l'acte en question. Selon le Conseil, tel n'est pas le cas. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, une association d'entreprises, qui a pour but la défense des intérêts de ses associés, ne serait pas concernée individuellement (ordonnance de la Cour du 5 novembre 1986, UFADE/Conseil et Commission, 117/86, Rec. p. 3255). De plus, la requérante ne serait pas atteinte par l'acte attaqué en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à tout autre personne. Tous les autres opérateurs économiques dans tous les États membres qui ont les mêmes activités que les entreprises membres de la requérante seraient atteints de la même manière.

13 Le Conseil estime enfin que la requérante n'est pas directement concernée. Les États membres étant les destinataires de la directive litigieuse, cette qualité ferait donc défaut à la requérante. Le Conseil insiste sur le fait que la nécessité de mesures nationales de transposition découle du contenu même de la directive litigieuse et que des droits ou des obligations pour les particuliers ne découleront que de ces mesures nationales.

14 La requérante soutient, pour sa part, que l'annexe de la directive litigieuse n'est rien d'autre qu'une décision au sens de l'article 173 du traité. Le contenu de l'acte litigieux coïnciderait avec celui de la décision de 1988 qu'il abroge et remplace. Il serait porté atteinte au contrôle qu'exerce le Tribunal sur la légalité des actes du Conseil si l'on soustrayait à son appréciation la légalité d'un acte dont la nature est

celle d'une décision, mais qui revêt la forme d'une directive. Les particuliers qui, subissant les effets dudit acte, ne se verraient pas reconnaître le droit de les contester en justice se trouveraient ainsi sans défense.

15 La requérante considère, en outre, que la directive litigieuse l'affecte individuellement. Afin de démontrer que sa qualité d'association n'y fait pas obstacle, elle invoque l'arrêt de la Cour du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125). La requérante, qui affirme avoir participé à diverses actions tendant à défendre les intérêts des entreprises du secteur de la viande en Espagne, souligne qu'elle a entretenu des contacts avec la Commission par le truchement de la confédération des associations de ce secteur en Europe; qu'elle a introduit auprès de la Commission une plainte concernant l'application qui était faite de la directive de 1985; que, durant la préparation de la directive litigieuse, elle a présenté des observations écrites et a été en contact étroit avec les services compétents. La requérante fait valoir que, avant même la transposition de la directive litigieuse, il est possible de déterminer l'identité des personnes concernées et l'importance du préjudice économique qu'entraînera, pour elles, l'application de forfaits. A cet effet, la requérante a fourni une liste détaillée des entreprises qu'elle regroupe ayant dû verser la redevance selon les règles de la directive de 1985. A la seule lecture de la directive litigieuse, il serait possible de chiffrer le préjudice qu'auront à subir ses membres.

16 La requérante soutient, enfin, qu'il ressort de l'arrêt de la Cour du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil (C-309/89, Rec. p. I-1853), que le caractère normatif d'un acte n'exclut pas automatiquement qu'il puisse concerner individuellement certains opérateurs.

Appréciation du Tribunal

17 L'article 173, quatrième alinéa, du traité ne prévoit — pour les particuliers — aucun recours direct devant le juge communautaire contre les directives ou contre

les décisions qui ont été adoptées sous l'apparence d'une directive. Cette exclusion se justifie par la circonstance que, dans le cas des directives, la protection juridictionnelle des particuliers est dûment et suffisamment assurée par les juges nationaux qui en contrôlent la transposition dans les différents droits internes.

18 Il convient d'ajouter que, à supposer même qu'on puisse assimiler — contrairement au libellé de l'article 173, quatrième alinéa, du traité — les directives aux règlements aux fins d'admettre un recours contre une décision « prise sous l'apparence » d'une directive, la directive litigieuse ne constitue pas une décision « déguisée », ni ne contient de disposition spécifique dont le caractère serait celui d'une décision individuelle. Au contraire, il s'agit d'un acte d'une portée générale normative puisqu'il vise, de manière générale et abstraite, tous les entrepreneurs des États membres qui, à partir du 1er janvier 1994, remplissent les conditions énoncées dans la directive de 1985 et nécessite, de surcroît, pour pouvoir s'appliquer à l'intérieur des États membres, une transposition dans chaque ordre juridique interne par des dispositions nationales de mise en œuvre. Le fait que la directive litigieuse a remplacé une décision n'a, contrairement à ce qu'a soutenu la requérante, aucune incidence sur la nature générale et abstraite de son contenu et ne saurait donc infirmer cette analyse.

19 A titre subsidiaire, il y a lieu d'examiner si la requérante a été individuellement concernée par la directive. Dans ce contexte, la requérante a fait valoir qu'elle a participé à la préparation de la directive de 1985 et qu'elle a déposé une plainte concernant son application. Il est vrai que la Cour a reconnu, dans ses arrêts du 2 février 1988, Van der Koy e.a./Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219), et CIRFS e.a./Commission, précité, que des associations ou organismes constitués pour promouvoir des intérêts collectifs peuvent être individuellement concernés par des décisions qui suppriment des aides ou qui refusent l'ouverture de la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité CE. Cette jurisprudence n'est cependant pas transposable à la présente affaire qui concerne une directive,

c'est à dire un acte normatif. L'article 173 du traité ne permet pas à tout particulier qui a participé à la préparation d'un acte de nature législative d'introduire ensuite un recours contre des règlements ou des directives.

20 Les entreprises membres de la requérante ne sont pas non plus individuellement concernées par la directive. A la différence du règlement en cause dans l'affaire Codorniu/Conseil, précitée, la présente directive n'a pas affecté des droits spécifiques de la requérante ou de ses membres.

21 Au contraire, il y a lieu de constater que la requérante et ses membres sont — comme tous les opérateurs économiques de la Communauté exerçant leurs activités dans le secteur concerné — soumis aux actes nationaux adoptés aux fins de la transposition de la directive. L'idée d'un « cercle fermé individualisé » n'est donc pas pertinente en l'espèce. Par conséquent, la requérante n'est pas individuellement concernée au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité (voir également l'arrêt de la Cour du 29 juin 1993, Gibraltar/Conseil, C-298/89, Rec. p. I-3605, point 21, et l'ordonnance du Tribunal du 29 octobre 1993, GUNA/Conseil, T-463/93, Rec. p. II-1205, point 17).

22 Il résulte de ce qui précède que le recours est manifestement irrecevable, sans qu'il soit nécessaire pour le Tribunal d'examiner si la requérante est ou non directement concernée par la directive litigieuse. Dans ces conditions, il n'y a lieu de statuer ni sur les demandes en intervention de la Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) et de l'Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) au soutien des conclusions de la requérante, ni sur la demande en intervention de la Commission au soutien des conclusions du Conseil.

Sur les dépens

23 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens.

24 En vertu de l'article 87, paragraphe 6, du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens. Le Tribunal estime que, dans les circonstances de l'espèce, les demanderesses en intervention devront supporter leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes en intervention de la Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic), de l'Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) et de la Commission.

3) La partie requérante supportera ses propres dépens, ainsi que ceux exposés par le Conseil.

4) Les demanderesses en intervention supporteront leurs propres dépens.

Fait à Luxembourg, le 20 octobre 1994.

Le greffier

H. Jung

Le président

J. L. Cruz Vilaça