

ARRÊT DE LA COUR
28 janvier 1986 *

Dans l'affaire 169/84,

- 1) **Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA**, ayant son siège social à Paris,
- 2) **Société CdF Chimie azote et fertilisants SA**, ayant son siège social à Toulouse,
- 3) **Société chimique de la Grande Paroisse (SCGP) SA**, ayant son siège social à Paris,

toutes représentées par M^e Dominique Voillemot, avocat au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Jacques Loesch, 8, rue Zithe,
partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} Marie-José Jonczy, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assistée de M^{me} Nicole Coutrelis, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Manfred Beschel, membre du service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,
partie défenderesse,

ayant pour objet, au présent stade de la procédure, la recevabilité du recours des requérantes, tendant à l'annulation de la décision de la Commission, du 17 avril 1984, de clore la procédure qui avait été ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE, par lettre du 4 novembre 1983, adressée au gouvernement néerlandais, décision portée à la connaissance de la partie requérante par lettre de la Commission en date du 24 avril 1984,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. U. Everling, président de chambre, f.f. de président, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat

greffier: M^{me} D. Louterman, administrateur

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 16 octobre 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 juillet 1984, la Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA, la Société CdF Chimie azote et fertilisants SA et la Société chimique de la Grande Paroisse SA ont introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission du 17 avril 1984, par laquelle celle-ci a clos la procédure ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE à l'encontre du système tarifaire des prix du gaz naturel aux Pays-Bas par lettre du 4 novembre 1983 adressée au gouvernement néerlandais.

- 2 La Commission, sans formellement soulever une exception d'irrecevabilité au sens de l'article 91 du règlement de procédure, a contesté la recevabilité du recours. La Cour, en application de l'article 92, paragraphe 2, a décidé de statuer sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond.

- 3 Il apparaît du dossier que, le 1^{er} juin 1983, le Syndicat professionnel de l'industrie des engrais azotés (SPIEA), agissant entre autres au nom des requérantes, a adressé à la Commission une plainte relative à l'application par les Pays-Bas d'un système de tarif préférentiel en faveur des producteurs néerlandais d'engrais azotés pour les fournitures de gaz naturel destiné à la fabrication d'ammoniac. Les gouvernements belge et français ainsi qu'une entreprise allemande ont également formulé des objections auprès de la Commission à l'encontre de ce système de tarif préférentiel.
- 4 Le 25 octobre 1983, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE à l'encontre du système tarifaire précité. Selon la Commission, le régime d'aide consistait en un système en vertu duquel le gouvernement néerlandais, par l'intermédiaire de Gasunie, accordait des remises spéciales aux producteurs néerlandais d'ammoniac grâce à une structure tarifaire à deux niveaux, qui a pour effet de réduire le coût du gaz naturel utilisé comme matière première par ces producteurs. Elle en a informé le gouvernement néerlandais par lettre du 4 novembre 1983. Par communication faite, conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité, aux intéressés et relative à une structure tarifaire des prix du gaz naturel aux Pays-Bas, en date du 1^{er} décembre 1983 (JO C 327, p. 3), elle a mis ceux-ci en demeure de lui présenter leurs observations.
- 5 Le SPIEA est intervenu une nouvelle fois auprès de la Commission, dans le cadre de la possibilité ouverte par la communication précitée, par une note d'observations en date du 6 janvier 1984, confirmant et précisant sa plainte susmentionnée.
- 6 Parallèlement à la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, la Commission a mis en œuvre la procédure prévue à l'article 170 du traité CEE, suite à la plainte du gouvernement français à l'encontre du même système tarifaire. Dans le cadre de cette procédure, la Commission a émis un avis motivé en date du 13 mars 1984 dans lequel elle constate que le royaume des Pays-Bas, en accordant par l'intermédiaire de Gasunie un tarif préférentiel pour la fourniture du gaz naturel aux producteurs néerlandais d'ammoniac et d'engrais azotés, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93 du traité. Dans le même avis motivé, la Commission a réservé la position qu'elle serait amenée à prendre dans le cadre de la procédure ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2.
- 7 Par note en date du 28 mars 1984, le SPIEA, agissant toujours au nom des requérantes, s'est adressé de nouveau à la Commission et a formulé des objections contre le système de tarif du gaz naturel, que Gasunie avait entre-temps modifié.

- 8 Par télex en date du 14 avril 1984, le gouvernement néerlandais a fait savoir à la Commission que Gasunie avait de nouveau changé rétroactivement au 1^{er} novembre 1983 sa structure tarifaire industrielle abrogeant ainsi les deux systèmes tarifaires contre lesquels le SPIEA s'est élevé dans sa plainte du 1 juin 1983 et dans ses observations du 6 janvier 1984, d'une part, et dans sa note du 28 mars 1984, d'autre part.
- 9 La Commission, estimant le nouveau système tarifaire de Gasunie compatible avec le marché commun, a décidé, au cours de sa réunion du 17 avril 1984, de clore la procédure qui avait été ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE à l'encontre du système tarifaire de Gasunie. Elle a informé le gouvernement néerlandais de sa décision par lettre en date du 18 mai 1984. Les requérantes avaient déjà été informées, par l'intermédiaire du SPIEA, par une lettre en date du 24 avril 1984, dont le libellé est largement similaire à celui de la lettre adressée au gouvernement néerlandais.
- 10 Les raisons pour lesquelles la Commission a conclu que le nouveau système tarifaire était compatible avec le marché commun sont en substance les suivantes: Gasunie avait supprimé le double système tarifaire et avait adjoint à sa structure tarifaire industrielle domestique (à savoir les tarifs B-E) un nouveau tarif, dit tarif F, à l'usage des très grands utilisateurs industriels établis aux Pays-Bas. Pour bénéficier de ce nouveau tarif, les utilisateurs devaient consommer par an au moins 600 millions de mètres cubes de gaz, présenter un « facteur de charge » de 90 % ou plus et accepter la faculté d'interrompre totalement ou partiellement, à la discrétion de Gasunie, les livraisons ou de fournir des gaz de pouvoirs calorifiques différents. Ce nouveau tarif F faisait partie intégrante de la structure générale des tarifs domestiques néerlandais et n'était pas discriminatoire au niveau sectoriel. La valeur du rabais accordé aux entreprises par le nouveau tarif (par rapport au tarif E) était même inférieure à la valeur totale des économies réalisées par Gasunie à cause de la quantité de leur consommation et des autres conditions susmentionnées du nouveau système tarifaire. Le nouveau tarif F se justifiait donc du point de vue économique.
- 11 Après examen de la lettre du 24 avril 1984, le SPIEA a formulé, par lettre du 22 mai 1984 adressée à la Commission, des objections à l'égard de ladite décision de clôture. Ces objections ont été réfutées par lettres de la Commission en date des 26 et 27 juin 1984.

- 12 C'est contre la décision de clôture du 17 avril 1984 que les requérantes ont introduit le présent recours en annulation au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE. Dans ce recours, les requérantes allèguent que la décision de la Commission serait entachée d'erreurs manifestes dans l'appréciation des faits essentiels, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la valeur totale des économies réalisées par Gasunie en raison des conditions du nouveau tarif. Selon les requérantes, le nouveau tarif F ne serait pas autre chose qu'un nouvel « habillage » du système tarifaire précédent.
- 13 La Commission considère que les requérantes ne sont pas individuellement concernées au sens de l'article 173, alinéa 2, par la décision attaquée. Bien que la Commission n'exclue pas que, dans d'autres circonstances, le recours d'une entreprise non destinataire d'une décision terminant une procédure d'enquête engagée en vertu de l'article 93, paragraphe 2, puisse être recevable, la possibilité d'un recours en l'espèce devrait être interprétée de manière restrictive. Les requérantes manqueraient de qualités particulières les caractérisant par rapport à toute autre personne. Ni le fait d'être producteurs d'ammoniac ni celui d'être victimes d'une prétendue discrimination ne suffirait pour les individualiser. En tout état de cause, les articles 92 et 93 du traité n'auraient instauré aucun droit subjectif; une décision fondée sur ces articles n'affecterait dès lors en rien la position juridique des individus. Enfin, les requérantes ne seraient pas concernées individuellement parce qu'elles ne seraient pas les seuls producteurs d'engrais azotés dans la Communauté.
- 14 Pour la Commission, le fait que les requérantes ont joué un rôle dans le déclenchement de la procédure administrative ne les individualiserait pas non plus. Leur rôle n'aurait été que de contribuer à l'information et ne serait pas comparable aux plaignants dans une procédure selon le règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962 (JO 13, p. 204), ou le règlement n° 3017/79 du Conseil, du 20 décembre 1979 (JO L 339, p. 1). Les articles 92 à 94 ne reconnaîtraient pas aux requérantes une position spécifique. Mais, même si l'on reconnaissait aux requérantes un droit subjectif de demander à la Commission de supprimer une aide prétendument incompatible avec le marché commun, cela ne démontrerait pas en soi leur intérêt à agir contre une décision considérant qu'il n'y a pas aide incompatible. Comme la Cour aurait reconnu un effet direct à l'article 93, paragraphe 3, de telle sorte qu'il institue des critères procéduraux que le juge national peut apprécier et qu'il engendre en faveur des justiciables des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder, il s'ensuivrait qu'une infraction à l'article 93, paragraphe 3, peut être sanctionnée directement par les tribunaux nationaux. Les requérantes ne se verraient donc pas dénier tout droit à tout recours.

- 15 Pour conclure cette ligne d'argumentation, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle la Commission posséderait un large pouvoir discrétionnaire en matière d'application de l'article 92. Il en résulterait, d'une part, l'absence d'un effet direct dudit article et, d'autre part, que seule la Commission serait responsable de l'ouverture d'une procédure sur la base de l'article 93, paragraphe 2.
- 16 En ce qui concerne la question de savoir si les requérantes sont concernées directement par la décision attaquée, la Commission souligne que leur simple qualité de concurrents des entreprises bénéficiaires d'une prétendue aide étatique ne constitue pas une circonstance spécifique qui les habilite à prétendre que la décision se répercute sur leur position dans le marché. Cependant, une telle circonstance spécifique serait nécessaire, selon la jurisprudence de la Cour, pour engager un recours en vertu de l'article 173. En outre, la position concurrentielle des requérantes serait déterminée directement par les tarifs de gaz appliqués par leur fournisseur, en l'espèce Gaz de France, et non par les tarifs de gaz appliqués par Gasunie aux producteurs néerlandais.
- 17 Les requérantes allèguent au contraire que, du début de la procédure jusqu'à la décision attaquée, il se serait agi du même objet, à savoir l'appréciation d'un rabais consenti à certains consommateurs de gaz naturel aux Pays-Bas. Les requérantes s'estiment concernées individuellement parce qu'elles subiraient un préjudice considérable du fait de l'avantage concurrentiel accordé à leurs concurrents néerlandais. En outre, le rôle qu'elles ont joué dans le déclenchement et le déroulement de la procédure les individualiserait au sens de l'article 173. La Commission, elle-même, aurait reconnu ce rôle en leur communiquant la décision en cause. Selon les requérantes, une entreprise qui subit les effets préjudiciables d'une aide aurait un droit subjectif, semblable à celui qui est consacré à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 17 du Conseil, pour demander à la Commission de se prononcer sur la compatibilité de l'aide.
- 18 Les requérantes estiment également qu'elles sont directement concernées par la décision en cause, d'une part parce qu'elles seraient victimes d'une distorsion de concurrence et, d'autre part, parce que cet effet préjudiciable résulterait de la décision de la Commission. Dans la mesure où les produits fabriqués par les producteurs néerlandais seraient commercialisés dans la Communauté, la décision affecterait la position des requérantes sur le marché.

- 19 De l'avis des requérantes, il résulterait de la jurisprudence récente de la Cour qu'il faudrait prendre en considération les principes qui inspirent les articles 164 et 173. Dès lors, l'absence de règlements garantissant aux requérantes des droits spécifiques au cours de la procédure administrative ne serait pas déterminante. En outre, les requérantes s'estiment directement concernées par la décision en cause parce que celle-ci est entrée en vigueur immédiatement et sans l'interposition d'aucun acte, ni communautaire ni national.
- 20 A titre préliminaire, il y a lieu d'observer que, pour l'examen de la recevabilité du recours et sans se prononcer sur l'appréciation du fond de l'affaire, il faut partir des conclusions des requérantes selon lesquelles le tarif dit « tarif F », ajouté par Gasunie à sa structure tarifaire industrielle et appliqué pour le gaz naturel à l'usage des très grands utilisateurs établis aux Pays-Bas, constitue une aide du gouvernement néerlandais accordée au bénéfice des trois producteurs néerlandais d'ammoniac et d'engrais azotés.
- 21 Il convient d'abord de rappeler que, conformément à l'article 173, alinéa 2, toute personne physique ou morale ne peut former, dans les conditions énoncées à l'alinéa 1 du même article, un recours contre une décision adressée à une autre personne que si ladite décision la concerne directement et individuellement. Dès lors, le droit d'agir des requérantes dépend de la question de savoir si elles sont concernées d'une façon directe et individuelle par la décision adressée au gouvernement des Pays-Bas par laquelle la Commission a clos la procédure engagée en vertu de l'article 93, paragraphe 2, à l'encontre de ce pays.
- 22 Il ressort d'une jurisprudence constante que les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés au sens de l'article 173, alinéa 2, que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire (arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 199).
- 23 En ce qui concerne plus particulièrement ladite situation de fait, la Cour a itérativement jugé que, dans les cas où un règlement accorde aux entreprises plaignantes des garanties procédurales les habilitant à demander à la Commission de constater une infraction aux règles communautaires, ces entreprises doivent disposer d'une voie de recours destinée à protéger leurs intérêts légitimes (arrêts du 25 octobre 1977, Metro/Commission, 26/76, Rec. p. 1875; du 5 octobre 1983, Fediol/

Commission, 191/82, Rec. p. 2913; du 11 octobre 1983, Demo-Studio Schmidt/Commission, 210/81, Rec. p. 3045).

- 24 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour, dans son arrêt du 20 mars 1985 (Timex Corporation/Conseil et Commission, 264/82, Rec. 1985, p. 849), a précisé qu'il y a lieu d'examiner dans cette perspective le rôle joué par l'entreprise dans le cadre de la procédure précontentieuse. Elle a admis, comme éléments établissant que l'acte en question concerne l'entreprise au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité, le fait que cette entreprise a été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure d'enquête, qu'elle a été entendue en ses observations et que le déroulement de la procédure a été largement déterminé par ses observations.
- 25 Les mêmes considérations s'appliquent aux entreprises qui ont joué un rôle comparable dans le cadre de la procédure visée à l'article 93 du traité si, toutefois, leur position sur le marché est substantiellement affectée par la mesure d'aide qui fait l'objet de la décision attaquée. En effet, l'article 93, paragraphe 2, reconnaît, dans des termes généraux, la faculté des entreprises intéressées de présenter leurs observations à la Commission, sans donner cependant des précisions supplémentaires.
- 26 Pour ce qui est de la position des requérantes au cours de l'enquête de la Commission sur cette aide, il y a lieu de constater que les requérantes ont déposé, le 1^{er} juin 1983, une plainte auprès de la Commission au sujet du système tarifaire préférentiel dont bénéficiaient les producteurs néerlandais d'engrais azotés. Dans leur plainte, elles ont tout particulièrement mis l'accent sur leur situation concurrentielle par rapport aux trois producteurs néerlandais et sur le préjudice subi par l'aide. En outre, les requérantes ont suivi l'invitation de la Commission de lui présenter leurs observations en vertu de l'article 93, paragraphe 2.
- 27 En ce qui concerne l'ensemble des facteurs économiques sur le marché des engrais azotés, les requérantes ont exposé que, d'après leur calcul, le système tarifaire préférentiel représenterait un transfert annuel de l'ordre de 165 millions de HFL aux trois producteurs néerlandais d'ammoniac. Selon les requérantes, le coût du gaz naturel représenterait en France environ 80 % du prix de revient usine de l'ammoniac qui serait, à son tour, la matière première pour la fabrication d'engrais azotés. En outre, les requérantes ont fait valoir qu'elles se trouveraient dans un rapport direct de concurrence avec les trois producteurs néerlandais d'engrais azotés qui auraient, dans les années 1978 à 1982, plus que triplé leurs exportations

d'engrais azotés en France et qui auraient augmenté leur part du marché français entre 1980 à 1982, celle-ci passant de 9 à 21,7 %.

- 28 Il n'appartient pas à la Cour, au stade de l'examen de la recevabilité, de se prononcer de façon définitive sur les rapports de concurrence entre les requérantes et les entreprises néerlandaises. Il suffit de constater que les requérantes ont indiqué de façon pertinente les raisons pour lesquelles la décision de la Commission est susceptible de léser leurs intérêts légitimes en affectant substantiellement leur position sur le marché en cause.
- 29 Dans ce contexte, le fait que, selon la Commission, une quatrième entreprise non concurrente des requérantes bénéficie également du tarif F est sans importance. Toujours dans l'hypothèse d'une aide au sens de l'article 92, l'avantage tiré d'un système tarifaire par une entreprise tierce non concurrente n'enlève pas sa pertinence au fait qu'un tel système peut fausser ou menacer de fausser la concurrence entre les autres entreprises et n'affecte pas le caractère substantiel du préjudice allégué par les requérantes.
- 30 Quant à la question de savoir si les requérantes sont concernées de façon directe, il suffit d'observer que la décision de la Commission de clore la procédure a laissé entiers tous les effets du système tarifaire instauré alors que la procédure demandée par les requérantes aboutirait à une décision de supprimer ou de modifier ledit système. Dans ces conditions, il y a donc lieu de reconnaître que les requérantes sont directement concernées par la décision litigieuse.
- 31 Il s'ensuit que l'acte attaqué constitue, à l'égard des requérantes, une décision les concernant directement et individuellement au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité.
- 32 Pour toutes ces raisons, il y a donc lieu de déclarer le recours recevable et d'ordonner la poursuite de la procédure.

Sur les dépens

33 Il y a lieu de réserver les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant avant dire droit sur le fond, déclare et arrête:

- 1) **Le recours est recevable.**
- 2) **Les dépens sont réservés.**

Everling	Bahlmann	Joliet	Bosco.
Koopmans	Due	Galmot	O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 janvier 1986.

Le greffier
P. Heim

Le président f.f.
U. Everling
président de chambre