ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

12 mars 1998 *

Dans l'affaire T-207/97,

Georges Berthu, député au Parlement européen, demeurant à Chelles (France), représenté par M^c Alexandre Varaut, avocat au barreau de Paris, 9, rue Alfred de Vigny, Paris,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Jean-Paul Jacqué, directeur au service juridique et Ignacio Díez Parra, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil, du 17 juin 1997, fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro (JO L 162, p. 1),

* Langue de procédure: le français.

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

composé de MM. A. Kalogeropoulos, président, C. W. Bellamy et J. Pirrung, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits à l'origine du litige

- 1 Le 16 octobre 1996, la Commission a présenté une « proposition de règlement du Conseil fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro » [COM(96) 499 final] dans laquelle elle proposait au Conseil le remplacement de la dénomination « écu » de la monnaie unique par la dénomination « euro ».
- 2 Par requête, déposée au greffe du Tribunal le 4 novembre 1996, le requérant a introduit un recours en annulation contre la proposition susmentionnée de la Commission. Par ordonnance du Tribunal du 15 mai 1997, Berthu/Commission (T-175/96, Rec. p. II-811), ce recours a été rejeté comme manifestement irrecevable.
- 3 Le 17 juin 1997, le Conseil a adopté, sur la base de l'article 235 du traité CE, le règlement (CE) n° 1103/97, fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro (JO L 162, p. 1, ci-après « règlement n° 1103/97 »).

- 4 Selon le deuxième considérant du règlement n° 1103/97, « lors de la réunion du Conseil européen à Madrid [des 15 et 16 décembre 1995], il a été décidé que le terme 'écu' employé dans le traité pour désigner l'unité monétaire européenne est un terme générique; que les gouvernements des quinze États membres sont convenus que cette décision constitue l'interprétation agréée et définitive des dispositions pertinentes du traité; [...] que le Conseil européen a, en outre, estimé que le nom de la monnaie unique devait être le même dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, en tenant compte de l'existence des différents alphabets ».
- 5 S'agissant du choix de la base juridique appropriée, le cinquième considérant de ce même règlement expose que, « l'article 109 L paragraphe 4, troisième phrase, du traité, qui autorise le Conseil, statuant à l'unanimité des États membres participants, à prendre les autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de la monnaie unique, ne peut servir de base juridique qu'à partir du moment où, en vertu de l'article 109 J, paragraphe 4, du traité, il aura été confirmé quels sont les États membres qui remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique; qu'il est, par conséquent, nécessaire d'avoir recours à l'article 235 comme base juridique pour les dispositions pour lesquelles il est urgent d'établir la sécurité juridique; [...] que l'introduction de l'euro intéresse les opérations quotidiennes de l'ensemble de la population dans les États membres participants ».
- 6 Sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil a ainsi adopté l'article 2 du règlement n° 1103/97 qui dispose:

« 1. Toute référence à l'écu, au sens de l'article 109 G du traité et tel que défini par le règlement (CE) n° 3320/94, figurant dans un instrument juridique est remplacée par une référence à l'euro au taux d'un euro pour un écu. Toute référence à l'écu figurant dans un instrument juridique sans une telle définition est présumée constituer une référence à l'écu au sens de l'article 109 G du traité et tel que défini par le règlement (CE) n° 3320/94, cette présomption pouvant être écartée en prenant en considération la volonté des parties. »

- 7 C'est dans ces circonstances que le requérant a, par requête déposée au greffe du Tribunal le 15 juillet 1997, introduit un recours au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, visant à l'annulation du règlement n° 1103/97.
- 8 Par mémoire enregistré au greffe du Tribunal le 25 septembre 1997, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, sur laquelle le requérant a déposé ses observations le 7 novembre 1997.

Conclusions des parties

- 9 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- déclarer le recours recevable;
  - censurer le règlement n° 1103/97.
- 10 Dans son exception d'irrecevabilité, le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme manifestement irrecevable;
  - condamner le requérant aux dépens.

- 11 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil;

- condamner la Commission aux dépens.

Sur la recevabilité

Moyens et arguments des parties

- 12 Le Conseil soutient que le recours est manifestement irrecevable en raison, d'une part, de la nature de l'acte attaqué et, d'autre part, du fait que le requérant n'est pas individuellement concerné au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.
- 13 S'agissant de la nature de l'acte attaqué, le Conseil rappelle que l'article 173, quatrième alinéa, du traité ne permet pas aux personnes physiques ou morales d'introduire un recours en annulation contre des actes de portée générale, tels que les règlements. Ceci n'exclurait, cependant, pas que de tels actes puissent être soumis au contrôle de la légalité exercé par le juge communautaire, dans le cadre d'un recours en annulation formé par certaines institutions communautaires ou par un État membre. En outre, la procédure préjudicielle de l'article 177 du traité ou celle de l'exception d'illégalité de l'article 184 du traité permettraient, également, au juge communautaire d'exercer un contrôle de légalité sur des actes de caractère normatif.

- 14 Il ajoute à cet égard que, s'il est vrai que, selon la jurisprudence en la matière, la recevabilité d'un recours en annulation ne dépend pas de la dénomination de l'acte attaqué, mais de son caractère décisionnel à l'égard du requérant, il n'en resterait pas moins que, en l'espèce, le recours concernerait un acte normatif de portée générale, s'appliquant de manière générale et abstraite à des situations déterminées de façon objective.
- 15 Toutefois, il ne saurait être exclu que, dans certaines circonstances, certains règlements qui ont, par leur nature et leur portée, un caractère normatif, puissent concerner individuellement une personne physique ou morale, au sens de l'article 173 du traité. Dans une telle hypothèse, ces règlements revêtent, à la fois, un caractère normatif et, à l'égard de certains particuliers intéressés, un caractère décisionnel.
- 16 Tel ne serait cependant pas le cas en l'espèce. En effet, s'agissant de la question de savoir si le requérant est individuellement concerné par l'acte attaqué, le Conseil soutient que le règlement n° 1103/97 n'atteint pas le requérant en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle du destinataire d'une décision. En effet, ainsi que le requérant l'admet lui-même dans sa requête, il devra « en tant que simple citoyen [...], comme tous les autres, utiliser quotidiennement à partir du 1^{er} janvier 2002 la nouvelle monnaie européenne ». Le Conseil en conclut que, s'il est vrai que le requérant est « concerné » par le règlement litigieux, il ne l'est pas individuellement au sens de la jurisprudence en la matière.
- 17 Le requérant soutient que l'argumentation du Conseil ne tient pas compte des spécificités du cas d'espèce, qui, selon lui, seraient de nature à justifier, sinon un changement de la jurisprudence en la matière, du moins une interprétation adaptée et ceci pour deux raisons.

- 18 En premier lieu, s'il est vrai que tous les citoyens seront concernés par l'introduction de la monnaie unique européenne, il n'en resterait pas moins que certaines catégories restreintes le seraient de façon plus spécifique. A cet égard, le requérant relève qu'il est propriétaire d'une obligation assimilable du Trésor français (ci-après « OAT ») libellée en écus, de sorte qu'il fait partie d'une de ces catégories restreintes.
- 19 En second lieu, le requérant soutient que le changement du nom de la monnaie européenne, effectué en violation des dispositions du traité, affecte l'exercice des souverainetés nationales d'une façon si grave que, en tant que citoyen, il devrait être considéré comme étant directement et individuellement concerné. A cet égard, il invoque un arrêt du Højesteret qui, le 12 août 1996, aurait déclaré recevable une requête formée par des personnes physiques mettant en cause la légalité de certaines dispositions du traité, au motif que la violation de la souveraineté nationale constituait un préjudice si grave que chaque citoyen se trouverait directement et individuellement concerné. Selon le requérant, cette jurisprudence bien que se situant à un autre niveau que celui de la Cour de justice, devrait, cependant, être transposée en droit communautaire.
- 20 Enfin, s'agissant de l'argument du Conseil selon lequel l'irrecevabilité du présent recours n'exclurait pas que la Cour de justice soit saisie d'une question préjudicielle portant sur la légalité du règlement litigieux, le requérant rétorque qu'à cette date la monnaie unique serait déjà en circulation, de sorte qu'il serait douteux que la Cour mît en cause sa validité.

Appréciation du Tribunal

- 21 Aux termes de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond dans les conditions prévues par les paragraphes 3 et 4 de cet article. En l'espèce, le Tribunal, étant suffisamment éclairé par l'examen du présent dossier, estime qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

- 22 Le Tribunal rappelle, à titre liminaire, que selon une jurisprudence constante, les particuliers ne sont pas recevables à attaquer un acte de caractère normatif, tel qu'un règlement, et que le caractère d'un tel acte n'est pas mis en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (arrêt de la Cour du 24 novembre 1992, *Buckl e.a./Commission*, C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, points 24 et 25, ordonnance de la Cour du 12 juillet 1993, *Gibraltar et Gibraltar Development/Conseil*, C-168/93, Rec. p. I-4009, point 12, et arrêt du Tribunal du 19 juin 1995, *Kik/Conseil et Commission*, T-107/94, Rec. p. II-1717, point 35).
- 23 Toutefois, même si l'acte normatif en cause s'avère être effectivement une mesure générale et abstraite, il résulte, également, de la jurisprudence en la matière que le caractère normatif de l'acte attaqué n'exclut pas qu'il puisse, dans certaines circonstances, concerner individuellement certains particuliers ou opérateurs économiques intéressés (arrêts de la Cour du 16 mai 1991, *Extramet Industrie/Conseil*, C-358/89, Rec. p. I-2501, point 13, et du 18 mai 1994, *Codorniu/Conseil*, C-309/89, Rec. p. I-1853, point 19; arrêt du Tribunal du 14 septembre 1995, *Antillean Rice Mills e.a./Commission*, T-480/93 et T-483/93, Rec. p. II-2305, point 66; ordonnances du Tribunal du 4 octobre 1996, *Sveriges Betodlars et Henrikson/Commission*, T-197/95, Rec. p. II-1283, point 31, du 10 décembre 1996, *Atlanta et Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Commission*, T-18/95, Rec. p. II-1669, point 47, et du 3 juin 1997, *Merck e.a./Commission*, T-60/96, Rec. p. II-849, point 40). Pour qu'une personne physique ou morale puisse prétendre être concernée individuellement par un acte normatif, il faut qu'elle soit atteinte en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne (arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, 25/62, Rec. p. 197, 223, et *Codorniu/Conseil*, précité, point 20; arrêts du Tribunal du 27 avril 1995, *CCE de Vittel e.a./Commission*, T-12/93, Rec. p. II-1247, point 36, et du 13 décembre 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission*, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 51; ordonnance du Tribunal du 3 juin 1997, *Merck e.a./Commission*, T-60/96, Rec. p. II-849, point 41).

- 24 C'est à la lumière de la jurisprudence susmentionnée qu'il convient, par conséquent, d'examiner si le requérant est atteint par le règlement n° 1103/97 en raison de certaines qualités qui lui sont propres ou s'il existe une situation de fait qui le caractérise, au regard dudit acte, par rapport à tout autre particulier, de sorte qu'il puisse être recevable à attaquer ce règlement en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.
- 25 En l'espèce, le Tribunal constate que, si la modification du nom de la monnaie unique de 'écu' en 'euro' affecte le requérant, c'est en sa qualité objective de citoyen d'un État membre et utilisateur de la monnaie unique, et au même titre que tout autre citoyen ou entreprise d'un État membre. Par conséquent, le requérant ne saurait prétendre être individuellement concerné par l'acte attaqué au sens de la jurisprudence susmentionnée (voir ci-dessus point 23).
- 26 A cet égard, le Tribunal estime que le fait que le requérant est propriétaire d'une OAT libellée en écu (voir ci-dessus point 18) ne saurait suffire pour lui conférer la qualité pour agir au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. En effet, ainsi qu'il vient d'être rappelé, la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision les sujets de droit affectés par l'acte contesté n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, tant qu'il est constant, que cet acte s'applique à des situations déterminées objectivement et comportant des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite (voir ci-dessus point 22 et la jurisprudence citée). Or, le règlement n° 1103/97, fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro, s'applique précisément à des situations déterminées de façon objective et comporte des effets à l'égard des citoyens et des entreprises communautaires de manière générale et abstraite, en raison de leur seule qualité objective de citoyens d'un État membre et d'utilisateurs de la monnaie unique. A cet égard, il est, d'ailleurs, exposé dans le cinquième considérant dudit règlement que « l'introduction de l'euro intéresse les opérations quotidiennes de l'ensemble de la population dans les États membres participants ».

- 27 Dans ces conditions, le requérant ne peut pas être considéré comme étant atteint dans sa position juridique en raison d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire.
- 28 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argument du requérant selon lequel le changement du nom de la monnaie unique, effectué en violation des dispositions du traité relatives à sa révision, constituerait une violation si grave de l'exercice des souverainetés nationales que chaque citoyen devrait être considéré comme étant directement et individuellement concerné au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. En effet, il résulte de la jurisprudence susmentionnée (voir ci-dessus point 23) que la qualité pour agir des particuliers au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, dépend de la question de savoir si les effets de l'acte attaqué affectent le requérant d'une façon telle qu'ils l'individualisent par rapport à toute autre personne également concernée par un tel acte. Or, le requérant n'a pas démontré comment il pourrait être ainsi affecté du fait du changement, par le règlement litigieux, de la dénomination de la monnaie unique.
- 29 Enfin, concernant l'argument du requérant selon lequel la déclaration d'irrecevabilité éventuelle de son recours rendrait douteux le contrôle de la validité du règlement que la Cour de justice pourrait, par la suite, exercer dans le cadre de l'article 177 du traité, il suffit d'observer que, lorsque les personnes physiques et morales sont irrecevables à attaquer en annulation des actes de portée générale, faute de remplir les conditions de l'article 173, paragraphe 4, du traité, elles disposent toujours des autres voies de recours prévues par le traité, destinées à garantir le contrôle de la légalité des actes communautaires (arrêt de la Cour du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, Rec. p. 1339, point 23). S'agissant en particulier de la protection juridictionnelle assurée devant les juridictions nationales et, par le biais du mécanisme du renvoi préjudiciel, devant la Cour, le requérant n'explique cependant pas les raisons pour lesquelles cette protection serait diminuée si le présent recours était déclaré irrecevable. Par conséquent cet argument du requérant doit être rejeté comme non fondé.
- 30 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

- 31 Aux termes 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. Le requérant ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu, eu égard aux conclusions de la partie défenderesse, de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que les dépens exposés par le Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne:

- 1) Le recours est rejeté comme manifestement irrecevable.**

- 2) Le requérant est condamné aux dépens.**

Fait à Luxembourg, le 12 mars 1998.

Le greffier

H. Jung

Le président

A. Kalogeropoulos