

Dans les affaires jointes

16-62

1) Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes,

association déclarée ayant son siège à Paris,
représentée par son bureau en exercice,

2) Fédération nationale des producteurs de fruits,

association déclarée ayant son siège à Paris,
représentée par son bureau en exercice,

3) Fédération nationale des producteurs de légumes,

association déclarée ayant son siège à Paris,
représentée par son bureau en exercice,

17-62

Fédération nationale des producteurs de raisins de table,

représentée par son bureau en exercice,

pour lesquelles domicile a été élu au cabinet de M^e Georges Margue, 20, rue Philippe-II, Luxembourg,

parties requérantes,

assistées de M^e Pierre de Font-Réaulx, avocat à la cour d'appel de Paris,

soutenues par

l'Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture,

établissement public ayant son siège à Paris,

représentée par son président en exercice,

pour laquelle domicile a été élu au cabinet de M^e Georges Margue, 20, rue Philippe-II, Luxembourg,

partie intervenante,

assistée de M^e Pierre de Font-Réaulx, avocat à la cour d'appel de Paris,

contre

Conseil de la Communauté économique européenne,

représenté par son jurisconsulte, M. Jacques Mégret, en qualité d'agent,

ayant pour objet des recours en annulation dirigés contre le règlement n^o 23 du susdit Conseil, et notamment contre les dispositions de son article 9,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. L. Delvaux et R. Rossi, *présidents de chambre*

MM. O. Riese (*juge rapporteur*), Ch. L. Hammes, A. Trabucchi et R. Lecourt, *juges*

avocat général : M. M. Lagrange

greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Historique et déroulement de la procédure

Attendu que les faits qui sont à la base des litiges, ainsi que le développement de la procédure, peuvent être résumés comme suit :

1. Le Conseil de la C.E.E. a publié, au « Journal officiel des Communautés » du 20 avril 1962, p. 965 et s., un règlement « portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes ». Ce règlement, pris au titre notamment des articles 42 et 43 du traité C.E.E. stipule :

— *Dans son article premier :*

« En vue d'assurer le développement progressif du marché commun et de la politique agricole commune, il est établi graduellement une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. »

— *Dans son article 9, qui est ici spécialement en cause :*

« 1. Les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent sont, en ce qui concerne les échanges entre États membres de produits classés en application des dispositions du présent règlement, supprimées selon le calendrier prévu au paragraphe 2.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 sont supprimées :

a) pour les produits classés dans la catégorie de qualité « extra », le 30 juin 1962 au plus tard;

b) pour les produits classés dans la catégorie de qualité « I », le 31 décembre 1963 au plus tard;

c) pour les produits classés dans la catégorie de qualité « II », le 31 décembre 1965 au plus tard.

Pour les mêmes catégories de qualité et aux mêmes dates, les États membres renoncent à l'application des dispositions de l'article 44 du traité. »

2. Le 19 juin 1962, les parties requérantes ont déposé au greffe des recours tendant à l'annulation dudit règlement. Ces

recours furent complétés par des « mémoires ampliatifs » déposés le 2 juillet 1962.

3. Le 1^{er} septembre 1962, le défendeur a présenté, également dans les deux affaires, une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91 du règlement de la Cour.

4. Le 31 août 1962, l'Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture a introduit, dans chacune des affaires, une requête en intervention, tendant au soutien des conclusions présentées par les requérantes. Par ordonnances du 24 octobre 1962, la Cour a reçu ladite Assemblée en ses interventions.

5. Par ordonnance du 6 novembre 1962, la Cour a prononcé la jonction des affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

6. Le 20 novembre 1962, la Cour a tenu une audience publique consacrée uniquement à l'exception d'irrecevabilité.

II — Conclusions des parties

Attendu que *les parties requérantes, dans leurs requêtes et mémoires ampliatifs*, concluent à ce qu'il plaise à la Cour :

« annuler le règlement n° 23 du Conseil de la Communauté économique européenne, notamment dans les dispositions de son article 9 » ;

que *la partie défenderesse, dans son mémoire en exception d'irrecevabilité*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« déclarer irrecevable, sans engager le débat au fond, le recours dont s'agit avec toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne le règlement d'honoraires, dépenses et autres frais éventuels » ;

que *les parties requérantes, dans leurs « répliques »*, concluent à ce qu'il plaise à la Cour :

« »

joindre au fond l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil de la Communauté économique européenne ;

en tout état de cause, dire et juger que le présent recours est recevable ;

annuler le règlement n° 23 du Conseil de la Communauté économique européenne, notamment dans son article 9 ;

condamner le Conseil de la Communauté économique européenne en tous les dépens »;

que la partie intervenante, dans son mémoire déposé le 12 novembre 1962, conclut au rejet des exceptions d'irrecevabilité.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

1. *Les parties requérantes au principal* font valoir que le règlement attaqué, et notamment son article 9, est entaché des quatre vices énumérés à l'article 173 du traité C.E.E. et qu'il est susceptible de causer le plus grave préjudice aux producteurs français de fruits et légumes (la requérante en l'affaire 17-62 ajoute : « et spécialement aux producteurs de raisins de table »).

a) Les conditions naturelles économiques et sociales frappant les produits en cause sont très différentes, d'une part en Italie, pays entièrement situé dans la zone climatique méditerranéenne, d'autre part dans le reste de la Communauté et spécialement en France, dont une partie seulement du territoire jouit du même climat. Dès lors, la plus grande partie de la production française vient à maturité « avec un décalage certain dans le temps ». Il faut ajouter que « les prix de revient italiens sont inférieurs aux prix français, notamment à raison de la part très importante de la main-d'œuvre dans les productions considérées et de l'écart notoire des salaires effectifs italiens par rapport aux salaires effectifs français », et que les disponibilités de main-d'œuvre diffèrent également d'un pays à l'autre.

Ces conditions ont nécessairement une répercussion sur les prix et la conserveront tant que les mesures d'harmonisation qui sont prévues par le traité en général et par les articles 1^{er} et suivants du règlement attaqué ne seront pas devenues effectives. Par conséquent, la suppression immédiate au 30 juin 1962 des restrictions quantitatives à l'importation pour les produits de la catégorie

extra « va entraîner une situation de concurrence absolument inégale ».

Mais le préjudice signalé n'atteint pas seulement les producteurs de qualité extra. En effet, le prix de cette qualité constitue un plafond au-dessous duquel s'échelonnent les prix des autres qualités.

b) Par l'acte attaqué, le Conseil a décidé que les États membres renoncent à l'application des dispositions de l'article 44 du traité, lesquelles revêtent, dans l'économie générale du traité, une importance essentielle. Les requérantes évoquent spécialement le paragraphe 1 de cet article qui prévoit des mesures de sauvegarde pour le cas où la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les États membres « est susceptible de conduire à des prix de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39 »; or, ce péril existe précisément pour les productions en cause.

Le Conseil n'est pas compétent « pour écarter une disposition fondamentale du traité et déclarer au nom des États membres que ceux-ci renoncent à s'en prévaloir ». Aux termes de l'article 145, le Conseil ne dispose d'un pouvoir de décision qu'« en vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci ». Ici, par contre, il s'agit d'une modification du traité qui ne pourrait intervenir qu'à travers les procédures bien connues, et notamment la ratification par les Parlements de tous les États membres.

2. *La partie défenderesse au principal* ne prend position que sur la recevabilité.

Selon elle, il résulte de l'article 173, alinéa 2, du traité C.E.E. que les recours sont irrecevables puisque l'acte attaqué :

- a) est un règlement authentique et non une décision déguisée;
- b) ne concerne pas « individuellement » les requérantes ou leurs membres;
- c) ne les concerne pas « directement »;

- d) en tout état de cause, n'affecte pas la situation des requérantes en tant qu'associations, mais tout au plus celle des membres de ces associations.

SUR LES POINTS a) ET b)

Aux termes de l'article 173, un particulier ne peut attaquer un règlement du Conseil que lorsqu'il s'agit en réalité d'une décision prise sous l'apparence d'un règlement; en outre, il faut que cette décision concerne le requérant individuellement. En effet, les auteurs du traité ont manifestement voulu écarter tout recours de personnes autres que les États et les institutions contre des actes de portée générale, ce qui résulte d'ailleurs également de la comparaison de l'article susdit avec l'article 33 du traité C.E.C.A. qui admet, dans certaines conditions, le recours des personnes privées contre les décisions générales.

Il ne suffit donc pas que le requérant soit atteint « dans la sphère de ses intérêts propres », mais il est nécessaire qu'il « se trouve affecté par l'acte envisagé non en tant qu'appartenant à une catégorie définie abstraitement, mais comme individu spécifiquement individualisé. L'acte doit avoir en réalité un caractère individuel et non un caractère général ».

Quant à la distinction entre actes généraux et actes individuels, la partie défenderesse se réfère à la jurisprudence de la Cour relative au traité C.E.C.A.; elle estime que, sur ce point, « les traités de Rome n'ont pas innové ».

En l'occurrence, il s'agit d'un règlement authentique, donc d'un acte à portée générale. En effet, l'acte « établit manifestement un principe normatif dont il définit de façon abstraite les conditions d'application : toutes les restrictions quantitatives, quels que soient les importateurs ou les exportateurs présents et futurs, les pays de provenance ou de destination, etc. seront supprimées ... Dans le même cadre défini par ces conditions abstraites, il est renoncé à l'application de prix minima ». Si le texte incriminé prévoit un échelonnement dans le temps, selon les qualités des

produits, cette différenciation n'affecte pas le caractère général dudit texte, conformément à la jurisprudence de la Cour.

On ne saurait considérer le règlement en cause comme un faisceau de décisions individuelles adressées à tous les particuliers exerçant dans les États membres une activité dans le secteur dont s'agit; pareille interprétation, en effet, omettrait précisément que le règlement s'applique également aux personnes qui viendraient à s'établir ultérieurement dans le secteur dont s'agit.

SUR LE POINT c)

Le susdit article 173 exige ensuite que l'acte attaqué par un particulier concerne celui-ci directement. « Remplit cette condition celui au profit ou à la charge duquel la mesure contestée crée des droits ou obligations, les modifie ou les supprime, lorsque, en un mot, l'effet de la mesure sur la personne envisagée est immédiat et non médiat. Cette condition n'est pas remplie lorsque cette mesure n'a d'effet qu'après intervention d'un acte juridique d'un tiers pris sur la base de l'acte en cause. » Si la jurisprudence de la Cour relative à l'article 33 du traité C.E.C.A. a été plus généreuse à cet égard, cela s'explique précisément du fait que les termes « les concernant » figurant à cette disposition sont conçus d'une manière plus large que les expressions correspondantes de l'article 173.

Or, l'application de ces considérations au cas d'espèce démontre que les requérantes ne sont pas concernées directement par le règlement attaqué. Cette constatation serait également valable si la renonciation à l'application des prix minima contenue dans l'article 9 de ce règlement comportait en réalité les éléments d'une décision adressée aux États membres. En effet, « les producteurs ne sont frappés par la renonciation des États membres à l'application de la législation sur les prix minima qu'à travers les mesures que les États membres prendront en exécution » de cette renonciation.

Même en admettant, au demeurant, que l'on ne retienne pas l'interprétation donnée ci-dessus quant au caractère direct de la

relation entre l'acte et le requérant, le règlement incriminé n'en concernerait pas davantage directement les producteurs en cause. « En effet, le traité ne leur ouvre pas le droit de se prévaloir, vis-à-vis de l'État dont ils relèvent, de la faculté donnée par le traité aux États d'appliquer des prix minima. C'est aux États qu'il appartient d'apprécier dans tous les cas s'ils jugent utile d'instituer ou de maintenir une telle législation. »

SUR LE POINT d)

Enfin, la partie défenderesse exprime des doutes quant à la possibilité pour les associations requérantes de présenter les recours, quelle que soit la nature de l'acte attaqué. On pourrait estimer que ces associations n'en sont affectées qu'indirectement, « par l'intermédiaire de et à travers (leurs) membres ». Le traité C.E.E. ne contient pas de dispositions analogues à celles qui, dans le traité C.E.C.A., prévoient expressément un droit de recours des associations d'entreprises.

La partie défenderesse souligne toutefois qu'elle ne soulève ce chef d'irrecevabilité qu'à titre subsidiaire et que son exception ne porte « expressément » que sur les moyens tirés du caractère de l'acte attaqué.

3. *Les parties requérantes* répliquent tout d'abord qu'étant donné la gravité de la question du fond il conviendrait de joindre l'incident au fond. En effet, pour l'appréciation même de la recevabilité des recours, il n'est pas possible de passer sous silence les éléments de fait et de droit qui y ont été développés.

Au demeurant, les requérantes s'opposent aux arguments sur lesquels se base l'exception d'irrecevabilité. Elles admettent que l'acte attaqué n'est pas une décision dont les requérantes seraient les destinataires, ni une décision adressée à un tiers; par contre, elles sont d'avis qu'il s'agit d'une « décision qui, bien que prise sous l'apparence d'un règlement, concerne directement et individuellement les requérantes », au sens de l'article 173.

En invoquant la jurisprudence de la Cour, qui aurait été toujours soucieuse d'interpréter aussi largement que possible les dispositions du traité C.E.C.A. réglant l'accès au prétoire, et en affirmant que le traité C.E.E. « ne présente pas le caractère d'une régression par rapport à ce progrès juridique », les requérantes font valoir que l'article 173 précité ne fait aucune distinction entre décisions générales et décisions individuelles. Dès lors, « les personnes physiques et morales peuvent... former un recours contre des décisions autres que les décisions individuelles, même lorsque celles-ci sont qualifiées de règlement. Il suffit qu'elles concernent directement et individuellement le requérant... ».

Or, ces dernières conditions sont remplies en l'espèce. L'article 173 faisant état du droit d'agir de « toute personne physique et morale », on ne saurait exclure ce droit pour les associations. D'autre part, une association est concernée directement et individuellement « lorsque la décision attaquée lèse directement les intérêts professionnels que l'association ou le groupement a qualité pour représenter. Elle cause alors à cette personne morale un préjudice qui, compte tenu de sa nature et (de) sa mission, est individuel à son égard. » En l'espèce, tous les producteurs français de fruits et de légumes sont directement et individuellement lésés.

L'argument selon lequel l'acte attaqué ne frapperait les producteurs qu'à travers les mesures d'exécution à prendre par les États membres est rejeté par les requérantes. En effet, ce n'est pas aux États que les particuliers lésés peuvent s'adresser pour critiquer les décisions du Conseil; le juge national — et en tout état de cause le juge français — saisi d'une telle action ne pourrait que se déclarer incompétent et renvoyer le demandeur à la Cour de justice. « On ne voit d'ailleurs pas la matière que le juge national pourrait saisir, car les mesures prises par les États membres ne constitueraient que la pure application de l'article 9 du règlement n° 23. »

4. *La partie intervenante* déclare « s'associer pleinement » à l'argumentation des parties requérantes au principal.

MOTIFS

I — Quant à la recevabilité

1. Attendu qu'aux termes de l'article 173, alinéa 2, du traité C.E.E., les personnes physiques ou morales ne peuvent former un recours contre un acte émanant de la Commission ou du Conseil que si cet acte constitue soit une décision dont elles sont les destinataires, soit une décision laquelle, bien que prise sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, les concerne directement et individuellement;

qu'il s'ensuit que ces personnes n'ont pas qualité pour former un recours en annulation contre les règlements arrêtés par le Conseil ou par la Commission;

que la Cour admet que le régime ainsi institué par les traités de Rome prévoit, pour la recevabilité des recours en annulation des particuliers, des conditions plus restrictives que le traité C.E.C.A.;

qu'il n'appartient cependant pas à la Cour de se prononcer sur les mérites de ce régime, celui-ci ressortissant clairement du texte sous examen;

que notamment elle ne saurait faire sienne l'interprétation proposée par l'une des requérantes au cours de la procédure orale, selon laquelle le terme « décision » utilisé à l'alinéa 2 de l'article 173, couvrirait également les règlements;

que cette interprétation extensive se heurte au fait que l'article 189 opère une distinction nette entre les notions respectives de « décision » et de « règlement »;

qu'il est inconcevable que le terme « décision » soit utilisé à l'article 173 dans un autre sens que le sens technique résultant de l'article 189;

attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que les présents recours doivent être rejetés comme irrecevables si l'acte attaqué constitue un règlement;

que, dans l'examen de cette question, la Cour ne saurait se contenter de la dénomination officielle de l'acte, mais doit tenir compte en premier lieu de son objet et de son contenu;

2. Attendu qu'aux termes de l'article 189 du traité C.E.E., le règlement a une portée générale et est directement applicable dans tout État membre, alors qu'une décision n'est obligatoire que pour les destinataires qu'elle désigne;

que le critère de la distinction doit être recherché dans la « portée » générale ou non de l'acte en question;

que les traits essentiels de la décision résultent de la limitation des « destinataires » auxquels elle s'adresse, alors que le règlement, de caractère essentiellement normatif, est applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables mais à des catégories envisagées abstraitement et dans leur ensemble;

que, partant, pour déterminer dans les cas douteux si on se trouve en présence d'une décision ou d'un règlement, il faut rechercher si l'acte en question concerne individuellement des sujets déterminés;

que, dans ces conditions, si un acte qualifié de règlement par son auteur contient des dispositions qui sont de nature à concerner certaines personnes physiques ou morales d'une manière non seulement directe mais aussi individuelle, il faut admettre qu'en tout état de cause, et sans préjudice de la question de savoir si cet acte considéré dans son ensemble peut être qualifié à juste titre de règlement, ces dispositions n'ont pas un caractère réglementaire, et peuvent partant être attaquées par ces personnes aux termes de l'article 173, alinéa 2;

3. Attendu qu'en l'espèce l'acte en cause a été qualifié de « règlement » par son auteur;

que, cependant, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée a en réalité la nature d'une « décision prise sous l'apparence d'un règlement »;

qu'il est sans doute possible qu'une décision ait également un champ d'application très large;

que toutefois on ne saurait considérer comme constituant une décision un acte applicable à des situations déterminées objectivement et qui comporte des effets juridiques immédiats, dans tous les États membres, à l'égard de catégories de personnes envisagées d'une manière générale et abstraite, à moins qu'il ne soit prouvé que certains sujets en sont concernés individuellement, au sens de l'article 173, alinéa 2;

attendu qu'en l'espèce la disposition attaquée comporte des effets juridiques immédiats, dans tous les États membres, à l'égard de catégories de sujets déterminées d'une manière générale et abstraite;

qu'en effet, l'article 9 de l'acte attaqué — disposition spécialement en cause dans le présent litige — supprime, pour certains produits et dans certains délais, les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent;

qu'il comporte, en outre, la renonciation, de la part des États membres, à l'application des dispositions de l'article 44 du traité, donc notamment au droit de suspendre ou de réduire temporairement les importations;

que, dès lors, ledit article élimine les restrictions à la liberté des opérateurs économiques d'exporter ou d'importer à l'intérieur de la Communauté;

qu'il reste à examiner si la disposition attaquée concerne individuellement les requérantes;

attendu que si cette disposition, en obligeant les États à mettre fin ou à renoncer à diverses mesures susceptibles de favoriser les producteurs agricoles, affecte par là même leurs intérêts et ceux des membres des associations requérantes, il faut néanmoins constater que ces membres sont concernés par ladite disposition au même titre que tous les autres producteurs agricoles de la Communauté;

que, d'ailleurs, on ne saurait accepter le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentante d'une catégorie

d'entrepreneurs, serait concernée individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie;

que ce principe, ayant pour effet de concentrer dans le chef d'un seul sujet de droit des intérêts propres aux membres d'une catégorie qui sont touchés en tant que tels par de véritables règlements, porterait atteinte au système du traité, qui n'admet le recours en annulation des particuliers que contre les décisions qui les atteignent en tant que destinataires, ou contre les actes qui les frappent d'une manière analogue;

que, dans ces conditions, on ne saurait admettre que la disposition litigieuse concerne individuellement les requérantes;

attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que le défendeur a qualifié à bon droit de règlement la disposition attaquée;

que l'exception d'irrecevabilité est donc fondée et les recours doivent être déclarés irrecevables, sans qu'il soit besoin d'examiner la question de savoir si les associations ont qualité pour agir chaque fois que leurs membres sont habilités à ces fins;

II — Sur les dépens

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

qu'en l'espèce, les parties requérantes et l'intervenante ayant succombé en leur action, doivent supporter les frais du litige;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 173 et 189 du traité C.E.E.;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E. ;
vu le règlement de la Cour, et notamment ses articles 69,
paragraphe 2, et 91, paragraphe 4 ;

LA COUR

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

- 1° Les recours sont rejetés comme irrecevables;
- 2° Les parties requérantes supportent leurs propres dépens et sont condamnées à supporter les dépens causés au défendeur par leurs recours respectifs;
- 3° La partie intervenante supporte ses propres dépens et est condamnée à supporter les dépens causés au défendeur par ses interventions respectives.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 14 décembre 1962.

DONNER	DELVAUX	ROSSI	
RIESE	HAMMES	TRABUCCHI	LECOURT

Lu en séance publique à Luxembourg le 14 décembre 1962.

Le greffier
A. VAN HOUTTE

Pour le président
L. DELVAUX
Président de chambre