

CJUE, Conclusions de l'avocat général Darmon, 14 juillet 1993, C-6/92

Synthèse

Juridiction : CJUE

Numéro affaire : C-6/92

Date de dépôt : 06 janvier 1992

Titre : Recevabilité.

Rapporteur : Joliet

Avocat général : Darmon

Identifiant européen : ECLI:EU:C:1993:311

Lien EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:61992CC0006>

Texte

Avis juridique important

|

61992C0006

Conclusions de l'avocat général Darmon présentées le 14 juillet 1993. - Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva et autres contre Commission des Communautés européennes. - Recevabilité. - Affaire C-6/92.

Recueil de jurisprudence 1993 page I-06357

Conclusions de l'avocat général

++++

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. Quelles sont les conditions de recevabilité du recours en annulation exercé par un particulier contre une décision de la Commission adressée à un État membre? A plusieurs reprises, vous avez

eu à vous prononcer sur cette question.

2. La loi italienne n 887 du 22 décembre 1984 (1), et notamment son article 19, dernier tiret, a créé un système de tarifs de soutien en faveur du transport par chemin de fer de certaines marchandises produites en Sicile et en Sardaigne 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."

3. En vertu de l' article 80, paragraphe 1, du traité CEE, les États membres ne peuvent pas imposer aux transports exécutés à l' intérieur de la Communauté des "prix et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l' intérêt d' une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières", sauf si cette application est autorisée par la Commission.

4. Par 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 de Sardaigne (2), la Commission a considéré que le système de tarifs précité tombait sous l' interdiction édictée à l' article 80, paragraphe 1, et décidé que l' Italie devait y mettre fin.

5. La Commission a notamment fait valoir que ces tarifs constituaient "une aide ayant une incidence sur les coûts de commercialisation des marchandises visées et qu' ils favorisent dès lors ces productions par rapport à leurs concurrents des autres États membres tant sur le marché italien que sur celui des autres États membres" (3).

6. La République italienne était seule destinataire de cette décision (4).

7. Par acte reçu à la Cour le 7 janvier 1992, la Federazione Sindacale Italiana dell' Industria estrattiva, la Società Italiana Sali Alcalini SpA, la Thalassia SpA, la Laviosa Chimica Mineraria SpA et la Società Sarda di Bentonite Spa (ci-après "les requérantes") ont exercé un recours en annulation de cette décision.

8. Par ordonnances du 17 décembre 1992, le président de la cinquième chambre a admis l' intervention des régions de Sardaigne et de Sicile.

9. La Commission soulève in limine litis une exception d' irrecevabilité. Elle fait notamment valoir qu' à défaut d' être destinataires de l' acte attaqué les requérantes ne sont pas par lui individuellement concernées au sens de l' article 173, deuxième alinéa, du traité.

10. Avant d' aborder ce point, réglons une question préalable: un particulier est-il recevable à agir en annulation d' une décision qui n' a pas d' autre destinataire qu' un État membre? En clair, la décision attaquée peut-elle être considérée comme adressée "à une autre personne" au sens de l' article 173, deuxième alinéa, du traité?

11. Dans l'arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann (5), vous avez considéré que

"(...) l' article 173, alinéa 2, du traité admet le recours des particuliers contre les décisions adressées à une 'autre personne' et qui les concerneraient de façon directe et individuelle, mais (...) cet article ne précise ni ne limite la portée de ces termes.

(...) la lettre et le sens grammatical de la disposition précitée justifient l' interprétation la plus large.

(...) d' ailleurs, les dispositions du traité concernant le droit d' agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement.

(...) partant, dans le silence du traité, une limitation à cet égard ne saurait être présumée" (6).

12. Vous en avez déduit qu' un recours en annulation pouvait être exercé par un particulier contre une décision adressée à un État membre (7) et vous n' avez pas vu d' obstacle à la recevabilité de la demande dans le fait que cet État n' était pas représenté dans la procédure intentée devant vous.

13. Venons-en à la question de savoir si les requérantes sont individuellement concernées par la décision attaquée.

14. Il convient ici de distinguer, parmi celles-ci, entre les entreprises qui s' estiment concernées en tant qu' elles sont spécialisées dans l' extraction de matières minérales et la Federazione Sindacale Italiana dell' Industria estrattiva qui est une association professionnelle représentant les intérêts des industriels travaillant dans ce secteur.

15. Examinons donc, tout d' abord, la recevabilité du recours en tant qu' il est formé par les premières.

16. Ainsi que vous l' indiquez dans votre arrêt Plaumann,

"il résulte des articles 189 et 191 du traité CEE que la décision est caractérisée par le nombre limité de ses destinataires" (8).

17. Nous l' avons vu, la décision de la Commission n' a été formellement adressée qu' à la République italienne.

18. Toujours dans le même arrêt, vous précisez que

"les sujets autres que les destinataires d' une décision ne sauraient prétendre à être concernés individuellement 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" (9).

19. Dans cette affaire, une décision de la Commission refusait d' autoriser la République fédérale d'

Allemagne à suspendre partiellement les droits de douane applicables à certains fruits importés de pays tiers. Seul l'État membre était destinataire de l'acte. Vous n'avez pas admis la recevabilité du recours en annulation exercé par un importateur en relevant notamment qu'il était atteint par la décision litigieuse

"en raison d'une activité commerciale qui, à n'importe quel moment, peut être exercée par n'importe quel sujet, et qui n'est donc pas de nature à le caractériser par rapport à la décision attaquée d'une façon analogue à celle du destinataire" (10).

20. S'agissant des décisions de la Commission destinées aux États membres, les conditions de recevabilité du recours en annulation exercé par un particulier oscillent entre deux pôles.

21. La décision annulant une aide qu'un gouvernement projette d'accorder en faveur de l'accroissement des capacités de production d'un fabricant de cigarettes concerne exclusivement, à travers l'État membre, le producteur en question. La recevabilité de son recours n'a pas été discutée par la Commission (11).

22. À l'opposé, la décision annulant une aide d'État prenant la forme d'un tarif préférentiel sur le gaz naturel ne peut être attaquée par les horticulteurs qui utilisent ce produit.

"(...) S'agissant d'une aide bénéficiant à une catégorie très large d'opérateurs, les horticulteurs requérants ne sauraient être considérés comme concernés individuellement par la décision de la Commission demandant la suppression de cette aide" (12).

23. Une autre illustration est donnée par l'arrêt *Union Deutsche Lebensmittelwerke/Commission* (13). Il a pour origine une décision adressée, le 25 février 1985, par la Commission à la République fédérale d'Allemagne, relativement à des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest). Quatre sociétés productrices de margarine qui assurent une grande partie des livraisons de ce dernier produit sur le marché de Berlin exercent un recours en annulation de la décision.

24. Vous avez conclu à son irrecevabilité en constatant que

"la décision attaquée ne concerne pas un cercle fermé de personnes déterminées au moment de son adoption et dont la Commission aurait voulu régler les droits. Si la décision attaquée affecte les requérantes, c'est uniquement en raison des conséquences factuelles qu'elle a pour la situation sur le marché. À cet égard, les requérantes sont concernées de la même manière que l'aurait été toute autre personne livrant de la margarine sur le marché de Berlin (Ouest) pendant le déroulement de l'opération contestée et ne le sont donc pas individuellement au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité" (14).

25. Ce n'est qu'exceptionnellement que vous admettez la recevabilité de recours en annulation exercés par des particuliers contre des décisions destinées aux États membres.

26. Dans l'affaire *Toepfer* (15), deux sociétés allemandes importatrices de céréales et de fourrages français sollicitent des autorités douanières allemandes des certificats d'importation portant sur

des quantités très importantes, moyennant un prélèvement au taux zéro (16). L'affichage en douane de ce taux disparaît aussitôt après leur demande et le gouvernement allemand prend immédiatement des mesures de sauvegarde. Par décision du même jour, la Commission fixe un nouveau prix franco-frontière et autorise, deux jours plus tard, la République fédérale d'Allemagne à maintenir ces mesures. Cette intervention de la Commission traduisait sa volonté de remédier sur le champ à un risque de perturbation grave sur le marché allemand des céréales provoquée par les deux seules sociétés ayant demandé les certificats.

27. Vous avez constaté que

"(...) seuls étaient donc concernés par lesdites mesures les importateurs ayant demandé une licence d'importation au cours de la journée du 1er octobre 1963;

(...) le nombre et l'individualité de ces importateurs étaient déterminés et vérifiables dès avant la date du 4 octobre, quand la décision attaquée a été arrêtée;

(...) la Commission était en mesure de savoir que sa décision affecterait exclusivement les intérêts et la position desdits importateurs;

(...) la situation de fait ainsi créée caractérise ceux-ci, dont les requérantes, par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire" (17),

pour conclure à la recevabilité du recours.

28. Il était, en effet, patent que la décision était expressément dirigée contre les sociétés requérantes et destinée à remédier à une situation qu'elles avaient provoquée directement.

29. Dans l'affaire Bock (18), une société importatrice de produits alimentaires en provenance de pays tiers sollicite une licence d'importation auprès de l'administration allemande. Celle-ci fait savoir qu'"il est envisagé de rejeter (sa) demande d'importation du 4 septembre 1970 aussitôt que la Commission aura donné son autorisation conformément à l'article 115 du traité CEE" (19). Le 15 septembre 1970, la Commission prend une décision autorisant la République fédérale d'Allemagne à exclure les produits en cause du traitement communautaire. La société importatrice exerce un recours en annulation contre cette dernière décision.

30. En visant, notamment, "les importations de ces produits pour lesquels les demandes de licence sont actuellement et régulièrement en instance auprès de l'administration allemande", la décision de la Commission visait directement la demande présentée par la requérante, celle-ci étant la seule à disposer, avant la date de la décision, d'une demande encore en instance.

31. Vous avez ainsi relevé que

"(...) la requérante n'a attaqué la décision que pour autant que celle-ci vise également les importations pour lesquelles des demandes de licence étaient déjà en instance lors de son entrée en vigueur;

(...) le nombre et l' individualité des importateurs ainsi concernés étaient déterminés et vérifiables dès avant cette date;

(...) la défenderesse était en mesure de savoir que la disposition litigieuse de la décision affecterait exclusivement les intérêts de ces importateurs;

(...) la situation de fait, ainsi créée, caractérise ceux-ci par rapport à toute autre personne et les individualise d' une manière analogue à celle du destinataire" (20).

32. On le voit, le recours du particulier ne peut être reconnu recevable au seul motif que les opérateurs visés par la décision sont identifiables et en nombre déterminé ou constituent un "cercle fermé de personnes déterminées au moment de son adoption".

33. Encore faut-il que la réglementation ait pour finalité de prendre en compte ou d' affecter les intérêts spécifiques et précis d' un groupe individualisé d' opérateurs économiques, notamment dans le cadre d' une opération déterminée.

34. Les arrêts Toepfer et Bock le démontrent: la recevabilité du recours est en pratique subordonnée au fait que la décision, bien qu' adressée à l' État membre pour des raisons de compétence, a été prise ad personam et vise la situation d' opérateurs précis. L' apparence générale et réglementaire de la décision masque une (ou plusieurs) mesure(s) individuelle(s).

35. Tel est le cas, également, d' une décision de la Commission notifiée à un État membre qui autorise celui-ci à soumettre les importations de produits textiles en provenance d' un autre État membre à un régime de quotas pour une période de temps limitée.

36. Vous avez admis que seuls les exportateurs de ces produits qui justifiaient de contrats en cours pendant la période d' application des quotas étaient spécialement touchés par cette décision et se trouvaient dans "une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne concernée par cette décision" (21), et rapportaient par conséquent la preuve de l' existence d' un intérêt individuel (22).

37. L' affaire Spijker/Commission (23) illustre parfaitement le caractère restrictif de votre jurisprudence.

38. Un importateur néerlandais demande, le 18 juin 1982, aux autorités douanières un titre d' importation pour un lot de brosses originaires de Chine. Par décision de la Commission du 7 juillet 1982, le Benelux est autorisé à exclure temporairement ce produit du traitement communautaire. Spijker obtient un titre d' importation, sa demande étant antérieure à l' entrée en vigueur de la décision de la Commission et ne conteste la décision qu' en tant qu' elle pourrait affecter des importations futures. La décision avait été prise à la suite du comportement de la société Spijker qui était, en outre, le seul importateur des produits en cause au Benelux.

39. Vous avez jugé que

"(la décision) se présente donc, à l' égard des importateurs de tels produits, comme une mesure

de portée générale qui s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite" (24).

"Cette conclusion n'est pas infirmée par le fait que la requérante, selon son exposé non contesté par la Commission, est le seul négociant-importateur établi au Benelux qui importe régulièrement aux Pays-Bas des brosses en provenance de la république populaire de Chine et que c'est à l'occasion de l'une de ses importations que la décision litigieuse a été adoptée. Comme la Cour l'a dit dans son arrêt du 6 octobre 1982 (Alusuisse, 307/81, ...), la nature réglementaire d'un acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, 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 relation avec la finalité de ce dernier" (25).

40. Nous l'avons vu, la décision 91/523/CEE de la Commission a mis fin au système italien de tarifs de soutien pour le transport par chemin de fer des matières minérales en vrac en provenance de Sicile et de Sardaigne qu'elles y soient seulement produites ou qu'elles y soient également transformées.

41. Cette décision affecte incontestablement les intérêts des entreprises produisant les matières minérales et de celles qui les transforment.

42. Les premières doivent être titulaires d'une concession d'exploitation de carrière délivrée par l'autorité publique, et sont donc facilement identifiables. En revanche, les industriels qui transforment les matières minérales ne sont pas soumis à cette condition (26).

43. Il ne saurait donc être utilement soutenu que les tarifs de soutien ne bénéficiaient qu'à la "catégorie fermée" des entreprises productrices de matières minérales titulaires d'une concession (27).

44. De plus

"la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme concernés individuellement par cette mesure" (28).

45. Les sociétés requérantes ne rapportent pas la preuve - qui leur incombe - qu'elles sont affectées par la décision autrement qu'en tant qu'elles relèvent de la catégorie envisagée de manière générale et abstraite des personnes visées par cette mesure.

46. Les requérantes autres que l'association professionnelle ne peuvent donc être considérées comme individuellement concernées. Leur recours en annulation doit, en conséquence, être déclaré irrecevable.

47. Quant à la recevabilité du recours exercé par la Federazione Sindacale Italiana dell'Industria estrattiva, nos observations seront brèves.

48. La décision de la Commission ne concerne pas "les intérêts propres et fonctionnels de l'association professionnelle" (29).

49. Vous n'acceptez pas "le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentant d'une catégorie d'entrepreneurs, serait concernée individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie" (30).

50. Dès lors que des opérateurs économiques requérants ne sont pas davantage concernés par la décision de la Commission que tous les autres opérateurs du secteur en cause, vous n'admettez pas le droit de recours d'un organisme chargé de défendre les intérêts collectifs de ces opérateurs (31).

51. Pour être recevable en son action, l'association aurait dû justifier, ce qu'elle n'a pas fait, d'un intérêt personnel distinct de celui des entreprises qu'elle regroupe.

52. Le recours doit donc être déclaré irrecevable également à l'égard de la Federazione Sindacale.

53. Nous vous proposons en conséquence de déclarer les recours irrecevables et de condamner les requérantes aux dépens.

(* Langue originale: le français.

(1) - Supplément de la Gazzetta Ufficiale n 356 du 29 décembre 1984.

(2) - JO L 283, p. 20.

(3) - Troisième considérant de la décision.

(4) - Ibidem, article 2.

(5) - Arrêt 25/63, Rec. p. 197.

(6) - Ibidem, p. 222.

(7) - Voir également l'arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission, point 5 (730/79, Rec. p. 2671).

(8) - P. 223.

(9) - Ibidem.

(10) - Ibidem.

(11) - Arrêt Philip Morris Holland/Commission, précité, point 5. Voir également l'arrêt du 13 mars

- 1985, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commission, point 13 (296 et 318/82, Rec. p. 809).
- (12) - Arrêt du 2 février 1988, Van der Kooy, point 12 (67/85, Rec. p. 219).
- (13) - Arrêt du 21 mai 1987 (97/85, Rec. p. 2265).
- (14) - Point 11.
- (15) - Arrêt du 1er juillet 1965 (106 et 107/63, Rec. p. 525).
- (16) - Ibidem, p. 528.
- (17) - Ibidem, p. 533, souligné par nous.
- (18) - Arrêt du 23 novembre 1971 (62/70, Rec. p. 897).
- (19) - Ibidem, Rec. p. 899.
- (20) - Ibidem, point 10, souligné par nous.
- (21) - Arrêt du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki, point 19 (11/82, Rec. p. 207).
- (22) - Ibidem, point 31.
- (23) - Arrêt du 14 juillet 1983 (231/82, Rec. p. 2559).
- (24) - Point 9.
- (25) - Point 10.
- (26) - Observations de la Commission sur l'incident de procédure, p. 4 de la traduction française.
- (27) - Voir les observations de la région Sardaigne sur la liste des bénéficiaires d'aides, p. 3 de la traduction française.
- (28) - Point 10 de l'ordonnance du 14 novembre 1991, Nikou Petridi (C-232/91 et C-233/91, Rec. p. I-5351).
- (29) - Voir les conclusions de Monsieur l'Avocat général Mancini dans l'affaire Defi précitée, Rec. p. 2473, souligné par nous.
- (30) - Arrêt du 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conseil (16 et 17/62, Rec. p. 901, sp. p. 919-920).
- (31) - Ibidem, et arrêt du 10 juillet 1986, Defi/Commission, point 16 (282/85, Rec. p. 2469).