

Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

4 juin 1964

Traduit de l'allemand

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Dans cette affaire, les requérantes sont des sociétés allemandes exploitant des entreprises de transport, d'affrètement, de transbordement et d'entreposage de céréales allemandes et étrangères.

Elles estiment subir un préjudice commercial du fait de la loi allemande portant application du règlement n° 19 du Conseil de la C.E.E., dans sa rédaction du 19 juillet 1963 (BGBl. I, p. 493 et s.). Elles considèrent que cette loi viole l'article 7, alinéa 2, 3^e phrase, du règlement n° 19, dans la mesure où elle a fixé à un niveau trop faible les prix d'intervention dérivés pour les centres purement portuaires de la République fédérale, c'est-à-dire des localités reliées directement par voie fluviale au centre de commercialisation de la zone la plus déficitaire. Ce faisant, le courant naturel des livraisons de céréales a été dévié des centres purement portuaires et le commerce des requérantes qui y possèdent des installations de transbordement et d'entreposage en a été affecté.

Pour ce motif, par lettre du 31 juillet 1963, elles ont demandé à la Commission de la Communauté économique européenne de veiller à ce que la République fédérale respecte l'obligation que lui fait l'article 7 du règlement n° 19.

Comme leur lettre est restée sans suite, les requérantes l'ont rappelée par télégramme du 21 novembre 1963.

Enfin, les requérantes ont intenté auprès de la Cour de justice un recours en carence fondé sur l'article 175 du traité C.E.E.; ce recours a été reçu le 29 novembre 1963, le jour même où les requérantes recevaient de la Commission une lettre (datée du 25 novembre 1963) les informant que ses services avaient commencé l'examen des questions soulevées et qu'elles seraient informées de ses résultats dès qu'il serait terminé.

Conformément à la demande de la Commission, les débats n'ont porté, tout d'abord, que sur la question de la recevabilité du recours. A l'audience du 14 mai 1964, les parties ont présenté des observations détaillées sur ce point.

Or, au cours de cette audience, les requérantes ont également fait deux déclarations susceptibles d'abréger considérablement l'examen du présent litige.

Dès le début de sa plaidoirie, l'avocat des requérantes a déclaré que la lettre de la Commission du 25 novembre 1963 avait rendu sans objet le premier chef de leurs conclusions. L'agent de la Commission ayant annoncé que celle-ci venait d'engager à l'encontre de la république fédérale d'Allemagne la procédure prévue par l'article 169 du traité C.E.E., l'avocat des requérantes a déclaré que le second chef des conclusions, et par conséquent l'ensemble du recours, était également devenu sans objet. Seule une décision concernant les dépens de la procédure resterait nécessaire.

L'agent de la Commission n'a rien opposé à cette déclaration.

Quelles sont les conséquences de cette situation pour l'examen du litige?

1. Tout d'abord, il ne peut être douteux que, même pour le contentieux administratif, il soit possible qu'il n'y ait plus lieu à statuer. On dit notamment qu'il n'y a plus lieu à statuer lorsque des événements postérieurs à l'introduction de l'instance créent une situation qui répond aux objectifs du recours, c'est-à-dire lorsqu'un requérant obtient satisfaction sur l'essentiel de ses demandes.

2. Nous devons donc seulement nous demander si telle est bien la situation, si l'on ne veut pas soutenir, ce que nous estimons exact, que la Cour peut se contenter de la déclaration des requérantes et de la constatation que la partie adverse ne s'est pas opposée à cette dernière, qu'il y a donc entente entre les parties pour considérer qu'il n'y a plus lieu à statuer.

La comparaison des conclusions et des mesures que la Commission a prises après l'introduction de l'instance pourrait faire douter qu'il n'y ait plus lieu à statuer.

Au total, les requérantes demandaient à la Cour de constater que la Commission avait omis à tort :

- d'examiner la demande des plaignantes du 31 juillet 1963 et de prendre à leur égard un acte précisant si la république fédérale d'Allemagne avait violé les obligations découlant pour elle du traité en donnant la teneur en question à la loi prise en exécution du règlement n° 19,
- de faire usage de ses pouvoirs prévus à l'article 169 du traité,
- de prendre la décision constatant que la République fédérale s'était rendue coupable d'une violation du règlement n° 19,
- et d'informer les requérantes des mesures prises.

Or, de son côté, la Commission n'a pris que les mesures suivantes :

- elle a avisé les requérantes, par lettre du 25 novembre 1963, qu'elle procédait à l'examen de la question soulevée;
- elle a introduit contre la république fédérale d'Allemagne la procédure de l'article 169;
- elle a en outre donné verbalement des renseignements sur ce point aux requérantes, lors de l'audience devant la Cour.

A bien prendre les choses, une partie du recours reste donc sans solution.

Cependant, à notre avis, il faut en faire abstraction, parce que les déclarations des parties qui ont constaté, lors de l'audience, qu'il n'y avait plus lieu à statuer peuvent être considérées en même temps comme une limitation des conclusions primitives et comme un retrait partiel.

Donc, en fait, il n'y a plus lieu à statuer sur les conclusions au fond.

3. Pour la procédure, cela signifie l'inutilité d'une décision au fond, indiquant qu'il n'y a plus lieu à statuer. Il suffit d'une simple constatation ayant ce contenu, et peut-être même n'est-il pas besoin de la reprendre dans le dispositif de la décision de la Cour (cf. Stein-Jonas, *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 17^e édition, 1953, paragraphe 91 a, note I, 1).

Par contre, ce qui est nécessaire, c'est une décision sur les dépens (à notre avis, sous forme d'une ordonnance), et ce n'est que sur ce point que nous aurons maintenant à donner un avis.

4. La disposition déterminante est celle de l'article 69, paragraphe 5, du règlement de procédure qui laisse à la Cour le soin de régler librement les dépens. Cela veut dire avec certitude que, dans le seul intérêt d'une décision adéquate sur les dépens, la Cour n'est pas obligée d'examiner avec précision et en détail les questions soulevées dans l'affaire.

Par contre, on peut envisager de prendre la décision sur les dépens en fonction de l'état actuel du litige; c'est ce que, par exemple, le droit allemand prescrit dans un cas pareil (cf. paragraphe 161, alinéa 2, *Verwaltungsgerichtsordnung*). La Cour devrait alors procéder, dans une certaine mesure, à un examen *sommaire* des chances de succès d'un recours, c'est-à-dire *apprécier* les perspectives de succès des deux parties.

C'est ainsi que nous allons procéder. Nous partirons, ce faisant, du dernier état des conclusions car, dans la mesure où l'on doit parler d'une limitation ou d'un retrait, les dépens doivent en tout cas être mis à la charge des requérantes, car l'article 69, paragraphe 3, alinéa 2, ne peut s'appliquer en ce cas.

En ce qui concerne le premier chef des conclusions tendant à obtenir de la Commission une réponse, c'est-à-dire l'avis qu'une procédure d'examen a été entamée, nous estimons qu'il est sans importance de savoir s'il existe ou non un *droit* d'obtenir un tel acte, et si celui-ci doit être considéré comme un « acte » au sens de l'article 175 et susceptible par conséquent d'un recours en carence.

En effet, toute administration publique devrait considérer que c'est un « nobile officium » pour elle que de répondre à des démarches sérieuses présentées par des intéressés, et visant un acte relevant de la compétence de l'administration. Dans le cas d'espèce, si l'administration avait fait droit à cette exigence dans un délai raisonnable et non pas après plus de quatre mois et après avoir reçu un rappel télégraphique, les requérantes se seraient vraisemblablement abstenues de présenter le premier chef de leurs conclusions. Par conséquent, l'attitude fautive de la Commission leur a causé des frais dont on peut tenir compte de toute façon dans l'adjudication des dépens.

Cependant, à l'égard du second chef des conclusions, un examen sommaire des problèmes soulevés ne paraît pas favorable aux requérantes. Si l'on part de la déclaration des requérantes à l'audience, elles voulaient amener la Commission à déclencher contre la République fédérale d'Allemagne la procédure de l'article 169 du traité, en vue d'obtenir de cette manière une modification des mesures législatives.

A cet égard, il faut particulièrement relever deux facteurs : l'*objectif final* et la *mesure qui a fait l'objet du recours* (déclenchement de la procédure de sanction de l'article 169).

Si l'on considère l'*objectif final*, il faut constater que les particuliers ne peuvent poursuivre des buts analogues au moyen d'un *recours en annulation*. C'est en se basant sur le fait que, pour former un recours contre les mesures des institutions communautaires, ces mesures doivent « concerner » *individuellement* les particuliers, que la Cour de justice a rejeté leurs recours contre des décisions de la Commission qui, en dernière analyse, produisaient des effets équivalant à ceux d'une loi, en ce sens qu'elles interdisent la modification de la législation nationale (par des réductions douanières). Bien des arguments permettent de penser qu'il faut imposer des exigences semblables aux recours en carence, sous peine d'ouvrir une brèche dans le système de protection juridictionnelle du traité. Cela exclurait ainsi les recours en carence qui, en fin de compte, tendraient à amender la législation nationale.

Mais cet examen sommaire amène encore un autre argument à l'encontre des requérantes. Nous ne voyons pas, provisoirement, comment elles entendaient satisfaire la condition décrite à l'article 175 « ... de lui adresser un acte ». Cela ne peut signifier que ceci : le but essentiel poursuivi par un recours en carence doit être d'obtenir la prise d'un acte qui, par sa nature et sa destination, doit être adressé au demandeur. Lorsque les requérantes demandent à la Commission d'entamer contre un État membre la procédure de l'article 169, cette demande reçoit satisfaction en premier lieu sous forme d'un acte purement interne, en l'occurrence la décision d'intervenir à l'encontre d'un État membre. Toute mesure ultérieure de réalisation et d'exécution de cette décision aboutit forcément, dans le cadre du système juridique du traité, à des actes (dont la nature juridique n'importe pas) qui doivent être pris à l'égard de l'État membre intéressé : demande à ce dernier de présenter ses observations sur des problèmes déterminés; avis de la Commission, c'est-à-dire exposé de son point de vue à l'égard de l'État membre; recours de la Commission contre l'État membre. La *notification* d'actes de ce genre à des intéressés ne constitue qu'un accessoire secondaire, un reflet de l'acte lui-même, sans contenu juridique propre, c'est-à-dire des actes dérivés de l'acte proprement visé.

Par conséquent, en partant de l'essence même de l'acte que les requérantes ont demandé dans le cas d'espèce, force nous est de constater qu'il ne s'agit pas d'un acte qui doit être pris à l'égard des requérantes. Ainsi, selon la teneur même de l'article 175, qu'on ne saurait ignorer dans l'interprétation sans renoncer à une méthode d'interprétation essentielle, il n'existe pas de droit de recours tel que l'ont conçu les requérantes.

La décision sur les dépens dans le second chef des conclusions ne pourrait donc être rendue en faveur des requérantes.

Cependant, il reste encore un point : nous savons qu'il s'agit en l'occurrence du premier cas d'interprétation de l'article 175, bien que de façon très sommaire et avec toutes les réserves voulues. Les discussions entre les parties nous ont montré quels problèmes délicats pose l'interprétation de cette disposition. Compte tenu des problèmes juridiques que soulève ce cas, nous devrions donc nous

décider, comme dans les affaires 2 et 3-80, à invoquer l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure qui permet de compenser les dépens, en totalité ou en partie, lorsqu'il y a à cela des motifs exceptionnels.

Or, comme manifestement la Commission n'a pas supporté de frais spéciaux, il apparaît donc équitable en fin de compte de mettre à sa charge une partie des frais des requérantes (peut-être même la moitié).

5. Conclusion

Nous estimons que la Cour, ayant pris acte des déclarations des parties en cours d'audience, devrait, par voie d'ordonnance, constater qu'il n'y a plus lieu à statuer et, par la même voie, partager les dépens en suivant plus ou moins la suggestion présentée ci-dessus.