CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 10 juillet 2003 [1]

1. La présente espèce a pour objet un pourvoi formé par la Commission contre un arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (première chambre élargie) [2] ayant admis la recevabilité d'un recours introduit par Jégo-Quéré et Cie SA (ci-après «Jégo-Quéré») au titre de l'article 230, quatrième alinéa, CE, et visant à l'annulation des articles 3, sous d), et 5 du règlement (CE) n° 1162/2001 de la Commission, du 14 juin 2001, instituant des mesures visant à reconstituer le stock de merlu dans les sous-zones CIEM III, IV, V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e ainsi que les conditions associées pour le contrôle des activités des navires de pêche [3].

2. Aux termes de l'article 230, quatrième alinéa, CE:

«Toute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.»

3. Pour prouver qu'elle a la qualité requise pour former son recours, Jégo-Quéré doit donc démontrer, entre autres, que les dispositions du règlement qu'elle entend attaquer la «concernent individuellement».

4. Selon l'interprétation traditionnelle de la notion de personne «individuellement concernée», donnée par la Cour de justice dans l'arrêt Plaumann/Commission [4], une personne physique ou morale ne saurait prétendre être considérée comme individuellement concernée par un acte dont elle n'est pas le destinataire que si l'acte en cause l'atteint en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle dont le serait le destinataire.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Arrêt du 3 mai 2002, Jégo-Quéré/Commission (T-177/01, Rec. p. II-2365, ci-après l'«arrêt attaqué»).

3 — JO L 159, p. 4, ci-après le «règlement» ou le «règlement attaqué».

4 — Arrêt du 15 juillet 1963 (25/62, Rec. p. 197, 223).

5. Le Tribunal de première instance a jugé que Jégo-Quéré n'avait pas pu établir qu'elle était individuellement concernée au sens de l'interprétation traditionnelle, mais il a conclu que le caractère strict de cette interprétation ne permettrait pas au droit communautaire de garantir aux particuliers, en toutes circonstances, un accès à un recours juridictionnel effectif. Il a également considéré que l'interprétation traditionnelle n'était pas imposée par le libellé de l'article 230 CE. En conséquence, il a proposé de reconsidérer la notion de personne individuellement concernée, à savoir que les personnes physiques ou morales seraient individuellement concernées par une disposition communautaire de portée générale ayant affecté, d'une manière certaine et actuelle, leur situation juridique en restreignant leurs droits ou en leur imposant des obligations. Appliquant sa nouvelle interprétation à la présente affaire, le Tribunal de première instance a conclu que Jégo-Quéré était individuellement concernée et qu'elle avait donc qualité pour former son recours en annulation.

6. Il convient à présent d'apprécier le raisonnement du Tribunal de première instance à la lumière de l'arrêt ultérieur de la Cour de justice, rendu dans l'affaire Unión de Pequeños Agricultores/Conseil [5], qui a confirmé l'interprétation traditionnelle de la notion de personne «individuellement concernée» au motif qu'il s'agit d'une condition incontournable de la qualité pour agir au titre de l'article 230, quatrième alinéa, CE.

Cadre juridique et factuel

7. Le règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture [6], modifié, prévoit, en son article 15, la possibilité pour la Commission de prendre des mesures d'urgence lorsque la conservation des ressources halieutiques est menacée par des perturbations graves et imprévues.

8. Au mois de décembre 2000, la Commission et le Conseil, alertés par le Conseil international pour l'exploitation de la mer (CIEM), ont estimé urgent de mettre en place un plan de reconstitution du stock de merlu.

9. Conformément à la compétence que lui confère l'article 15 du règlement

5 — Arrêt du 25 juillet 2002 (C-50/00 P, Rec. p. I-6677).

6 — JO L 389, p. 1.

n° 3760/92, la Commission a adopté le règlement attaqué [7]. Celui-ci avait pour finalité de réduire les prises de merlu juvénile. Il s'appliquait aux navires de pêche opérant dans les zones qu'il définissait et leur imposait un maillage minimal, variant selon les zones, pour les différentes techniques de pêche au filet, quelle que soit l'espèce ciblée par le navire concerné.

10. Le recours en annulation de Jéro-Quéré concerne les articles 3, sous d), et 5 du règlement (ci-après les «dispositions attaquées»). L'article 3, sous d), du règlement interdisait l'utilisation de «tout filet remorqué de fond auquel est attaché un cul de chalut de maillage inférieur à 100 mm autrement que par une couture dans la partie du filet précédant le cul». Quant à l'article 5 du règlement, il définissait les zones géographiques dans lesquelles les dispositions du règlement étaient applicables ainsi que les interdictions précises applicables dans chacune de ces zones. S'agissant des filets remorqués, les interdictions s'appliquaient aux maillages compris entre 55 et 99 mm; s'agissant des engins fixes, elles s'appliquaient, selon les zones, aux maillages inférieurs à 100 ou à 120 mm.

11. Le règlement ayant une durée d'application limitée, il n'est resté en vigueur que jusqu'au 1er mars 2002. Des interdictions analogues en substance à celles qu'il édictait ont ultérieurement été adoptées dans le règlement (CE) n° 494/2002 de la Commission, du 19 mars 2002, instituant des mesures techniques supplémentaires visant à reconstituer le stock de merlu dans les sous-zones CIEM III, IV, V, VI et VII et les divisions CIEM VIII a, b, d et e [8].

12. Jégo-Quéré est une société d'armement à la pêche établie en France et exerçant de façon permanente au sud de l'Irlande, dans la zone CIEM VII qui est l'une des zones auxquelles s'applique le règlement, une activité de pêche ciblée sur le merlan, espèce qui représente en moyenne 67,3 % de ses captures. Elle possède quatre navires de plus de 30 mètres et utilise des filets d'un maillage de 80 mm.

La procédure devant le Tribunal de première instance et l'arrêt attaqué

13. Le 2 août 2001, Jégo-Quéré a formé un recours devant le Tribunal de première

7 — Cité à la note 3 ci-dessus.

8 — JO L 77, p. 8.

instance visant à l'annulation des articles 3, sous d), et 5 du règlement attaqué. La Commission a répondu en soulevant une exception d'irrecevabilité en vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Dans son arrêt, celui-ci a rejeté l'exception d'irrecevabilité et a décidé que la procédure devait être poursuivie au fond.

14. Le Tribunal a jugé, en premier lieu, que les dispositions attaquées avaient, par leur nature, une portée générale, s'adressant en termes abstraits à des catégories de personnes indéterminées et s'appliquant à des situations définies objectivement [9]. Toutefois, il a conclu, sur la base d'une jurisprudence constante, qu'elles pouvaient néanmoins faire l'objet d'un recours en annulation en application de l'article 230 CE, à condition qu'il soit établi qu'elles concernent directement et individuellement Jégo-Quéré [10].

15. Le Tribunal a jugé que la condition d'affectation directe était satisfaite dans le cas d'espèce [11], mais il a conclu que Jégo-Quéré ne pouvait pas être considérée comme étant individuellement concernée sur la base des critères jusqu'à présent dégagés par la jurisprudence communautaire [12].

16. Il a commencé par rappeler l'interprétation traditionnelle de la notion de personne individuellement concernée, donnée par la Cour de justice dans l'arrêt Plaumann/Commission [13], à savoir qu'une personne physique ou morale sera considérée comme individuellement concernée par un acte dont elle n'est pas le destinataire si l'acte en cause l'atteint en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle dont le requérant serait le destinataire [14].

17. Appliquant cette interprétation traditionnelle à la présente espèce, le Tribunal a noté que le règlement attaqué n'atteignait Jégo-Quéré qu'en raison de sa qualité objective de société d'armement à la pêche utilisant une certaine méthode dans une zone déterminée, au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant, actuellement ou potentiellement, dans une situation identique [15]. Il n'existait pas non plus de circonstances particulières imposant

9 — Point 23 de l'arrêt.
10 — Point 25 de l'arrêt.
11 — Point 26 de l'arrêt.
12 — Point 38 de l'arrêt.
13 — Précité note 4, Rec. p. 223.
14 — Point 27 de l'arrêt.
15 — Point 30 de l'arrêt.

à la Commission une obligation spéciale de prendre en compte la situation particulière de Jégo-Quéré lors de l'adoption du règlement attaqué [16].

18. Le Tribunal a ensuite examiné l'argument de Jégo-Quéré selon lequel l'irrecevabilité du présent recours la priverait de toute voie de droit pour contester la légalité de la mesure attaquée.

19. Comme l'a relevé le Tribunal [17], en vertu d'une jurisprudence constante, le droit communautaire consacre le droit à un recours effectif devant une juridiction compétente, droit basé sur les traditions constitutionnelles communes aux États membres et sur les articles 6 et 13 de la convention européenne des droits de l'homme et réaffirmé par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000 à Nice [18].

20. Afin de déterminer si un requérant risque d'être réellement privé du droit à un recours effectif s'il ne peut pas former un recours en annulation sur le fondement de l'article 230, quatrième alinéa, CE, le Tribunal s'est demandé si les deux voies procédurales possibles étaient adéquates.

21. En premier lieu, il a envisagé l'hypothèse du recours devant le juge national avec renvoi préjudiciel devant la Cour de justice conformément à l'article 234 CE. Il a souligné que, dans un cas comme celui de l'espèce, il n'existe pas de mesures d'exécution susceptibles de constituer le fondement d'une action devant les juridictions nationales. Selon lui, le fait qu'un particulier puisse contester la validité d'une mesure communautaire devant les juridictions nationales en violant les dispositions prévues par ladite mesure et en se prévalant ensuite de l'illégalité de celles-ci dans le cadre de procédures judiciaires ouvertes à son encontre ne lui offrirait pas une protection juridictionnelle adéquate: en effet, il ne peut être demandé à des particuliers d'enfreindre la loi afin de pouvoir accéder à la justice [19].

22. En second lieu, le Tribunal a posé la question de savoir si l'action en réparation fondée sur la responsabilité non contractuelle de la Communauté, en vertu des articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE, remplacerait de façon adéquate le

16 — Points 31 à 37 de l'arrêt.
17 — Points 41 et 42 de l'arrêt.
18 — JO 2000, C 364, p. 1.
19 — Point 45 de l'arrêt.

recours en annulation. Il a conclu qu'une telle voie de recours:

«n'apporte pas, dans un cas comme celui de l'espèce, de solution satisfaisante aux intérêts du justiciable. Elle ne peut en effet aboutir à faire écarter de l'ordre juridique communautaire un acte pourtant considéré, par hypothèse, comme illégal. Présupposant la réalisation d'un dommage directement causé par l'application de l'acte litigieux, elle est soumise à des conditions de recevabilité et de fond différentes de celles régissant le recours en annulation et elle ne place donc pas le juge communautaire en situation d'exercer, dans toute sa dimension, le contrôle de légalité qu'il a la mission de mener à bien. En particulier, lorsqu'une mesure de portée générale, telle que les dispositions attaquées en l'espèce, est mise en cause dans le contexte d'une telle action, le contrôle exercé par le juge communautaire ne s'étend pas à tous les éléments susceptibles d'affecter la légalité de cette mesure, mais se borne à sanctionner les violations suffisamment caractérisées de règles de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, points 41 à 43; arrêt du Tribunal du 23 octobre 2001, Dieckmann & Hansen/Commission, T-155/99, Rec. p. II-3143, points 42 et 43; voir également, pour un cas de violation non suffisamment caractérisée, arrêt de la Cour du 19 mai 1992, Mulder e. a./Conseil et Commission, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, points 18 et 19, et, pour un cas dans lequel la règle invoquée n'a pas pour objet de conférer des droits aux particuliers, arrêt du Tribunal du 6 décembre 2001, Area Cova e.a./Conseil et Commission, T-196/99, Rec. p. II-3597, point 43)» [20].

23. En conséquence, le Tribunal a conclu que ni la procédure visée à l'article 234 CE ni celle prévue aux articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE ne sont suffisantes pour garantir aux justiciables un droit de recours effectif leur permettant de contester la légalité de dispositions communautaires de portée générale qui affectent directement leur situation juridique [21].

24. Tout en admettant qu'une telle circonstance ne saurait autoriser une modification du système des voies juridictionnelles de recours et des procédures établi par le traité, il a considéré qu'aucun argument impérieux n'imposait d'adopter la stricte interprétation traditionnelle de la notion de personne individuellement concernée [22]. À la place de celle-ci, il a donc proposé une nouvelle interprétation, selon laquelle une personne physique ou morale doit être considérée comme individuellement concernée par une disposition communautaire de portée générale qui la concerne directement si la disposition en question «affecte, d'une manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations», indépendamment du nombre et de la situation d'autres personnes également affectées ou susceptibles de l'être [23].

20 — Point 46 de l'arrêt.
21 — Point 47 de l'arrêt.
22 — Points 48 et 49 de l'arrêt.
23 — Point 51 de l'arrêt.

25. Sur cette base, le Tribunal a jugé que Jégo-Quéré était individuellement concernée par le règlement attaqué, étant donné que ce dernier fixait des obligations précises relatives au maillage des filets que Jégo-Quéré était en droit d'utiliser [24]. En conséquence, le Tribunal a rejeté l'exception d'irrecevabilité de la Commission et a ordonné que la procédure soit poursuivie au fond.

Le pourvoi

26. En l'espèce, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler l'arrêt attaqué et déclarer irrecevable le recours en annulation du règlement attaqué ou, à titre subsidiaire, renvoyer l'affaire devant le Tribunal. Jégo-Quéré conclut à ce qu'il plaise à la Cour déclarer le pourvoi irrecevable au motif qu'il a été introduit tardivement; ou, subsidiairement, rejeter le pourvoi comme étant non fondé et confirmer l'arrêt du Tribunal. Elle forme également son propre pourvoi incident, en demandant à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué dans la mesure où il considère qu'elle n'est pas individuellement concernée au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, tel qu'il a traditionnellement été interprété par la jurisprudence communautaire.

24 — Points 52 et 53 de l'arrêt.

Recevabilité du pourvoi

27. À titre liminaire, Jégo-Quéré fait valoir que le pourvoi doit être rejeté comme étant irrecevable. Il soutient que la Commission ne donne aucune indication sur la date à laquelle l'arrêt attaqué lui a été notifié, comme l'exige l'article 112, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice. En conséquence, et à défaut de preuve contraire, Jégo-Quéré doute que le pourvoi ait effectivement été introduit dans les deux mois suivant la notification de cet arrêt.

28. La Commission a annexé à son pourvoi l'arrêt attaqué ainsi que la lettre du greffier du Tribunal qui l'accompagnait. Cette lettre porte un cachet indiquant que la lettre a été reçue le 8 mai 2002. Le pourvoi de la Commission est daté du 17 juillet 2002.

29. Il apparaît donc que la Commission a indiqué, dans le pourvoi, la date à laquelle l'arrêt attaqué lui a été notifié et qu'elle a formé ledit pourvoi dans le délai fixé par l'ex-article 49 du statut de la Cour de justice combiné avec les articles 80 et 81 du règlement de procédure de la Cour.

30. En conséquence, nous estimons que le pourvoi de la Commission est recevable.

Le fond du pourvoi

31. La Commission invoque deux moyens. Par le premier, elle soutient que le Tribunal a violé son règlement de procédure, au motif que l'affaire aurait dû être renvoyée à la formation plénière. L'article 14 dudit règlement de procédure dispose qu'une affaire peut être renvoyée à la formation plénière du Tribunal «[l]lorsque la difficulté en droit ou l'importance de [cette] affaire [...] le justifient». La Commission soutient que la décision du Tribunal de renverser, en l'espèce, une jurisprudence de la Cour instaurée de longue date était une question dont la difficulté en droit et l'importance étaient considérables, et que, en omettant d'opérer un tel renvoi, le Tribunal a donc commis une erreur manifeste d'appréciation.

32. Par le second moyen, la Commission fait valoir que l'interprétation de la notion de personne individuellement concernée adoptée par le Tribunal en l'espèce est contraire au droit communautaire. La Commission soutient que cette interprétation est tellement large qu'elle supprime de facto la condition de l'atteinte individuelle et qu'elle est donc contraire à la lettre même de l'article 230, quatrième alinéa, CE. Par ailleurs, selon la Commission, le Tribunal a commis une erreur en concluant que l'interprétation traditionnelle de la notion de personne individuellement concernée ne garantit pas le droit à une protection juridictionnelle effective. Ce droit ne confère pas aux particuliers le droit général de former un recours direct en annulation et il est protégé de façon adéquate en droit communautaire, étant donné que les personnes physiques ont la possibilité de contester la validité des actes communautaires par le biais des articles 234 CE ou 235 CE et 288 CE. Enfin, la Commission se demande si une interprétation plus large de la notion de personne individuellement concernée ne restreindrait pas les possibilités de former des recours directs en raison de la ligne jurisprudentielle débutant avec l'arrêt TWD Textilwerke Deggendorf [25].

33. Quant au premier moyen de la Commission, Jégo-Quéré fait valoir qu'il doit être rejeté au motif que la Commission n'a demandé à aucun moment de la procédure devant le Tribunal que l'affaire soit renvoyée à la formation plénière, malgré la mention explicite d'une telle possibilité à l'article 51 du règlement de procédure du Tribunal.

34. En réponse au second moyen de la Commission, Jégo-Quéré soutient que, loin de supprimer l'exigence selon laquelle le requérant doit être individuellement concerné, une interprétation élargie et flexible de cette notion est à la fois compatible avec l'article 230, quatrième alinéa, CE et nécessaire afin de garantir le droit des particuliers à un recours juridictionnel effectif.

25 — Arrêt du 9 mars 1994 (C-188/92, Rec. p. I-833).

35. Contrairement à la thèse de la Commission, Jégo-Quéré fait valoir que l'arrêt attaqué n'interprète pas ce droit de façon erronée en le confondant avec celui de former un recours direct en annulation. L'arrêt se base plutôt sur le fait qu'un recours direct n'est requis pour garantir le droit à un recours effectif que dans les cas où aucune voie directe adéquate n'est ouverte aux particuliers.

36. Selon Jégo-Quéré, c'est à bon droit que le Tribunal a conclu, dans une affaire telle que la présente espèce où la mesure attaquée est un règlement, qu'il n'existe aucune autre procédure pouvant protéger adéquatement le droit d'un particulier à un recours juridictionnel effectif. En l'absence de mesures d'exécution nationales susceptibles d'être attaquées, le seul moyen pour un particulier de bénéficier d'une procédure judiciaire au niveau national serait d'enfreindre la loi et de plaider l'invalidité de la mesure communautaire comme moyen de défense.

37. Jégo-Quéré rejette également l'argument de la Commission selon lequel il aurait pu bénéficier d'une réparation plus appropriée, étant donné la durée limitée de la mesure attaquée, en formant un recours en réparation sur le fondement des articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE. Un tel argument méconnaît le fait que la mesure attaquée ne constitue qu'une étape du processus actuel de réforme de la politique commune de la pêche, impliquant l'adoption de mesures à moyen et à long terme. En conséquence, Jégo-Quéré n'aurait pas d'autre choix que d'introduire périodiquement de nouveaux recours. En outre, il est paradoxal d'interpréter la notion de personne individuellement concernée d'une façon restrictive au motif que les particuliers disposent, à la place, des recours visés aux articles 235 CE et 288 CE. Étant donné que le Tribunal a déjà une compétence indirecte pour contrôler la légalité des actes de portée générale dans le cadre des demandes de dommages et intérêts introduites sans qu'il existe de limitations quant aux catégories de personnes physiques, il apparaît anormal d'insister sur des règles si strictes concernant la qualité pour agir s'agissant d'un recours direct en annulation.

38. Il est nécessaire de considérer le second moyen de la Commission au regard de l'arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil [26] qui a été rendu postérieurement à l'introduction du présent pourvoi par la Commission.

39. Cette affaire concernait une demande introduite par une association de fermiers, l'Unión de Pequeños Agricultores («UPA») sur le fondement de l'article 230, quatrième alinéa, CE et tendant à l'annulation du règlement (CE) n° 1638/98 du Conseil, du 20 juillet 1998, modifiant le règlement n° 136/66/CEE portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le

26 — Précité note 5.

secteur des matières grasses [27]. Le Tribunal a rejeté la demande, par ordonnance motivée, comme étant manifestement irrecevable [28]. UPA a formé un pourvoi devant la Cour de justice, soutenant que l'ordonnance portait atteinte à son droit à une protection juridictionnelle effective, étant donné que le règlement qu'elle entendait attaquer n'appelait aucune législation nationale de mise en œuvre pouvant, en droit espagnol, donner lieu à des procédures judiciaires au niveau national susceptibles de donner lieu à un renvoi préjudiciel.

40. Ayant siégé en formation plénière, la Cour de justice a rejeté le pourvoi d'UPA et a confirmé l'interprétation traditionnelle de la notion de personne individuellement concernée dégagée dans l'arrêt Plaumann/Commission [29]. Tout en admettant que l'exigence selon laquelle une personne physique doit être individuellement concernée «doit être interprétée à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective en tenant compte des diverses circonstances qui sont de nature à individualiser un requérant», la Cour a également affirmé qu'«une telle interprétation ne saurait aboutir à écarter la condition en cause, qui est expressément prévue par le traité, sans excéder les compétences attribuées par celui-ci aux juridictions communautaires» [30].

41. Au regard de l'arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, il semble évident qu'il doit être fait droit au second moyen de la Commission, selon lequel le Tribunal a commis une erreur de droit en s'écartant de l'interprétation traditionnelle de la notion de personne individuellement concernée. En déclarant Jégo-Quéré individuellement concernée sur le fondement d'une nouvelle interprétation de ce concept, après avoir conclu qu'elle ne l'était pas en vertu des critères exposés dans l'arrêt Plaumann/Commission, le Tribunal a enfreint l'article 230, quatrième alinéa, CE.

42. Jégo-Quéré tente de s'opposer à une telle conclusion au motif qu'en l'espèce, contrairement à l'affaire Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, il est constant qu'elle n'aurait pu porter son affaire devant une juridiction nationale qu'en enfreignant la loi. Elle soutient qu'une telle possibilité ne protège pas adéquatement son droit à un recours juridictionnel effectif. Elle identifie également d'autres raisons d'opérer une distinction avec l'arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, que nous discuterons dans le cadre de son pourvoi incident.

43. Comme nous l'avons expliqué dans nos conclusions relatives à l'affaire Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, nous estimons que le critère strict de la qualité pour agir actuellement applicable en vertu de l'article 230, quatrième alinéa, CE est

27 — JO L 210, p. 32.
28 — Précité.
29 — Points 36 et 37 de l'arrêt.
30 — Point 44 de l'arrêt.

extrêmement problématique. Selon nous, ce critère crée le risque sérieux que les personnes physiques soient privées de tout moyen satisfaisant d'attaquer, devant une juridiction compétente, la validité d'un acte communautaire de portée générale ne nécessitant aucune mesure d'exécution. Il peut s'avérer impossible pour de tels justiciables d'avoir accès à une juridiction nationale (qui, en tout état de cause, est incompétente pour statuer sur la validité) [31] autrement qu'en enfreignant la loi dans l'attente qu'une action pénale (ou une autre procédure) soit ensuite engagée contre eux et au cours de laquelle la juridiction nationale pourrait être persuadée de déférer à la Cour de justice la question de la validité de l'acte. Outre les nombreux inconvénients pratiques liés au renvoi intervenant dans le contexte d'une action pénale, une telle manière de procéder expose ces particuliers en cause à un risque qui ne saurait être toléré.

44. Les articles 235 CE et 288, deuxième alinéa, CE ne nous semblent pas non plus offrir une solution de remplacement adéquate. Ainsi que le Tribunal l'a déclaré en l'espèce, un recours en réparation ne permet pas au juge communautaire d'exercer, dans toute sa dimension, le contrôle de la légalité de tous les facteurs susceptibles d'affecter la légalité d'une mesure communautaire. Pour qu'une telle action soit exercée, le requérant doit prouver l'existence d'une violation suffisamment caractérisée des règles juridiques destinées à conférer des droits aux particuliers. D'après nous, c'est à tort que la Commission affirme que, pour déterminer si une telle violation a été prouvée, il sera toujours nécessaire pour le juge communautaire d'entreprendre un examen complet de la légalité de l'acte en cause.

45. Cependant, il s'ensuit manifestement de l'arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil que l'interprétation traditionnelle de la notion de personne individuellement concernée, étant donné qu'elle est entendue comme dérivant du traité lui-même, doit être appliquée indépendamment de ses conséquences sur le droit à un recours juridictionnel effectif [32].

46. Selon nous, un tel résultat est insatisfaisant, mais il est la conséquence inévitable des limitations qui sont considérées par la Cour comme étant imposées par la formulation actuelle de l'article 230, quatrième alinéa, CE. Comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil [33] les réformes nécessaires du système communautaire du contrôle de légalité dépendent donc de l'intervention des États

31 — Arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199, point 20).

32 — Point 44 de l'arrêt.

33 — Point 45 de l'arrêt.

membres pour modifier cette disposition du traité. Nous sommes d'avis qu'il existe des arguments de poids en faveur de l'introduction d'une condition plus libérale concernant la qualité pour agir des personnes physiques cherchant à attaquer des actes communautaires ayant une portée générale, de façon à garantir qu'une protection juridictionnelle complète est garantie en toutes circonstances.

47. En conséquence, nous estimons que, en vertu de l'état actuel du droit, le pourvoi de la Commission doit être accueilli en raison de la solidité de son second moyen. À la lumière de cette conclusion, il ne nous semble pas nécessaire d'examiner le premier moyen de la Commission, par lequel une violation du règlement de procédure du Tribunal est alléguée.

Le pourvoi incident

48. Il reste à déterminer si, comme le soutient Jégo-Quéré, c'est à tort que le Tribunal a jugé qu'elle n'était pas individuellement concernée au sens de l'interprétation traditionnelle de ce concept.

49. Jégo-Quéré affirme, contrairement à la conclusion du Tribunal, que le règlement attaqué n'est pas, en réalité, une mesure de portée générale, mais qu'il s'agit plutôt d'un faisceau de décisions individuelles, revêtant la forme d'un règlement, par lesquelles elle est directement et individuellement concernée. Elle identifie plusieurs exceptions prévues dans le règlement qui, selon elle, sont adaptées aux cas particuliers de quelques sociétés d'armement à la pêche actives dans les zones où le règlement s'applique. Selon Jégo-Quéré, ces nombreuses exceptions ne reflètent pas des différences objectives et ne sont pas justifiées par la finalité du règlement qui est de protéger les stocks de merlu.

50. Il nous semble que le Tribunal a appliqué correctement le critère posé par la jurisprudence en concluant que, étant donné que les dispositions attaquées s'adressaient en termes abstraits à des catégories de personnes indéterminées et qu'elles s'appliquaient à des situations définies objectivement, elles avaient, par leur nature, une portée générale [34].

51. En outre, Jégo-Quéré signale deux circonstances, en particulier, qui selon elle la caractérisent par rapport à toutes les autres personnes affectées par le règlement attaqué et dont il découle qu'elle est individuellement concernée au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE.

34 — Points 23 et 24 de l'arrêt attaqué.

52. En premier lieu, Jégo-Quéré affirme qu'elle est le seul opérateur qui pêche le merlan dans la mer Celtique de manière permanente avec des navires de plus de 30 mètres et qui ne capture que des quantités négligeables de merlu juvénile par le biais du «by-catch».

53. Toutefois, même si Jégo-Quéré démontrait qu'elle est actuellement le seul opérateur remplissant les critères qu'elle spécifie, elle serait tout de même affectée par le règlement attaqué en raison de l'activité commerciale que d'autres opérateurs, satisfaisant aux mêmes critères, pourraient potentiellement entreprendre [35]. Comme l'a jugé le Tribunal, Jégo-Quéré n'était affectée par le règlement qu'«au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant, actuellement ou potentiellement, dans une situation identique» [36].

54. En second lieu, Jégo-Quéré fait valoir qu'elle est individuellement concernée au motif que, avant l'adoption du règlement attaqué, elle était la seule société d'armement à la pêche à proposer à la Commission une solution différente des dispositions attaquées qui lui ont été imposées. Cette solution, d'après laquelle des observateurs indépendants vérifieraient que ses navires ne capturent pas de merlu, aurait permis d'atteindre l'objectif poursuivi par le règlement.

55. Les propositions faites par Jégo-Quéré à la Commission avant l'adoption du règlement n'étaient de nature à l'individualiser, conformément à la jurisprudence relative à la notion de personne individuellement concernée, que si la réglementation communautaire applicable lui accordait certaines garanties de procédure [37]. Comme l'a relevé le Tribunal, tel n'était pas le cas en l'espèce [38].

56. Nous ne saurions donc souscrire à l'opinion de Jégo-Quéré, selon laquelle la mesure attaquée la concerne individuellement au sens de l'interprétation traditionnelle de ce concept, la conséquence étant que son pourvoi incident doit, selon nous, être rejeté et que son recours en annulation doit être déclaré irrecevable.

35 — Voir arrêt Plaumann/Commission, précité note 4, Rec. p. 223.

36 — Point 30 de l'arrêt attaqué.

37 — Arrêt du Tribunal du 17 janvier 2002, Rica Foods/Commission (T-47/00, Rec. p. II-113, point 55).

38 — Point 36 de l'arrêt attaqué.

Conclusion

57. En conséquence, nous estimons qu'il convient pour la Cour:

1) d'annuler l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes, du 3 mai 2002, Jégo-Quéré/Commission (T-177/01);

2) de déclarer irrecevable le recours en annulation;

3) de condamner Jégo-Quéré et Cie SA aux dépens, y compris ceux exposés devant le Tribunal de première instance.