

LA COUR,

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

- 1) Les recours 10-68 et 18-68 sont rejetés comme irrecevables.
- 2) Les parties requérantes sont condamnées aux dépens, y compris ceux des interventions.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg, le 10 décembre 1969.

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß
		Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg, le 10 décembre 1969.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER,
PRÉSENTÉES LE 28 OCTOBRE 1969 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

L'importante affaire sur laquelle nous sommes appelés à prendre position aujourd'hui a pour objet l'octroi d'aides octroyées au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles. La matière de la présente procédure est régie par le règlement n° 17/64 du Conseil, du 5 février 1964 (Journal officiel du 27 février 1964, n° 34), et plus précisément par la deuxième partie de ce texte, intitulée « Section orientation ». L'article 11 du règlement énumère les *objectifs* des actions de la « Section orientation » qui concernent l'adaptation et l'amélioration des condi-

tions de production dans l'agriculture, l'adaptation et l'orientation de la production agricole, l'adaptation et l'amélioration de la commercialisation de produits agricoles ainsi que le développement des débouchés des produits agricoles. Ces objectifs sont définis à l'article 12 dont le paragraphe 3 dit que, par adaptation et amélioration de la commercialisation des produits agricoles, il faut entendre l'équipement pour la commercialisation à l'intérieur des exploitations agricoles ou dans le cadre de plusieurs exploitations agricoles ou en dehors de celles-ci, dans les secteurs suivants : l'amélioration du stockage et de la conservation, la valorisation des produits agricoles,

¹ — Traduit de l'allemand.

l'amélioration des circuits de commercialisation, ainsi qu'une meilleure connaissance des données relatives à la formation des prix sur les marchés des produits agricoles. Les projets (même semi-publics ou privés) qui ont pour objet l'amélioration des structures agricoles au sens de l'article 11, paragraphe 1, peuvent bénéficier du concours du Fonds pourvu qu'ils répondent aux critères énoncés à l'article 14. Le critère du paragraphe 1, alinéa a, de cet article est toutefois tempéré par une disposition qui prévoit que, pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, les projets concernant une action donnée peuvent bénéficier du concours du Fonds même en l'absence d'un programme arrêté par le Conseil, recouvrant cette action. Ce délai a été prolongé jusqu'au 31 juillet 1966 par le règlement 68/66 et, de plus, le règlement 224/66 prévoit que l'article 14, paragraphe 1, a, du règlement n° 17/64 n'est pas applicable aux projets faisant l'objet des demandes de concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, « Section orientation », présentées pour les années 1966 et 1967. Aux termes de l'article 15 du règlement 17/64, bénéficient d'une priorité pour le concours du Fonds les projets qui « s'insèrent dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie générale de la région où ces projets sont réalisés ». Les demandes de concours du Fonds sont présentées à la Commission par l'État membre sur le territoire duquel le projet sera réalisé et elles doivent être accompagnées de l'avis favorable de cet État. Pour un projet donné, les subventions accordées par le Fonds ne peuvent dépasser 25 % par rapport à l'investissement réalisé. La participation financière du bénéficiaire doit être d'au moins 30 %. À côté de cela, il est encore prévu que l'État membre, sur le territoire duquel le projet est à exécuter, participe à son financement.

Outre les dispositions déjà citées, nous mentionnerons encore le règlement

n° 206/66 du Conseil du 7 décembre 1966 (Journal officiel du 10 décembre 1966, n° 229) qui est également applicable en l'espèce et prévoit des mesures particulières relatives à la contribution du F.E.O.G.A. « à la réparation des dommages causés par des inondations catastrophiques dans certaines régions d'Italie durant l'automne 1966 ». Aux termes de ce règlement, certains montants à prélever sur les ressources de la « Section orientation » pour les années 1966 et 1967 doivent servir à financer les mesures énumérées à l'article 1, paragraphe 2, du règlement. Selon cette disposition, les subventions servent à contribuer à la reconstitution et à l'amélioration des conditions de production dans l'agriculture ou dans les exploitations agricoles ainsi que des installations de commercialisation ou de transformation des produits agricoles. L'article 2 prévoit que certaines dispositions du règlement 17/64 ne sont pas applicables aux subventions versées au titre de l'article 1, paragraphe 2. En outre, l'article 3 établit des conditions particulières pour l'octroi des subventions. Il est dit, entre autres, que les subventions accordées par le Fonds ne peuvent dépasser 45 % de l'investissement à réaliser. Ici aussi il est prévu, du reste, une participation financière de la République italienne ainsi qu'une participation réduite des bénéficiaires. Enfin, l'article 4 contient encore certaines règles de procédure particulières.

C'est sur la base de cet ensemble de dispositions que l'Italie a présenté à la Commission, avec son avis favorable, des demandes de concours en faveur de la « Cooperativa Produttori Bieticoli CO.PRO.B. », qui exploite une sucrerie à Minerbio, de la coopérative « Società Cooperativa Produttori Agricole Ostellato », exploitant une sucrerie à Ostellato, ainsi que de la Société anonyme « Zuccherificio Castiglione » qui possède une sucrerie à Castiglione Fiorentino. (Pour simplifier, nous parlerons désormais des cas Minerbio, Ostellato et Castiglione).

Le 27 juillet 1967, la Commission a arrêté, sur la base du règlement n° 17/64 du Conseil, une décision accordant une subvention de 480 000 unités de compte à la Coopérative Minerbio en vue d'aider cette entreprise à porter sa capacité de production de 2 000 à 4 000 tonnes (capacité journalière de traitement de betteraves sucrières). Par une autre décision, du 2 octobre 1967, la Commission a octroyé, sur la base du règlement 206/66 du Conseil, une subvention de 767 000 unités de compte à la coopérative Ostellato pour aider cette dernière à porter la capacité de sa sucrerie de 2 200 à 3 600 et même à 4 000 tonnes. Enfin, le 7 mars 1968, la Commission a pris une décision, fondée également sur le règlement 17/64, portant octroi d'une subvention de 300 000 unités de compte à la société *Zuccherificio Castiglione* en vue d'aider celle-ci à porter la capacité journalière de transformation de sa sucrerie de 2 000 à 3 000 tonnes. Cette décision prévoit en outre que le versement de la subvention est fonction de la volonté du gouvernement italien d'octroyer un *quota de base* à l'entreprise bénéficiaire, correspondant à l'augmentation de capacité envisagée.

La notion que nous venons de citer et qui relève de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre nous amène à dire dès à présent quelques mots de la structure de cette organisation. Les premières mesures dans ce domaine ont vu le jour avec l'adoption du règlement 44/67, du 21 février 1967, qui n'a pris, il est vrai, certaines mesures que pour la campagne 1967-1968. Actuellement, la matière est régie par le règlement 1009/67, du 18 décembre 1967, qui a instauré une organisation commune des marchés dans le secteur du sucre avec effet au 1^{er} juillet 1968. La principale caractéristique de cette organisation est une réglementation devant garantir un certain niveau des prix à l'aide d'un système de prélèvements, de restitutions et d'interventions appliqué sur le marché intérieur. La garantie de prix n'est cependant pas illimitée; elle s'applique

dans le cadre de quotas de base, fixés pour chaque entreprise produisant du sucre sur la base de la production annuelle moyenne de cette entreprise au cours des campagnes 1961-1962 à 1965-1966 par l'État membre sur le territoire duquel elle est située, en fonction de la quantité de base attribuée à cet État. La quantité de sucre produite qui dépasse le quota de base sans dépasser le *quota maximum*, qui est également fixé par chaque État membre compétent, bénéficie seulement d'une garantie de prix limitée : une cotisation à la production peut être perçue lorsque la quantité produite dans la Communauté dépasse la quantité garantie annuelle et qu'il devient ainsi nécessaire d'effectuer des exportations couvertes par des restitutions. Indépendamment de cela, il importe encore de savoir que la quantité de base attribuée à chaque État membre ne doit pas être distribuée entièrement sous la forme de quotas de base entre les entreprises existantes. Le règlement 1027/67 autorise en effet les États membres à constituer une masse de manœuvre à concurrence d'un montant de 10 % des quantités de base attribuées pour la campagne 1968-1969. Cette réserve peut encore être augmentée le cas échéant, les années suivantes, en reprenant une certaine quantité sur les quotas attribués pour la campagne 1968-1969. Chaque État membre peut utiliser la réserve à sa discrétion selon son appréciation, ce que le règlement 44/67 prévoyait d'ailleurs déjà pour la répartition de l'ensemble du quota de production de chaque État membre.

En l'espèce, les décisions arrêtées par la Commission, pour en revenir à l'affaire qui nous occupe, ont été notifiées au gouvernement italien et aux trois entreprises bénéficiaires. En outre, dans chaque cas, la Commission a fait paraître au Journal officiel une communication concernant l'octroi des subventions : au Journal officiel du 4 août 1967 pour Minerbio, du 7 octobre 1967 pour Ostellato et du 15 mars 1968 pour Castiglione. Les entreprises bénéficiaires

ont aussitôt entamé les travaux d'agrandissement de leur usine. Par le décret du 26 février 1968, le gouvernement italien leur a attribué un quota de production, comme prévu par le règlement 1009/67. Ce quota s'élève au total à 17 000 tonnes.

Lorsque d'autres entreprises du secteur de l'industrie sucrière italienne (il s'agit de 1. la Società Eridania Zuccherifici Nazionali, à Gênes, 2. la Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri, à Gênes, 3. la Società Distilleria di Cavarzere, à Padoue, 4. la Società Romana Zuccheri, à Gênes, 5. la Società Zuccherificio del Volano, à Gênes) ainsi que l'Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero dell'Alcool e del Lievito, à Gênes, ont eu pris connaissance de ces mesures, elles ont acquis la conviction que les décisions de la Commission faussaient les conditions de concurrence et violaient ainsi les principes de la politique agricole commune, cela pour un ensemble de raisons dont la moindre n'est pas le fait que le gouvernement italien avait refusé d'émettre un avis favorable sur une demande d'octroi de subvention à l'usine de Porto Tolle appartenant à l'entreprise seconde nommée ci-dessus et qui avait été dévastée par les inondations catastrophiques de l'automne 1966. Le 10 mai 1968, les entreprises déjà citées ainsi que leur organisation professionnelle ont donc formé un recours collectif auprès de la Cour. Pour un ensemble de motifs, sur lesquels nous reviendrons, elles vous ont demandé d'annuler les décisions de la Commission du 27 juillet 1967, du 2 octobre 1967 et du 7 mars 1968.

De plus, le 13 mai 1968, elles ont également adressé une réclamation à la Commission en demandant, *par la voie administrative*, l'annulation ou le retrait des mesures attaquées. N'ayant pas obtenu de réponse, elles ont formé un second recours, fondé sur l'article 175 du traité C.E.E., en vous demandant d'annuler la décision implicite de rejet que la Commission est censée avoir prise en ne prenant pas position sur la

réclamation pendant une période de deux mois à dater du dépôt de celle-ci. Dans les deux affaires, qui ont été jointes par ordonnance de la Cour du 25 octobre 1968, la Commission vous demande de rejeter les requêtes comme irrecevables, en tout cas de les dire non fondées.

Notons encore qu'en cours d'instance, les entreprises bénéficiaires des décisions attaquées et le gouvernement italien ont demandé à être admis à l'instance, en qualité d'intervenants. Par ordonnances des 25 novembre 1968, 15 janvier 1969 et 19 mars 1969, la Cour a accédé à ces demandes. Dans leurs observations écrites, les intervenants ainsi que la Commission qu'ils appuient, vous demandent de rejeter les recours et cela, en ce qui concerne les sociétés intervenantes, dans la mesure où la décision favorisant chacune de ces entreprises est en cause.

Enfin, il est encore intéressant de savoir que, sur le plan national, les quotas des entreprises requérantes ont été réduits dans une certaine mesure par le décret déjà cité pris par le Gouvernement à la date du 26 février 1968. Un recours aurait été formé de ce chef auprès du Conseil d'État italien qui ne s'est toutefois pas encore prononcé.

Discussion juridique

Lorsque nous passons à l'examen de la présente affaire, nous voyons que la Commission et les entreprises intervenantes ont soulevé des objections qui nous amènent à examiner au préalable certains problèmes de recevabilité (qui auraient même dû être examinés d'office).

A — De la recevabilité des recettes

I — Affaire 10-68

L'affaire 10-68 pose ici trois problèmes que nous examinerons successivement.

1. Le respect du délai de recourt

Comme vous le savez, l'affaire 10-68 a pour objet un recours en annulation qui, selon l'article 173 du traité et dans

l'intérêt de la paix juridique, doit être formé dans un délai de deux mois. L'article 81, paragraphe 2, du règlement de procédure le prolonge d'un délai de distance qui, conformément à l'annexe 2 de ce règlement, est de dix jours pour les parties ayant leur résidence habituelle en Italie. En remontant dans le temps à compter du jour où la requête est parvenue au greffe de la Cour (le 10 mai 1968), nous en concluons donc que le délai de recours n'est respecté que s'il a commencé à courir au plus tôt le 1^{er} mars 1968.

S'agissant du cas Castiglione, celui-ci ne pose manifestement aucun problème du point de vue des délais. En effet, la Commission a arrêté sa décision le 7 mars 1968 et elle a fait paraître une communication à ce sujet au Journal Officiel du 15 mars 1968. Par conséquent, même en prenant ces dates pour point de référence plutôt que celle à laquelle les requérantes ont eu connaissance de la teneur complète de la décision (le 27 mars, selon leurs déclarations), il ne fait aucun doute que le délai de recours a été respecté.

Les cas Minerbio et Ostellato sont toutefois plus douteux. En effet, la Commission a arrêté les décisions en cause les 27 juillet 1967 et 2 octobre 1967; les communications à ce sujet ont paru aux Journaux officiels des 4 août 1967 et 7 octobre 1967. Si ces dates étaient déterminantes, il serait manifeste que le recours n'a pas été formé dans les délais, et cela même s'ils n'ont commencé à courir que le quinzième jour après la parution du Journal officiel conformément à l'article 81, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour. Or, la Commission considère apparemment qu'il en est ainsi. Selon elle, les communications au Journal officiel seraient suffisantes, elles constitueraient une publication au sens de l'article 173 du traité, parce qu'on peut en déduire qu'elle a octroyé des subventions au titre du Fonds d'orientation en vue de l'agrandissement de la sucrerie Minerbio et de

l'usine d'Ostellato. La Commission estime que ces indications sommaires auraient déjà dû mettre les requérantes à même de formuler au moins un moyen de recours en soutenant que les subventions du Fonds d'orientation ne sauraient aller en aucun cas à l'industrie de *transformation*. En outre, elles auraient été autorisées sans nul doute à développer leur argumentation en cours d'instance, conformément à l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, donc après production des décisions attaquées qui, faute de leur avoir été communiquées, devaient l'être en pareil cas par la Commission par dérogation à l'article 38 du règlement de procédure. Or, cette conception ne nous semble guère satisfaisante. En réalité, il ne s'agit pas simplement de la possibilité de formuler des moyens; une entreprise intéressée doit plutôt être mise en mesure de juger si elle a vraiment intérêt à engager une procédure juridictionnelle. Pour cela, il est certainement nécessaire de connaître la teneur intégrale des décisions, par exemple l'étendue des subventions octroyées et, partant, leur incidence sur le secteur économique où se situe l'activité des requérantes. Comme les communications parues au Journal officiel ne permettaient pas une telle appréciation, nous croyons que les délais de recours ne pouvaient commencer à courir à partir de ces communications. Si l'on retient comme critère la *prise de connaissance* de la teneur des décisions de la Commission, élément auquel l'article 173 du traité accorde une importance aussi grande qu'à la publication et à la notification de l'acte attaqué, il nous semble intéressant que la requérante n° 2 se soit adressée fin février 1968 au président de l'Istituto Nazionale di Economia Saccarifera en le priant de lui donner des informations précises et de lui procurer le texte des décisions litigieuses, ce qui ressort d'une déclaration faite par les requérantes le 31 juillet 1969 à la demande de la Cour. En réponse à cette demande, la requérante n° 1 a

reçu, le 14 mars 1968 un aide-mémoire relatif à la situation juridique ainsi que, le 20 mars 1968, les copies des décisions en cause qui ont été portées aussitôt à la connaissance des autres requérantes. Si nous admettions que ces dates ont un rôle à jouer en l'espèce, il faudrait également admettre que le recours a été formé dans les délais dans les cas Minerbio et Ostellato, puisque ces dates se situent en-deçà de la date limite que nous avons obtenue par un calcul à rebours, en prenant comme point de départ la date à laquelle la requête est parvenue au greffe de la Cour. Il nous semble cependant douteux que nous puissions procéder de cette manière. Retenir une telle hypothèse équivaudrait en effet à conférer une importance trop grande à la date à laquelle les requérantes ont pris l'initiative de demander communication des documents les intéressant, sans pour autant se poser la question de savoir si elles n'auraient pas dû agir dans ce sens à une date antérieure. En effet, une telle attitude ne tiendrait pas suffisamment compte des exigences de la *sécurité juridique* et, plus particulièrement, des intérêts des bénéficiaires des décisions attaquées qui ont entamé les travaux d'agrandissement de leurs usines après l'octroi des subventions et doivent avoir la certitude à un moment donné que les actes de la Commission ne seront pas rapportés. Par conséquent, s'il ne faut pas aller jusqu'à considérer que les communications publiées au Journal officiel des Communautés constituaient une raison suffisante pour introduire un recours contre les décisions en cause, il faut au moins leur reconnaître une importance essentielle au regard de l'initiative des requérantes. Nous pouvons invoquer à ce sujet la jurisprudence du Conseil d'État français qui a affirmé à plusieurs reprises que la connaissance de l'existence d'une décision constitue un motif suffisant pour s'en procurer le texte (des citations en ce sens figurent dans Auby et Drago « *Traité de Contentieux administratif* » 1962, vol. 2, p. 200). Appliqué à notre

cas d'espèce, on aboutit au résultat suivant. Nous pouvons admettre qu'en tant qu'entreprises du secteur de l'industrie sucrière, intéressées au marché commun du sucre et à toutes les questions en rapport avec celui-ci, les requérantes sont informées en permanence et rapidement des publications au Journal officiel des Communautés européennes. Si elles ont ainsi connaissance d'actes dont le contenu les *touche*, mais dont elles ne sauraient espérer qu'il leur soit communiqué, il leur incombe, pour sauvegarder leurs droits, de s'efforcer de prendre connaissance en temps voulu de la teneur de ces actes. Dans une telle hypothèse, le plus simple est de s'adresser directement à la Commission, dont il faut supposer qu'elle donne suite aux demandes d'information justifiées. Le moyen choisi par les requérantes, l'intervention d'un institut national, peut cependant aussi paraître judicieux. Toujours est-il qu'en l'espèce ce procédé a abouti à ce que les requérantes ont eu en mains les décisions litigieuses quatre semaines après avoir effectué leur démarche. Si nous considérons maintenant que les Journaux officiels d'août et d'octobre 1967 avaient déjà mentionné l'existence des actes litigieux, il est permis d'admettre que les requérantes ont eu la possibilité dès 1967 de prendre connaissance de la teneur intégrale de ces actes. Le délai de l'article 173 doit par conséquent être censé avoir commencé à courir à partir d'une date correspondante. A notre avis, nous n'avons pas à rechercher une date précise, car de toute manière, il faut conclure que la requête du 10 mai 1968 a été formée en dehors de tout délai raisonnablement évaluable. Comme les requérantes n'ont fourni aucune explication au sujet de la tardivité de leur action (il ne fait aucun doute en effet que la charge de la preuve leur incombe ici), il ne vous reste qu'à rejeter les recours comme irrecevables en tant qu'ils ont trait aux décisions Minerbio et Ostellato, le délai prévu à l'article 173 du traité étant déjà expiré au moment où ils ont été formés.

2. Capacité pour agir

Notre examen se limitera dorénavant au cas Castiglione. Nous nous attacherons à examiner, sans quitter le domaine de la recevabilité, les principales objections soulevées par la Commission et les parties intervenantes au sujet des conditions établies par l'article 173, paragraphe 2, du traité, selon lequel « 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'une décision adressée à une autre personne, la concerne directement et individuellement ». Il ne fait aucun doute que nous nous trouvons en présence d'une décision au sens de cette disposition et de l'article 189, alinéa 4; ce qui est contesté, c'est le seul fait que les requérantes occupent au regard de l'acte ainsi qualifié une position telle qu'il leur soit possible de former un recours contre cet acte. Nous abordons ainsi une fois de plus un thème très controversé que nous avons déjà examiné à plusieurs reprises sous l'angle du droit constitutionnel des États membres mais dont nous aurons à étudier cette fois certains aspects ignorés jusqu'ici de la jurisprudence.

Nous ne nous arrêterons pas longtemps à la condition définie par ces mots : décisions « prises sous l'apparence d'une décision adressée à une autre personne ». Cette condition est énoncée dans un membre de phrase mentionnant aussi les règlements; elle est généralement interprétée, pour ces derniers, comme ne visant que les seuls règlements *apparents*. Lorsqu'on en conclut qu'il faut procéder à une recherche analogue pour savoir à qui est adressée une décision, qu'il faut donc prouver que le requérant est le destinataire véritable de la décision qui, en réalité, vise à produire des effets à son égard, nous croyons devoir dire que cette interprétation nous semble insoutenable. Elle pourrait se justifier lorsqu'il s'agit de la *nature juridique* d'un acte, car il arrive parfois que ce point ne soit pas

tout à fait clair. De même, il est certain que la formule indiquée a été choisie, pour les règlements, afin d'exclure toute controverse du genre de celle qu'a suscitée l'article 33, alinéa 2, du traité C.E.C.A., donc pour établir clairement que l'article 173 du traité C.E.E. n'autorise les particuliers à former un recours que contre de véritables *décisions*. Il est cependant inimaginable qu'il puisse exister un doute sur l'identité du destinataire d'un acte individuel. La rédaction malheureuse de l'article 173, paragraphe 2, ne saurait par conséquent conduire à une interprétation entraînant une restriction exorbitante du droit de recours, avec pour conséquence qu'aucun recours ne serait possible contre des actes créant une situation subjective privilégiée (songeons aussi aux actes dans le cadre du droit des ententes), donc des actes dont les destinataires sont connus sans aucun doute possible, mais qui peuvent néanmoins avoir des effets défavorables pour des tiers. Le fait que le législateur communautaire ne saurait avoir voulu cela résulte en effet de l'un des arguments invoqués par les requérantes. Selon eux, la seule condition posée au recours du destinataire de l'acte attaqué est qu'il fasse valoir un grief, une atteinte portée à ses droits juridiquement protégés. Par contre, les autres intéressés visés par la disposition déjà citée doivent satisfaire à une condition supplémentaire : l'acte doit les concerner directement et individuellement. Cela ne s'explique en fait que s'il ne doit pas démontrer qu'en réalité, c'est *lui* le destinataire de l'acte. En conséquence, il est clair que l'article 173 vise également les actes administratifs « à double visage » et que, dans pareille hypothèse, il n'ouvre pas seulement un droit de recours à ceux envers lesquels l'acte produit ses effets à titre principal, mais encore aux tiers qu'il concerne *accessoirement*. Il suffit donc d'examiner si les requérantes sont concernées *directement* et *individuellement* par la décision attaquée. Pour ce faire, il est essentiel de savoir

comment les requérantes démontrent qu'elles sont concernées. Elles soutiennent que les conditions de concurrence ont été faussées d'une manière contraire aux principes du traité, en ce que la Commission a mis l'un de leurs concurrents en mesure d'augmenter sa capacité de production à l'aide de subventions au titre du F.E.O.G.A. et allant nécessairement de pair avec des subventions de la part de l'État. Cette intervention aurait également une incidence sur la répartition des quotas dans le cadre de l'organisation commune des marchés du sucre, c'est-à-dire sur le calcul des quotas de base bénéficiant d'une garantie de prix absolue. La décision Castiglioni irait expressément en ce sens; mais, cela mis à part, l'augmentation de capacité encouragée par la mesure de la Commission rendrait aussi plus difficile l'écoulement de la production *hors* quotas.

A notre avis, on ne saurait contester que les requérantes ont ainsi prouvé avoir un intérêt certain à agir (cela en laissant actuellement de côté d'autres exigences). Nous pouvons nous rapporter, du moins sur ce point, à la jurisprudence relative au traité C.E.C.A. Elle enseigne en effet que des mesures des pouvoirs publics favorisant certaines entreprises et ayant une incidence sur les conditions de concurrence peuvent être attaquées par les entreprises qui en subissent un préjudice. Rappelons à cet égard l'affaire relative à l'approbation des mesures tarifaires spéciales des chemins de fer allemands qui a été introduite par des entreprises françaises (affaire 24-58, Recueil, VI-1960, p. 573); rappelons aussi l'affaire des « Schichtprämien » (affaire 30-59, Recueil, VII-1961, p. 1), dans laquelle une entreprise néerlandaise a intenté un recours contre l'octroi d'une subvention budgétaire aux mineurs de fond des mines de houille allemandes. Mentionnons encore dans le domaine de la jurisprudence nationale un important arrêt du Bundesverwaltungsgericht, du 30 août 1968 (NJW 69, p. 522), qui a également déclaré recevable un recours formé contre des subventions accordées à des

concurrents. Dans ces cas comme dans celui de l'espèce, on peut donc admettre qu'il y a atteinte à des intérêts juridiquement protégés. Cela est suffisant; par contre, il n'est pas nécessaire qu'il y ait atteinte portée à des droits subjectifs. En outre, il va de soi qu'il n'y a pas lieu non plus d'examiner au niveau de la recevabilité si les principes invoqués par les requérantes ont effectivement été violés. Pareil examen relève du fond de l'affaire, tandis que pour justifier de la capacité pour agir, il suffit d'alléguer d'une manière concluante qu'il y a atteinte portée aux intérêts juridiquement protégés.

Aux yeux du traité C.E.E. cependant ce qui importe, c'est que les requérantes doivent être concernées *de manière spéciale*, circonstance qui, au demeurant, comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, empêche de suivre fidèlement la jurisprudence du traité C.E.C.A. ou de s'inspirer d'une manière décisive des critères du droit national. Le premier critère restrictif du traité C.E.E. est défini par les mots « la concerne... individuellement ». La Commission et les intervenantes contestent que les requérantes remplissent cette condition et elles invoquent la célèbre formule de l'arrêt Plaumann. Elles soutiennent que la décision attaquée concerne un très grand nombre de personnes qu'il n'est pas encore possible de définir actuellement étant donné ses effets ultérieurs. Aux autres concurrents des entreprises bénéficiaires (tous les producteurs de sucre de betterave), il faudrait encore ajouter des entreprises dont les demandes de subvention ont été refusées, tous ceux qui collaborent à l'augmentation de la capacité de production des firmes bénéficiaires, ainsi que les cultivateurs de betteraves bénéficiant de l'augmentation de capacité.

Il nous semble toutefois que cette façon de voir est critiquable à plusieurs égards. Elle omet tout d'abord de faire la distinction qui s'impose entre les personnes touchées par la décision litigieuse et elle arrive ainsi à gonfler artificiellement

le nombre des intéressés. Comme le démontrent les requérantes, il convient plutôt d'établir à quelles personnes la décision litigieuse cause un *préjudice*, de préciser quelles personnes elle lèse. C'est ce que la Cour a clairement affirmé dans les affaires 106 et 107-63 (Recueil, XI-1965, p. 525) où elle s'est contentée d'examiner à quelles personnes la mesure de sauvegarde alors en cause portait préjudice. Si la Cour avait également considéré les effets favorables de la mesure examinée, elle n'aurait certainement pas conclu que l'existence d'un *certain* nombre d'intéressés pouvait être retenue. Parmi les personnes que mentionne la Commission, il faut dès lors éliminer toutes celles qui tirent un avantage de la décision litigieuse : les entreprises participant à l'agrandissement de l'usine et les cultivateurs de betteraves retirant un profit de cette augmentation de capacité.

De même, nous sommes convaincu qu'il est erroné de prendre également en considération l'incidence future du projet. C'est la date d'entrée en vigueur de la décision qui doit être déterminante : sinon il ne serait jamais possible de prétendre être concerné individuellement par un acte ayant un effet permanent, même s'il est nettement individuel, résultat qui ne serait guère compatible avec l'exigence, contenue dans l'arrêt Plaumann, d'une interprétation *extensive* de l'article 173. Cette façon de procéder, que nous croyons judicieuse, se justifie d'ailleurs par le seul fait qu'il existe déjà une nette différence entre les sucreries actuellement intéressées et celles qui pourraient s'y joindre à l'avenir. Comme les requérantes le soulignent, il manque en effet à ces dernières un intérêt actuel et cela même sans tenir compte du fait qu'il est hautement improbable qu'un grand nombre d'entreprises s'établissent à l'avenir dans ce secteur, compte tenu de la situation sur le marché du sucre. Si, cependant, on s'en tient aux entreprises *actuellement* concernées, qui peuvent être considérées comme concurrentes de l'entreprise bénéficiaire et, partant,

comme lésées, il est indéniable que la décision litigieuse affecte précisément d'une manière particulière les entreprises requérantes, qui déploient en partie leurs activités dans la même province que l'entreprise bénéficiaire, et peut-être encore quelques autres faisant partie du groupe des 25 sucreries italiennes. Pour donner un sens logique à la formule de l'arrêt Plaumann, elles sont individualisées d'une manière analogue à celle du destinataire de la décision parce qu'elles se trouvent dans une situation de fait qui « les caractérise par rapport à toute autre personne » ; elles sont donc fondées à introduire un recours, du moins pour ce qui regarde l'aspect examiné actuellement.

Il ne nous reste qu'à examiner, dès lors, si ces entreprises sont *directement* concernées. La Commission exclut cette possibilité pour deux raisons : une modification effective des conditions de concurrence dépend de la réalisation du projet par l'entreprise bénéficiaire et, d'un autre côté, il faut une intervention de la part du gouvernement italien, en l'espèce, l'octroi d'un quota de production correspondant aux implications du projet.

La pertinence de ces objections n'est qu'apparente. Comme, en fait, seuls les effets juridiques d'une décision de la Communauté sont décisifs, il nous faut tout d'abord exclure de notre examen les actes privés du bénéficiaire dont dépendent la réalisation du projet et, partant, les effets matériels de celui-ci. En effet, un acte communautaire ne saurait avoir qu'une incidence *indirecte*, lorsqu'il ne peut sortir ses effets sans l'intervention d'un acte de la puissance publique, et plus particulièrement, d'un acte discrétionnaire. Lorsque la Commission affirme, ensuite, que cet acte de la puissance publique consiste dans l'attribution d'un quota par l'État italien, elle ne nous convainc pas non plus. Certes, nous admettons que les États membres disposent ici d'un certain pouvoir d'appréciation et il est incontestable aussi que la décision Castiglioni lie le versement de la subvention à

l'octroi d'un quota de production. Cette considération ne doit toutefois pas nous entraîner à un examen de pure technique juridique. Il nous semble que vous avez déjà rejeté pareille façon de voir dans les affaires 106 et 107-63 (Recueil, XI-1969, p. 525). Selon cet arrêt, il faut plutôt examiner au fond l'ensemble des faits, ce qui ramènerait le pouvoir discrétionnaire des États membres à sa véritable mesure et amènerait, le cas échéant, à conclure qu'en réalité l'acte communautaire met le point final à une procédure dans laquelle interviennent aussi des éléments de collaboration étatique. Cela signifie dans la présente espèce que si, après avoir examiné attentivement des demandes de subventions au titre du F.E.O.G.A., le gouvernement italien émet un avis favorable sur certaines d'entre elles, les transmet à la Commission et, partant, s'engage lui-même sur le plan financier, il est certain qu'il tire également pour l'attribution des quotas les conséquences qui s'imposent. C'est ainsi qu'il faut comprendre les décisions Minerbio et Ostellato qui *supposent* simplement qu'il est *acquis* que le gouvernement italien attribuera les quotas de production que sa démarche implique. Bien qu'il existe donc apparemment une rupture dans le lien de causalité entre l'acte communautaire et ses effets juridiques au regard des pouvoirs des États membres en matière d'attribution des quotas, cela n'exclut pas pour autant que les requérantes soient directement concernées, pourvu que l'on applique la méthode que nous venons de décrire et qui est seule raisonnable en l'espèce : un examen au fond des effets de la décision.

En résumé, nous croyons que l'action des requérantes dans l'affaire Castiglione se justifie sans aucun doute au regard des conditions de l'article 173, alinéa 2.

3. La capacité de l'Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccheri etc.

Il est un autre problème de recevabilité qui n'a pas été examiné en cours

d'instance, mais que la Cour pourrait évoquer d'office. C'est le problème que pose le fait que l'Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccheri constitue manifestement un *groupe* économique. Si le traité C.E.C.A. attribue expressément à ces groupements le droit de saisir la Cour, il n'en va pas de même dans le traité C.E.E. Ce dernier les envisage seulement dans le cadre du concept général de la « personne morale ». Il en résulte sans doute qu'ils doivent fournir la preuve qu'ils ont un intérêt *personnel* à agir. Vous vous souviendrez comment les autres requérantes ont justifié leur action : elles ont essentiellement invoqué une menace pour la concurrence. Comme l'Associazione n'exploite manifestement pas de sucrerie, étant (statutairement) chargée d'une façon générale de défendre les intérêts de ses membres (dont font également partie des entreprises appartenant à d'autres secteurs économiques) elle n'a pas la possibilité d'invoquer pareil argument. Elle ne saurait donc avoir la capacité d'introduire un recours que si notre procédure admettait la défense des intérêts des tiers. La jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht rejette cette possibilité pour les recours constitutionnels (voir arrêt du 22 mai 1963, NJW, 63 page 1243). Comme il est admis d'une façon générale que le traité C.E.E. n'accorde pas aux particuliers la même capacité pour agir que le droit national, il semble effectivement qu'il faille se demander si l'Associazione possède cette capacité. Nous nous en remettons à votre jugement pour trancher cette question. Si vous partagez les doutes que nous venons de formuler, la requête de cette association devrait être entièrement rejetée comme irrecevable, et cela abstraction faite des objections que nous avons formulées au début des présentes conclusions au sujet du respect des délais.

II — Affaire 18-68

Comme vous le savez, les requérantes ont introduit un deuxième recours

fondé sur l'article 175 du traité C.E.E. en vue d'obtenir, en tout état de cause, la suppression des décisions litigieuses. La recevabilité de ces recours appelle également quelques remarques.

Le respect des délais de recours ne pose ici aucun problème. Cela résulte d'un simple rapprochement des dates. Les requérantes se sont adressées, le 13 mai 1968, à la Commission en lui demandant de rapporter les décisions litigieuses. N'ayant pas obtenu de réponse, elles se sont adressées à la Cour, le 1^{er} août 1968. Il ne fait donc aucun doute que leur recours se situe à l'intérieur des délais fixés par le traité.

Quant au droit à agir de l'Associazione, il faut émettre ici la même appréciation que dans le cadre de l'article 173. Par conséquent, si votre Cour devait retenir les objections que nous avons déjà été amené à formuler précédemment, elle rejetterait également le recours en carence formé par cette association.

La conclusion à laquelle nous sommes parvenu au sujet des délais de recours de l'article 173 doit également avoir des effets pour l'action en constatation soumise à notre appréciation sur la base de l'article 175. En effet, le requérant qui laisse expirer les délais fixés pour former recours contre un acte, ne saurait demander son annulation dans le cadre de la procédure de l'article 175, à moins qu'il ne prouve la survenance de faits nouveaux. Il ne saurait toutefois en être question dans la présente espèce, étant donné que les motifs du recours 18-68 coïncident presque entièrement avec ceux du recours 10-68. D'un autre côté, dans la mesure où les requérantes invoquent en plus des considérations d'opportunité qui auraient pu amener la Commission à rapporter les actes litigieux, il convient de leur dire qu'un recours fondé sur l'article 175 ne saurait se baser sur pareils éléments. Ce qui importe pour un tel recours, c'est que, par sa carence, une institution de la Communauté ait violé le traité. Il en résulte que cette institution doit avoir eu l'obligation d'agir, une simple possi-

bilité dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation n'étant pas suffisante en l'espèce. Le recours 18-68 doit donc être rejeté en tout état de cause comme irrecevable en tant qu'il vise les décisions Minerbio et Ostellato.

Il en est de même, enfin, pour le cas Castiglioni à propos duquel nous aimerions admettre la recevabilité du recours en annulation. Dans cette espèce également, les arguments d'opportunité dont nous venons de parler ne sauraient certainement pas faire admettre la recevabilité d'un nouveau recours en carence.

A défaut d'autres problèmes en matière de recevabilité, ou du moins en ce qui concerne certains *moyens*, nous pouvons maintenant passer à l'examen du fond de l'affaire. Eu égard aux conclusions auxquelles nous sommes parvenus, nous limiterons cependant notre examen au cas Castiglioni.

B — Quand au fond

Les requérantes invoquent toute une série d'arguments à l'appui de leur requête. Les uns sont de nature purement juridique, les autres ont trait à la situation de fait dans laquelle la décision litigieuse doit produire ses effets. Comme les parties sont à plusieurs égards contraires sur ce dernier point, il nous semble indiqué d'examiner d'abord les arguments juridiques.

Avant de procéder à cet examen, faisons encore une brève remarque au sujet d'une objection soulevée par le gouvernement italien et la Commission. Selon eux, les requérantes ne disposeraient que de deux moyens, détournement de pouvoir et violation des formes substantielles, parce que l'acte litigieux implique pour la Commission un large pouvoir d'appréciation dont les détails échappent au contrôle juridictionnel. Nous ne saurions cependant suivre entièrement ce raisonnement. En effet, le traité ne prévoit pas semblable restriction, notamment en ce qui concerne les griefs de violation du traité, de violation du droit communautaire secondaire ainsi que de viola-

tion des principes généraux du droit. Ces moyens ne sont par conséquent nullement exclus. Tout au plus, le contrôle juridictionnel doit-il faire preuve de circonspection lorsque l'exercice du pouvoir souverain en matière de politique économique est mis en cause. Quant à savoir où et dans quelle mesure c'est le cas, nous l'indiquerons dans le cours de notre examen.

I — Arguments de droit

1. Le F.E.O.G.A., « Section orientation », peut-il octroyer des subventions à l'industrie de transformation?

Les requérantes basent leur premier grief sur le champ d'activité de la « Section orientation » du F.E.O.G.A., telle qu'elle est définie par l'article 11 du règlement 17/64. Selon ce dernier, les actions de la « Section orientation » du Fonds concernent, pour ce qui regarde la présente espèce, « l'adaptation et l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles ». L'article 12, paragraphe 3, définit ce qu'il faut entendre par là dans les termes suivants : « par adaptation et amélioration de la commercialisation des produits agricoles on entend l'équipement pour la commercialisation à l'intérieur des exploitations agricoles ou dans le cadre de plusieurs exploitations agricoles ou en dehors de celles-ci dans les secteurs suivants : a) l'amélioration du stockage et de la conservation; b) la valorisation des produits agricoles; c) l'amélioration des circuits de commercialisation; etc. ». Les requérantes estiment que la notion de « valorisation des produits agricoles » doit être interprétée restrictivement, donc en excluant la transformation industrielle. Elles sont tout au plus disposées à y admettre les installations de perfectionnement du premier stade qui opèrent traditionnellement dans le cadre d'une ou plusieurs exploitations agricoles (presoirs à huile ou à vin) ou encore les installations de transformation sans lesquelles les produits agricoles seraient

invendables ou ne trouveraient pas de débouchés adéquats.

A l'instar de la Commission, nous ne voyons pas que cette interprétation soit impérative. En effet, le terme même de « valorisation » inclut déjà d'une façon générale les activités de transformation et de perfectionnement et il semble qu'ainsi considérée la distinction faite par les requérantes soit purement artificielle. Cela mis à part, il ne faut pas perdre de vue que, dans le présent contexte, l'amélioration des structures agricoles représente la notion centrale. Les actions de la « Section orientation » servent précisément à réaliser cet objectif. Il peut être atteint en premier lieu en cherchant directement à modifier les conditions de production internes. Pour nous, il est cependant évident que les structures agricoles peuvent aussi être modifiées de façon *indirecte*, par la mise en œuvre dans le secteur de la transformation de mesures bénéfiques pour l'agriculture. La culture betteravière en est un exemple vivant. Les betteraves sucrières ne sont pas consommées en tant que telles; elles n'intéressent le marché que sous la forme du produit fini, résultat de la transformation. Si l'on se demande maintenant comment l'augmentation de capacité ou la modernisation d'installations de transformation de betteraves sucrières, favorablement situées par rapport aux voies de communication, se répercutent sur l'agriculture, la réponse est tout à fait claire. Elle peut encourager les producteurs agricoles à porter leur choix sur des produits donnant un rendement supérieur en fonction du climat et de la nature des sols. Ce changement ou cette augmentation de production peut également avoir des effets favorables pour l'amendement des sols ainsi que pour d'autres secteurs de production comme, par exemple, l'élevage. La modernisation et la rationalisation des entreprises de transformation permettent en outre une valorisation rapide des produits agricoles, en évitant ainsi que les produits ne se déprécient tant en qualité qu'en

quantité, ce qui permet en outre de réutiliser rapidement les surfaces rendues disponibles. Lorsque l'activité de transformation est rationnelle, les coûts de production restent peu élevés, ce qui permet de payer aux producteurs de base des prix supérieurs au minima garantis aux cultivateurs de betterave dans le cadre de l'organisation commune des marchés du sucre. Des coûts de transport peu élevés ont des effets analogues. D'un autre côté, lorsque des entreprises de transformation sont situées favorablement par rapport aux voies de communication, les déchets peuvent être utilisés à bas prix dans les exploitations agricoles. Tout cela contribue sans nul doute non seulement à améliorer les structures agricoles proprement dites, mais encore à accroître la prospérité des exploitations agricoles, ce qui est aussi important. Il est donc indéniable que les aides apportées aux installations de transformation du genre qui nous intéresse ici sont de nature à contribuer à la réalisation des objectifs fixés par le règlement 17/64.

Cette conclusion essentielle à laquelle nous a mené notre interprétation ne peut pas être ébranlée, selon nous, par d'autres arguments. En particulier, il ne sert à rien de rapprocher le texte du règlement 17/64 de celui du règlement 206/66. Comme vous le savez, les requérantes ont fait ce rapprochement et souligné que le règlement 206/66 vise *expressément* les installations de transformation en tant que destinataires des subsides. Comme pareille citation fait défaut dans le règlement 17/64, elles en déduisent que les dispositions de ce règlement doivent être interprétées restrictivement. Nous avons déjà eu l'occasion d'affirmer à plusieurs reprises ce qu'il fallait penser en principe de pareils arguments terminologiques dans le domaine du droit de la Communauté et, plus particulièrement, du droit communautaire secondaire. Leur valeur est très réduite, parce que les textes communautaires ne sont pas élaborés avec un soin analogue à celui qui préside

à la rédaction des codifications nationales. De plus, il faut considérer dans la présente espèce que le règlement 206/66 a vu le jour dans des circonstances très particulières, qu'un grand laps de temps le sépare du règlement 17/64, qu'enfin il a été élaboré à la hâte et sans la collaboration de toutes les instances qui ont contribué à la rédaction du règlement 17/64. Telle est aussi la raison des autres divergences terminologiques par rapport au règlement 17/64, sur lesquelles la Commission a attiré votre attention. Elles ne permettent cependant pas de tirer des conclusions péremptoires en faveur de la thèse des requérantes.

Les mêmes remarques s'appliquent aux arguments tirés de la genèse du règlement 17/64. Les parties nous ont dit que la proposition de la Commission donnait de la « valorisation des produits agricoles » un certain nombre d'exemples tirés de l'industrie de transformation, parmi lesquels les sucreries. Le Conseil n'a pas retenu ces exemples dans le texte définitif du règlement et les requérantes en concluent qu'il n'entrait pas dans ses intentions d'inclure l'industrie de transformation dans le champ d'application de l'article 12. Avec la Commission, nous estimons cependant que cet argument n'est pas convaincant non plus. Beaucoup plus pertinente est, au contraire, la thèse de cette dernière suivant laquelle, en éliminant des exempels qui ne se trouvaient qu'au paragraphe 3 de l'article 12, le Conseil a voulu uniquement alléger le texte et le rendre plus homogène. Cela est notamment confirmé par le fait qu'il a maintenu la notion de base, la notion de « valorisation des produits agricoles » dont étaient tirés les exemples en question. Mais c'est sur la base de cette notion ainsi que sur celle du but et de l'objet visés par le règlement 17/64 qu'il doit être interprété.

La façon dont les instances compétentes ont appliqué jusqu'à présent le texte du règlement 17/64 nous apporte un indice de plus de l'exactitude de notre interprétation. La Commission nous a dit

que depuis l'origine, donc depuis 1964, la « Section orientation » a octroyé de nombreuses et importantes subventions à des installations industrielles de transformation : abattoirs, laiteries, conserveries, etc. L'octroi de ces subventions s'est fait (comme d'ailleurs aussi dans le cas d'espèce) avec l'accord unanime du Comité des structures agricoles et du Comité du Fonds, donc avec l'accord des instances où siègent des représentants des États membres et qui, comme le Comité des structures agricoles, ont collaboré à l'élaboration du règlement 17/64. Sans aucun doute, est-il donc permis de croire que cet accord aurait été refusé si les auteurs du règlement 17/64 avaient eu une autre conception.

Il nous reste encore à examiner tout au plus si le règlement 17/64 — interprété de la façon préconisée par la Commission — est conforme aux principes du traité, ce dont dépend en définitive sa validité. Les requérantes le contestent et elles tentent ainsi de faire triompher leur premier grief en invoquant l'article 184 du traité. Ici non plus elles ne sauraient pourtant l'emporter. Le traité contient des règles particulières pour le commerce et la transformation des produits agricoles tels qu'ils sont énumérés à l'annexe II du traité et donc aussi pour une série de produits transformés dont le sucre. En tant que produit final naturel d'un cycle de production cohérent, le sucre se trouve par conséquent au centre de l'organisation commune des marchés établie par le règlement 1009/67. L'article 40, paragraphe 4, du traité prévoit qu'afin de permettre aux formes d'organisation commune pour les produits agricoles d'atteindre leurs objectifs, il peut être créé un Fonds d'orientation. Référence est ainsi faite pour le fond aux buts de l'article 39 et notamment à l'accroissement de la productivité de l'agriculture. De l'ensemble de ces dispositions et de ce que nous avons dit au sujet de la notion d'accroissement de la productivité, il découle donc que les règles du traité n'excluent pas l'utili-

sation des moyens financiers de la « Section orientation » pour subventionner des installations de transformation produisant des produits agricoles au sens de l'annexe II. Ainsi, même interprété extensivement, le règlement 17/64 reste conforme aux règles du traité.

Dans le présent contexte, il nous faut encore examiner un grief de caractère formel, il s'agit de savoir si les motifs énoncés dans la décision suffisent pour démontrer que les subventions en cause ont une incidence favorable sur l'agriculture de la zone intéressée. A notre avis, c'est manifestement le cas, puisque la décision parle des avantages d'un traitement rapide des betteraves, de débouchés assurés pour la production betteravière et des effets favorables résultant des restitutions de déchets aux cultivateurs de betteraves qui les utilisent pour l'élevage du bétail. Ainsi, elle remplit certainement les conditions que le traité pose en ce qui concerne la motivation des décisions de la Commission.

Il est donc permis d'affirmer en résumé que ni les considérations de fond ni les considérations de forme du premier moyen ne sont convaincantes.

2. La décision attaquée est-elle contraire aux principes de la politique agricole commune dans le secteur du sucre?

L'article 14, paragraphe 1, lettre b, du règlement 17/64 prévoit que l'octroi de subventions au titre du F.E.O.G.A. doit répondre aux besoins de la politique agricole commune. Selon les requérantes, la politique agricole commune dans le secteur du marché du sucre se caractérise par l'existence d'excédents. C'est pourquoi l'organisation commune des marchés prévoit des restrictions à la production. Or, il serait contraire à cet objectif d'accorder à la production de sucre des subventions en vue d'un agrandissement des installations de production et d'augmenter ainsi la production de sucre.

Certes, on ne saurait nier qu'il s'agit ici d'un argument de grand poids.

Voyons cependant s'il est entièrement pertinent. Tout d'abord, il est incontestable que la production sucrière est excédentaire tant sur le marché mondial que dans le marché commun. C'est sans aucun doute sous cet angle qu'il faut envisager l'instauration des quotas de production nationaux qui doivent, selon l'organisation commune du marché du sucre, entraîner une limitation de la production, du moins d'ici à 1975. Il importe cependant de ne pas oublier qu'un accroissement important de la production de sucre est prévu pour l'Italie dont la production souffre de nombreux inconvénients d'ordre tant structurel que climatique. Le quota de base (pour le sucre blanc) accordé à ce pays a été fixé, en effet, à 1 230 000 tonnes, alors qu'au cours des campagnes 1961-1962 à 1965-1966 cette production n'atteignait en moyenne que 947 000 tonnes. Nous pouvons donc en conclure qu'en Italie l'augmentation des cultures betteravières, qui est en effet considérable, et l'accroissement des capacités de transformation ne se trouvent pas a priori en contradiction avec les principes de la politique agricole commune. D'un autre côté, il faut considérer que la politique agricole commune ne connaît pas le principe suivant lequel rien ne saurait être changé au « statu quo » des conditions de production. La mise en œuvre d'un pareil principe se ferait, en effet, au mépris des impératifs de la politique structurelle, qui, provisoirement est encore nationale. Il était déjà question de politique structurelle dans le règlement du Conseil du 4 décembre 1962. De son côté, le règlement 1009/67 évoque la nécessité d'une spécialisation régionale (qui n'est pas sans rappeler la disposition de l'article 39, paragraphe 2, a, du traité, prescrivant également de tenir compte des « disparités structurelles et naturelles » entre les diverses régions agricoles). C'est notamment en vue de cet objectif que l'organisation commune des marchés du sucre a créé le système des masses de manœuvre dont nous

avons déjà parlé, en donnant aux États membres la possibilité de répartir une partie des quotas nationaux selon leur appréciation. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que la politique agricole commune dans le secteur du marché du sucre vise à créer des conditions de production rationnelles d'ici à la fin de la période *transitoire spéciale* (1975). C'est à cela que doivent contribuer les aides générales d'adaptation que, aux termes du règlement 1009/67, la République italienne peut accorder à son industrie sucrière ainsi qu'à ses producteurs de betteraves. Mais à côté de cela, les mesures *spécifiques* d'encouragement en faveur de certaines exploitations et, partant, en faveur de certaines régions, ne sont certainement pas exclues. Car, même si la capacité globale des installations de transformation existantes était suffisante, leurs dimensions, leur outillage et leur dispersion géographique peuvent en effet être tels qu'ils ne répondent pas aux impératifs d'une politique structurelle nationale adéquate.

En conséquence, nous estimons que les requérantes n'ont pas fourni la preuve d'une violation des principes de la politique agricole commune, ce pourquoi le second moyen est aussi à rejeter.

3. Violation de l'article 15 du règlement 17/64

Par un troisième moyen, les requérantes reprochent à la Commission de ne pas avoir respecté l'article 15 du règlement 17/64. Nous avons déjà souligné dans notre introduction que l'application de la règle énoncée par l'article 14 du règlement 17/64, selon laquelle un projet bénéficiant du concours du Fonds doit « s'inscrire dans le cadre d'un programme communautaire établi conformément à l'article 16 », est *provisoirement* suspendue par des dispositions particulières. Par contre, l'article 15 prévoit que « les projets bénéficient d'une priorité pour le concours du Fonds lorsqu'ils s'insèrent dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'éco-

nomie générale de la région où ces projets seront réalisés ». Pour les requérantes, la décision litigieuse ne répond pas à cette condition.

La Commission et le gouvernement italien répondent à cet argument en soutenant d'abord qu'un tel grief ne saurait être articulé que par des personnes faisant valoir qu'elles ont été négligées, alors que leurs propres projets étaient prioritaires par rapport aux projets critiqués : nous pouvons leur objecter que notre procédure ignore pareille condition. En effet, dès lors que la requête est recevable, les requérantes peuvent, en principe, se prévaloir de l'ensemble des moyens que le traité met à leur disposition, sans avoir à fournir la preuve de l'existence d'un intérêt propre avant d'invoquer chacun d'eux. Le grief invoqué par les requérantes ne saurait donc certainement pas être rejeté « a limine ».

Pour savoir s'il est fondé, examinons si nous nous trouvons effectivement en présence « d'un ensemble de mesures visant à encourager le développement de l'économie générale » de la région en cause. Puisqu'il n'existe pas encore de programme communautaire dans ce domaine, il ne peut s'agir que de mesures *nationales* prises par le gouvernement italien, qui, aux yeux de la Communauté, doivent bien mériter aussi une aide et dans le cadre desquelles doivent s'inscrire les projets encouragés par le F.E.O.G.A. Pour prouver que les conditions de l'article 15 ont été observées, la Commission et les intervenantes bénéficiaires ont cité de nombreux textes législatifs italiens. Il est certain que nous ne saurions retenir ceux qui ont une portée *générale* et qui sont applicables à l'agriculture italienne dans son ensemble. Mais, ceux-là mis à part, nous nous trouvons en présence d'une série de textes importants pour la présente espèce. C'est ainsi qu'à propos de l'affaire Castiglion, les intéressés ont invoqué des mesures législatives concernant le développement du Centre-nord ainsi que des mesures particulières relatives

au développement de la Toscane. Nous citerons notamment celles qui ont été adoptées dans l'intérêt des régions montagneuses ainsi qu'en faveur de projets d'irrigation et qui ont aussi des effets bénéfiques pour les producteurs de betteraves établis dans la région considérée. De même, référence a été faite à des organismes publics de développement, comme l'« Ente di sviluppo in Toscana e Lazio » issu de l'« Ente Maremma » ainsi que l'« Ente autonomo irrigazione per la Valdichiana », qui ont des missions particulières à remplir dans le cadre de la restructuration agricole de la région. Il n'est certainement pas nécessaire d'énumérer tous les détails de ces réglementations; nous renvoyons donc à ce sujet aux mémoires détaillés de la Commission et des intervenantes. Ils donnent en effet l'impression qu'il s'agit de mesures qui répondent aux critères de l'article 15 du règlement 17/64 et qui pouvaient être reconnues en tant que telles par la Commission.

En conséquence, il n'est pas non plus possible d'annuler la décision litigieuse du chef de la violation de l'article 15 du règlement 17/64.

4. Violation des articles 92 et 93 du traité; distorsion des conditions de concurrence; incidence préjudiciable sur la répartition des quotas de production.

Le moyen suivant englobe une série d'aspects sur lesquels nous devons successivement prendre position.

- a) Nous pourrions être relativement bref au sujet de l'incidence de la décision litigieuse sur la répartition des quotas de production. Nous avons vu que le règlement 44/67 « concernant certaines mesures d'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre pour la campagne 1967-1968 » autorisait les États membres à distribuer librement les quotas de production. L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (règlement 1009/67) qui est entrée en vigueur le 1^{er} juil-

let 1968, règle expressément, il est vrai, la répartition entre les sucreries de 90 % de la quantité de base de chaque État membre. Chacun de ceux-ci a toutefois la faculté de constituer une masse dite de manœuvre d'un montant de 10 % des quantités de base pour la campagne 1968-1969 et d'augmenter celle-ci au cours des campagnes suivantes de 5 % des quotas distribués pour la campagne 1968-1969. Les États membres disposent aussi librement de cette masse de manœuvre. Nous avons déjà appris en cours d'instance comment l'Italie l'a répartie (il s'agit de 123 000 tonnes) : les entreprises bénéficiaires ont obtenu environ 17 000 tonnes; la moitié de la masse de manœuvre a été répartie suivant une certaine proportion entre l'ensemble des entreprises et une part considérable du restant a été attribuée à des sucreries situées dans des régions où la culture betteravière a connu un essor considérable. Il est donc manifeste que le gouvernement italien a utilisé sa masse de manœuvre à des fins de politique structurelle, ce qui est conforme à la réglementation déjà citée. Les requérantes ne sauraient donc lui en faire grief, d'autant qu'elles ont reçu la part à laquelle elles avaient droit et qu'en plus il leur a encore été attribué une partie de la masse de manœuvre.

b) Au sujet du grief qu'ont articulé les requérantes en se fondant sur une violation des articles 92 et 93 du traité, nous tenons à souligner que ces dispositions n'ont trait qu'aux aides d'État. Elles ne présentent donc d'intérêt direct qu'à l'égard de l'aide d'État dont la décision litigieuse présuppose l'octroi. Dès lors, l'élément important dans ces articles c'est de savoir si les aides d'État affectent les échanges entre les États membres. En fait, il n'est guère possible de prouver qu'une telle menace existe en l'espèce et cela parce que, suivant le règlement 1009/67, les quotas de production sont fixés pour chaque État et parce que le montant des subventions et les dimensions des entreprises bénéficiaires rendent une telle

situation bien improbable. Cependant, il est encore plus important de se rendre compte que l'article 92 désigne expressément une série d'aides compatibles avec le Marché commun. C'est le cas pour les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas et cela s'applique en particulier, en vertu de l'article 92, paragraphe 3, c, aux aides destinées « à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques ». Enfin, soulignons encore la réserve de l'article 92 qui se réfère à d'autres dispositions du traité et qui concerne précisément les dispositions particulières en faveur de l'agriculture. Parmi ces dispositions, nous citerons l'article 40, paragraphe 3, selon lequel les organisations communes peuvent également prévoir des subventions « tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits ». D'un autre côté, nous citerons encore l'article 42, alinéa 2, suivant lequel le Conseil peut autoriser l'octroi d'aides pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ainsi que dans le cadre de programmes de développement économique.

Il ressort clairement de toutes ces dispositions que les aides accordées précisément dans le cadre de la politique structurelle, comme celles prévues par le règlement 17/64 ne sont pas interdites par le traité. Les articles 92 et 93 du traité ne permettent donc certainement pas de porter un jugement négatif sur la décision en cause.

c) En fait, les requérantes semblent faire porter l'essentiel de leur argumentation sur l'article 17 du règlement 17/64, où, à l'instar de l'article 3, f, du traité, il est question d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun et qui prescrit que : « l'intervention du Fonds ne doit pas altérer les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes contenus dans les dispositions du traité en la matière ». Il nous faut

donc examiner si, en arrêtant la décision litigieuse, la Commission a méconnu cette disposition. Pour cet examen, il ne peut toutefois pas être question, comme le suggèrent les requérantes, de se référer simplement aux dispositions du traité sur les aides que nous venons de citer. Ce qu'impose l'article 17, c'est seulement de s'orienter sur les principes du traité, ce qui implique pour la Commission, comme celle-ci la note à juste titre, une certaine marge d'appréciation. A vrai dire, il faut admettre qu'il s'agit dans ce domaine d'une chose analogue au maintien de l'égalité des chances économiques dont le Bundesverwaltungsgericht a affirmé dans son arrêt déjà cité du 30 août 1968, dans une situation analogue, qu'elles ne devaient pas être restreintes d'une « manière inacceptable ». Nous pensons donc que l'appréciation nécessaire doit se faire aussi sur la base des exigences de la politique structurelle, telles que les ont définies la Commission et le gouvernement italien. Ainsi, il ne faut pas perdre de vue le fait que les entreprises requérantes, qui se jugent lésées par la décision en cause, constituent des opérateurs économiques d'un poids considérable. On peut supposer qu'elles sont en mesure de surmonter par leurs propres moyens les difficultés d'adaptation avec lesquelles elles seraient confrontées, et cela notamment parce que les quotas de production sont distribués par entreprises et non pas par unité de production, ce qui laisse aux entreprises une certaine marge de manœuvre, et aussi parce que les aides d'adaptation globales attribuées par l'État italien sont évaluées en fonction des quotas de production, ce qui permet à chaque entreprise de les affecter aux fins d'une restructuration rationnelle. D'un autre côté se trouve l'entreprise bénéficiaire de la décision litigieuse, une unité de production relativement petite dont on ne saurait attendre, suivant les déclarations du gouvernement italien et de la Commission, qu'elle s'élève à une dimension optimale par ses propres forces. Les

modifications structurelles qui s'imposeraient au cours des prochaines années pourraient ainsi la condamner à périr faute d'aides extérieures, et cela bien qu'elle soit dotée d'installations neuves dont le fonctionnement est, toujours selon la déclaration de la Commission, très utile à l'agriculture de la région considérée. Si l'on considère tout cela, on ne saurait réellement retenir que la décision litigieuse modifie les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes de l'article 17. Il nous paraît donc aussi exclu qu'elle puisse être annulée sur la base de cette disposition.

5. Les requérantes devaient-elles être consultées avant l'adoption de la décision litigieuse?

Un autre grief formulé par les requérantes se fonde sur l'idée qu'avant l'adoption d'actes pouvant affecter les conditions de concurrence, les opérateurs économiques qui ont un intérêt contraire, devraient être consultés.

Nous croyons devoir dire à ce sujet que le règlement 17/64 ne prévoit rien de semblable et que, dans le cadre de l'examen que ce règlement impose à la Commission, il peut donc tout au plus paraître *opportun*, le cas échéant, de consulter les concurrents des bénéficiaires de subventions avant de les leur octroyer. Compte tenu de cette situation juridique, nous devons examiner dès lors si le *traité* connaît le principe invoqué par les requérantes, ce qui nous permettrait soit de constater que le règlement 17/64 est illégal, soit d'admettre que ce principe complète ce règlement. Dans les deux cas, l'annulation de la décision litigieuse serait inévitable, étant donné qu'en fait les requérantes n'ont pas été mises en mesure de prendre position avant que la Commission n'arrête sa décision. Il nous faut toutefois partager l'opinion de la Commission qui doute que le principe postulé par les requérantes soit effectivement applicable. Ce faisant, nous pouvons citer l'article 93 du traité selon lequel ce n'est qu'en cas de

suppression ou de modification d'une aide que les *intéressés* doivent être mis en demeure de présenter leurs observations; nous pouvons encore citer l'article 80 qui prescrit qu'avant l'approbation de tarifs d'exception (donc aussi en matière d'aides) seuls les États membres intéressés doivent être consultés. Nous devons également admettre que le règlement n° 17 sur les ententes ne contient aucun principe général analogue à celui qu'invoquent les requérantes. Ce règlement prévoit, il est vrai, que les concurrents sont entendus avant l'octroi d'une attestation négative. Il faut toutefois considérer qu'il s'agit ici d'un droit dérivé, applicable à une situation particulière et qu'en outre l'exposé des motifs de ce règlement souligne qu'il s'agit là d'une faveur et non pas d'un droit absolu. Comme, enfin, les requérantes n'ont pas pu prouver l'existence d'un principe correspondant dans le droit des États membres, leur argument tiré de la violation des règles de procédure, doit également être rejeté comme non fondé.

II — La Commission a-t-elle été influencée par une appréciation erronée des circonstances économiques et techniques?

Nous n'avons pas encore épuisé la matière du procès; en effet (comme nous le disions déjà dans notre introduction) les requérantes objectent en outre que les conditions de fait ne permettaient pas à la Commission d'arrêter sa décision. Il nous faudra donc encore examiner ce grief. Nous n'ignorons pas que, ce faisant, nous entrons dans un domaine qui impose une certaine circonspection au contrôle juridictionnel. En effet, la Commission dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour juger de circonstances de fait dans lesquelles interviennent également des éléments de politique économique et structurelle. S'il en est ainsi, les requérantes peuvent, tout au plus, prétendre qu'il y a eu une appréciation *manifestement* erronée (comme c'est prévu aussi à l'article 33 du traité C.E.C.A.).

Par contre, il ne serait pas admissible d'ordonner, sur la base du seul grief que la Commission a fondé son jugement sur des faits erronés, une expertise dans le but de corriger cette appréciation de la Commission. C'est avec cette réserve seulement que nous pouvons maintenant apprécier la valeur des arguments de fait.

Il s'agit essentiellement de savoir si la décision attaquée était de nature à promouvoir des intérêts agricoles, si elle laissait espérer effectivement des effets bénéfiques pour l'agriculture de la région en cause ou si sans l'agrandissement de l'usine Castiglione, les installations de transformation déjà existantes offraient des débouchés suffisants aux producteurs de betteraves qui sont en fait en jeu ici.

Les requérantes soutiennent à ce sujet, d'une façon générale, que la capacité de transformation de l'industrie sucrière italienne est trop importante au regard de la production betteravière actuelle et même d'un accroissement ultérieur de cette production. Elles invoquent notamment à ce sujet les motifs de la décision Minerbio, suivant lesquels l'Italie a produit près de 913 000 tonnes de sucre au cours de la campagne 1963-1964, ce qui correspond à une production betteravière de 7 966 300 tonnes, alors que la capacité de transformation était de 8 914 500 tonnes de betteraves. La Commission et le gouvernement italien ont cependant démontré que ces chiffres ne permettent pas de trancher la question. En effet, il est incontestable que dans l'intervalle la production betteravière de l'Italie s'est considérablement accrue tant pour le rendement à l'hectare que pour les surfaces cultivées. Si nous retenons ce fait, les surfaces cultivées dans les zones d'exploitation principales auraient augmenté de 54 à 124 %, il apparaît donc tout au moins très douteux qu'il subsiste encore actuellement un excédent de capacité dans l'industrie de transformation, comme l'affirme la décision Minerbio.

Cela mis à part, il faut admettre avant tout que la *capacité globale* elle-même

n'est pas décisive; ce qui est capital, c'est la dispersion géographique de cette capacité et, en particulier, l'état des installations existantes, donc la réponse à la question de savoir si ces installations permettent un traitement rapide de la matière première, ce qui est indispensable en raison des particularités climatiques de l'Italie. Comme nous l'avons déjà souligné auparavant, ce sont ces facteurs qui déterminent les avantages que peuvent tirer les agriculteurs intéressés de l'agrandissement et de la modernisation de certaines unités de production. Cela nous amène donc à considérer plus particulièrement la région intéressée directement par la décision Castiglione.

Il a été soutenu à ce propos qu'au cours des dernières années, les cultures betteravières ont pris un essor considérable en Toscane. Les conditions naturelles et la structure économique de la région justifiaient-elles cette extension des cultures betteravières ou, au contraire, la région considérée ne se prête-t-elle pas particulièrement à de telles cultures, c'est là un ensemble de considérations purement agricoles qui échappent au contrôle juridictionnel. Mais nous pouvons dire de toute manière que les données qui nous ont été fournies au sujet des accroissements de production depuis 1963 et de l'amélioration de la qualité sont réellement impressionnantes.

Lorsque, considérant ces éléments, nous nous demandons si les producteurs agricoles de la région auraient disposé de possibilités d'écoulement suffisantes sans l'augmentation de capacité de l'exploitation de Castiglione, nous sommes portés à en douter sérieusement. Les requérantes ne peuvent en effet invoquer que l'existence de sucreries dotées d'une petite capacité de transformation, situées à une distance considérable de la zone de production et

dont l'une est manifestement saturée par la transformation des produits de sa propre zone d'approvisionnement, tandis que les requérantes n'ont pas soutenu à propos des deux autres, qui entre temps ont fermé leurs portes, qu'elles offraient des conditions de transformation adéquates. D'un autre côté, on saurait difficilement opposer à la nécessité d'une extension de la capacité de production de Castiglione le fait que cet établissement a déjà transformé auparavant des betteraves provenant d'autres régions (Emilie et Fucino) et que, dès avant les travaux d'agrandissement de ses installations, elle avait déjà, par conséquent, une trop grande capacité au regard de sa zone d'approvisionnement. Les indices qui nous ont été fournis prouvent seulement la force d'attraction qu'exerce l'entreprise bénéficiaire qui offre apparemment de meilleures conditions de transformation que les entreprises concurrentes situées dans d'autres régions. D'autre part, l'augmentation de capacité peut s'avérer utile au regard de l'évolution future de la production betteravière (au sujet de laquelle il ne nous appartient pas de faire des pronostics) ainsi que, notamment au regard des exigences d'une dimension optimale qui, comme nous l'avons déjà souligné, est seule susceptible de garantir l'existence de l'établissement à l'avenir.

Considérant tout cela et compte tenu aussi de ce que nous avons dit au sujet des limites du pouvoir de contrôle juridictionnel dans un tel domaine, il ne nous reste donc qu'à conclure que, dans la mesure où elle repose sur des circonstances de fait, la décision Castiglione ne laisse apparaître aucune irrégularité.

La requête doit en conséquence être rejetée sur ce point comme non fondée, et cela sans procéder à des mesures d'instruction.

C — Conclusions

L'examen du litige nous amène à conclure qu'il est assez douteux que le recours introduit par le groupement économique « Associazione Nazionale

fra gli Industriali dello Zucchero, dell'Alcool e del Lievito » soit recevable. De toute manière, nous estimons que le recours 10-68 est irrecevable dans la mesure où il porte sur les décisions Minerbio et Ostellato et qu'il en est de même sans restriction du recours 18-68.

Dans la mesure où il porte sur la décision Castiglione, le recours 10-68 peut être considéré comme recevable, mais il doit être rejeté comme non fondé.

Au sujet des frais et dépens du procès, dont font également partie ceux des parties intervenantes, on pourrait, sur la base de votre jurisprudence, tenir compte du fait que les objections formulées par la Commission et les intervenantes au sujet de la recevabilité des recours sont partiellement injustifiées. Cela impliquerait de ne pas condamner les requérantes à supporter entièrement les frais et dépens.

Nous nous en remettons au jugement de la Cour du soin de fixer la formule de répartition à suivre en l'espèce.