

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

29 janvier 2002 \*

Dans l'affaire T-160/98,

Firma Léon Van Parys NV, établie à Anvers (Belgique),

Pacific Fruit Company NV, établie à Anvers,

représentées par M<sup>es</sup> P. Vlaemminck, L. Van den Hende et J. Holmens, avocats,  
ayant élu domicile à Luxembourg,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. H. van Vliet  
et L. Visaggio, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

\* Langue de procédure: le néerlandais.

ayant pour objet une demande d'annulation d'une prétendue décision de la Commission, adoptée entre le 12 mars et le 5 août 1998, portant réduction de la quantité de bananes commercialisée par les requérantes en 1996 et prise en compte pour la détermination de leur référence quantitative pour 1998,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),

composé de M<sup>me</sup> P. Lindh, président, MM. R. García-Valdecasas et J. D. Cooke,  
juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 septembre 2001,

rend le présent

**Arrêt**

**Cadre réglementaire**

*Règlement (CEE) n° 404/93*

- 1 Le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (JO L 47,

p. 1), a substitué, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1993, un régime commun des échanges avec les pays tiers aux différents régimes nationaux. Selon l'article 17, premier alinéa, de ce règlement, l'importation de bananes dans la Communauté était soumise à la présentation d'un certificat d'importation délivré par les États membres à tout intéressé qui en faisait la demande. Selon l'article 19, paragraphe 2, dudit règlement, chaque opérateur ayant commercialisé des bananes ou ayant commencé à commercialiser des bananes dans la Communauté obtenait des certificats d'importation en fonction des quantités moyennes de bananes qu'il avait vendues au cours des trois dernières années pour lesquelles des chiffres étaient disponibles.

### *Règlement (CEE) n° 1442/93*

- 2 Le 10 juin 1993, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 1442/93 portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté (JO L 142, p. 6).
  
- 3 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1442/93 définissait comme «opérateur» des catégories A [ayant commercialisé des bananes provenant des pays tiers autres que les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et/ou des bananes non traditionnelles ACP] et/ou B (ayant commercialisé des bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP), pour l'application des articles 18 et 19 du règlement n° 404/93, l'agent économique ou toute autre entité, qui, pour son propre compte, a réalisé une ou plusieurs des fonctions suivantes:
  - «a) achat de bananes vertes originaires des pays tiers et/ou des États ACP auprès des producteurs, ou, le cas échéant, production, suivi de leur expédition et de leur vente dans la Communauté;

- b) approvisionnement et mise en libre pratique en tant que propriétaire des bananes vertes et mise en vente en vue d'une mise ultérieure sur le marché communautaire, la charge des risques de détérioration ou de perte du produit [étant] assimilée à la charge du risque assumée par le propriétaire du produit;

[...]»

- 4 Les opérateurs qui réalisent les fonctions a) et b) décrites au point précédent sont dénommés, ci-après, respectivement, «importateurs primaires» et «importateurs secondaires».

- 5 L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1442/93 disposait:

«Les autorités compétentes des États membres établissent les listes séparées des opérateurs des catégories A et B et, pour chaque opérateur, les quantités que ce dernier a commercialisées pendant chacune des trois années antérieures à l'année qui précède celle pour laquelle le contingent tarifaire est ouvert, en ventilant ces quantités selon chacune des fonctions économiques décrites à l'article 3, paragraphe 1. L'enregistrement des opérateurs et l'établissement des quantités commercialisées pour chacun d'eux sont opérés à l'initiative et sur demande écrite de ces derniers présentée dans un seul État membre de leur choix.

[...]»

- 6 Conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1442/93, les opérateurs concernés devaient communiquer chaque année aux autorités compétentes le volume global des quantités de bananes commercialisées pendant chacune des années visées au paragraphe 1 de cet article en les ventilant selon leur origine et chacune des fonctions économiques décrites à l'article 3, paragraphe 1, du même règlement.
  
- 7 L'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1442/93 énonçait que les autorités compétentes devaient ensuite communiquer à la Commission les listes des opérateurs visées au paragraphe 1 de cet article comportant les quantités commercialisées par chacun d'eux. Il se poursuivait ainsi:

«En tant que de besoin, la Commission communique ces listes aux autres États membres en vue de détecter ou de prévenir les déclarations abusives des opérateurs.»

- 8 Selon l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1442/93, les autorités compétentes des États membres devaient établir, chaque année, pour chaque opérateur des catégories A et B enregistré auprès d'elles, la moyenne des quantités commercialisées pendant les trois années antérieures à l'année qui précédait celle pour laquelle le contingent était ouvert, ventilées selon la nature des fonctions exercées par l'opérateur conformément à l'article 3, paragraphe 1, du même règlement. Cette moyenne était appelée «référence quantitative».
  
- 9 L'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 1442/93 disposait:

«La référence quantitative pour un opérateur de la catégorie A est déterminée sur la base de son commerce de bananes pays tiers ou non traditionnelles ACP, en

excluant celles qui ont été importées sur la base de certificats délivrés à des opérateurs des catégories B et C. La référence quantitative d'un opérateur de la catégorie B est déterminée sur la base de son commerce de bananes communautaires et de bananes traditionnelles ACP.»

- 10 L'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1442/93 prévoyait que les quantités commercialisées étaient affectées des coefficients de pondération suivants, selon les fonctions décrites à l'article 3, paragraphe 1, du même règlement:

— fonction a): 57 %,

— fonction b): 15 %,

— fonction c): 28 %.

- 11 Grâce à l'application de ces coefficients de pondération, une quantité donnée de bananes ne pouvait, dans le calcul des références quantitatives, être prise en compte pour un montant total excédant cette quantité, qu'elle ait été traitée aux trois stades correspondant aux fonctions définies à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1442/93 par le même opérateur ou par deux ou trois opérateurs différents. Selon le troisième considérant du règlement n° 1442/93, ces coefficients avaient pour but, d'une part, de tenir compte de l'importance de la fonction économique assumée et des risques commerciaux encourus et, d'autre part, de corriger les effets négatifs d'un décompte multiple des mêmes quantités de produits à différents stades de la chaîne commerciale.

12 Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1442/93:

«Les autorités compétentes transmettent chaque année à la Commission [...] le montant total des références quantitatives pondérées conformément au paragraphe 2 ainsi que le montant total des bananes commercialisées pour chaque fonction, pour les opérateurs enregistrés auprès d'elles.»

13 L'article 6 du règlement n° 1442/93 était libellé comme suit:

«En fonction du volume du contingent tarifaire annuel et du montant total des références quantitatives des opérateurs visées à l'article 5, la Commission fixe, s'il y a lieu, le coefficient uniforme de réduction pour chaque catégorie d'opérateurs à appliquer à la référence quantitative de chaque opérateur pour déterminer la quantité à attribuer à ce dernier.»

Les États membres établissent cette quantité pour chaque opérateur enregistré des catégories A et B et la communiquent à ce dernier [...]

14 L'article 7 du règlement n° 1442/93 citait les types de documents qui pouvaient être présentés, à la demande des autorités compétentes des États membres, pour établir les quantités commercialisées par chaque opérateur des catégories A et B enregistré auprès d'eux.

- 15 L'article 8 du même règlement prévoyait que les autorités compétentes opéraient tous les contrôles appropriés pour vérifier le bien-fondé des demandes et des justificatifs présentés par les opérateurs.

*Règlement (CE) n° 1721/98*

- 16 Le 31 juillet 1998, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 1721/98, fixant les coefficients de réduction pour la détermination de la quantité de bananes à attribuer à chaque opérateur respectivement des catégories A et B dans le cadre du contingent tarifaire pour 1998 (JO L 215, p. 62).

- 17 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce règlement:

«Dans le cadre du contingent tarifaire prévu aux articles 18 et 19 du [règlement n° 404/93], la quantité à attribuer à chaque opérateur des catégories A et B au titre de la période courant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1998 est obtenue en appliquant à la référence quantitative de l'opérateur, déterminée en application de l'article 5 du [règlement n° 1442/93], le coefficient uniforme de réduction suivant:

— pour chaque opérateur de la catégorie A: 0,860438;

— pour chaque opérateur de la catégorie B: 0,527418.»

## Faits à l'origine du litige

- 18 Les requérantes importent des bananes pays tiers dans la Communauté, principalement en qualité d'importateurs primaires et, accessoirement, en qualité d'importateurs secondaires. À l'époque des faits, elles étaient enregistrées en tant qu'opérateurs de la catégorie A auprès de l'autorité compétente en Belgique, à savoir le Bureau d'intervention et de restitution belge (ci-après le «BIRB»).
- 19 En application de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1442/93, la référence quantitative des opérateurs pour l'année de commercialisation 1998 était déterminée sur la base de la moyenne des quantités commercialisées pendant les années 1994, 1995 et 1996. Dans le présent litige, seules sont en cause les quantités commercialisées par les requérantes au cours de l'année 1996 utilisées pour l'établissement de leur référence quantitative pour l'année 1998.
- 20 Conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1442/93, les requérantes ont communiqué au BIRB, le 28 mars 1997, les quantités de bananes pays tiers qu'elles ont commercialisées en 1996, à savoir 347 832 362 kg en qualité d'importateurs primaires et 109 006 763 kg en qualité d'importateurs secondaires. Elles ont également transmis au BIRB une liste de clients qui leur auraient acheté, en 1996, des bananes mises en libre pratique dans la Communauté. Ces différentes données ont, ensuite, été communiquées à la Commission par le BIRB en application de l'article 4, paragraphe 5, du même règlement.
- 21 Par télécopie du 13 octobre 1997, le BIRB a communiqué aux requérantes une copie partielle d'une «fiche de travail» établie par la Commission concernant les quantités de bananes qu'elles auraient importées et vendues à des importateurs secondaires en 1996. Dans cette «fiche de travail», la Commission indiquait au

BIRB que certaines entreprises qui auraient acheté aux requérantes, et mis en libre pratique, des bananes sous le couvert de certificats de la catégorie A, n'étaient pas connues de ses services, ni enregistrées en tant qu'opérateurs de cette catégorie. Elle relevait également que certains acheteurs des requérantes, bien qu'étant des opérateurs de la catégorie A, avaient déclaré à l'État membre où ils étaient enregistrés n'avoir pas mis en libre pratique sous le couvert de certificats de la catégorie A toutes les quantités achetées auprès des requérantes. La Commission indiquait que, dans ces circonstances, elle avait décidé de réduire provisoirement la référence quantitative des requérantes pour l'année 1998.

- 22 Par lettre du 31 octobre 1997, le BIRB a informé les requérantes que leur référence quantitative provisoire pour l'année de commercialisation 1998 s'élevait à 89 993 888 kg. Par lettre du 9 mars 1998, il leur a transmis une copie d'une nouvelle «fiche de travail» établie par la Commission réduisant de 190 903 727 kg le volume total de bananes importées qu'elles avaient déclarées en tant qu'importateurs primaires. Le BIRB a invité les requérantes à présenter leurs observations sur cette fiche avant le 11 mars 1998.
- 23 Lors d'une réunion, le 8 mai 1998, entre un agent de la Commission, un agent du BIRB et les requérantes, ces dernières ont indiqué que leurs acheteurs étaient contractuellement obligés de dédouaner les quantités de bananes achetées auprès d'elles dans l'Union européenne au moyen d'un certificat de la catégorie A. La Commission, de son côté, a maintenu que, selon les données en sa possession, les 190 903 727 kg de bananes faisant l'objet de la réduction contestée n'avaient pas été dédouanés dans l'Union européenne sur la base d'un tel certificat.
- 24 Le 9 juin 1998, les requérantes ont adressé une lettre à la Commission, dans laquelle elles indiquaient notamment:

«Nous avons signalé à vos services que la proposition de réduction que nous avons cru pouvoir déceler dans cette 'fiche de travail' est inacceptable, car tout à

fait incompatible avec les modalités contractuelles convenues entre [les requérantes] et [leurs] clients, selon lesquelles ces derniers sont tenus de dédouaner avec un certificat de catégorie A toutes les bananes qu'ils achètent [aux requérantes] à des fins de consommation au sein de la CE.»

- 25 Elles se plaignaient, en outre, dans cette lettre, de l'absence de communication des pièces utiles et de motivation claire et officielle de la Commission, ainsi que de l'impossibilité de «se défendre convenablement», dans ces conditions, contre «la réduction proposée». Elles mettaient, dès lors, la Commission en demeure de leur autoriser l'accès au dossier, de vérifier les déclarations de leurs clientes, de prendre ensuite une décision motivée relative à leur quantité de référence pour l'année 1996 en leur restituant les quantités retirées et de leur notifier cette décision définitive.
- 26 Par lettre du 14 juillet 1998, la Commission a répondu aux requérantes que, si elle joue un rôle important dans la découverte et l'élimination des cas de double comptage, les décisions arrêtant les quantités pour chaque opérateur et leur communication à celui-ci sont de la responsabilité de l'État membre dans lequel il est enregistré. Elle a ajouté qu'il incombe, notamment en vertu de l'article 4, paragraphe 3, et de l'article 7 du règlement n° 1442/93, à l'opérateur faisant une demande de certificat d'importation de présenter les justificatifs nécessaires à l'autorité nationale compétente et de fournir à celle-ci les preuves du type de certificat utilisé par ses acheteurs pour les bananes mises en libre pratique dans la Communauté. En outre, la Commission se disait disposée à autoriser les requérantes à consulter certains documents de son dossier relatifs à leur demande de certificats de la catégorie A pour 1998, sous certaines réserves tenant aux règles de confidentialité.
- 27 Le 5 août 1998, le BIRB a adressé aux requérantes une lettre rédigée comme suit:

«Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que la quantité à vous attribuer définitivement dans le cadre du contingent tarifaire 1998 a été calculée en

appliquant les dispositions du [règlement n° 1442/93] et le coefficient de réduction déterminé pour les opérateurs de catégorie A par le [règlement n° 1721/98].

Cette quantité définitive s'élève à 99 571 115 kg en ce qui concerne votre enregistrement en tant qu'opérateur de la catégorie A.

Cette quantité a été calculée sur la base de vos références quantitatives, en tenant compte des réductions qui ont été appliquées à votre quantité de référence 'catégorie A — fonction a' pour l'année de référence 1996, à la demande des services de la Commission, afin d'éliminer les 'doubles comptages' constatés par les services concernés; le [BIRB] est tenu d'appliquer cette décision de la Commission, décision qui a fait l'objet d'un document de travail ('fiche de travail', sans référence) du 25 mai 1998.»

- 28 Par lettre du 18 août 1998, les requérantes ont invité la Commission, notamment, à leur communiquer la «fiche de travail» du 25 mai 1998 ainsi qu'un «exposé détaillé [de ses] motifs». Elles affirmaient dans cette lettre que la réduction de leur référence quantitative résultait d'une décision prise par la Commission entre le 8 mai et le 14 juillet 1998 et adressée au BIRB.
- 29 Par télécopie du 8 septembre 1998, les requérantes ont demandé à la Commission d'organiser une réunion afin, notamment, de consulter son dossier. Cette réunion s'est tenue le 16 septembre suivant. Par lettre du 18 septembre 1998, les requérantes ont indiqué à la Commission qu'elles n'avaient pu avoir accès à aucun document lors de cette réunion et l'ont à nouveau invitée à leur communiquer la «fiche du travail» du 25 mai 1998.

- 30 Le 5 octobre 1998, les requérantes ont introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État belge contre la décision du BIRB faisant l'objet de la lettre du 5 août 1998.

### Procédure et conclusions des parties

- 31 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 octobre 1998, les requérantes ont introduit le présent recours en annulation.
- 32 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 30 novembre 1998, la Commission a, en vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, soulevé une exception d'irrecevabilité.
- 33 Les 15 janvier et 15 septembre 1999, les requérantes ont présenté leurs observations sur cette exception.
- 34 Par ordonnance du Tribunal du 25 octobre 1999, l'exception d'irrecevabilité a été jointe au fond.
- 35 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a invité les parties à répondre à des questions par écrit et à produire certains documents. Les parties ont déféré à ces demandes.

36 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal à l'audience du 13 septembre 2001.

37 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter l'exception d'irrecevabilité;

— annuler la décision de la Commission, adoptée entre le 12 mars et le 5 août 1998, portant réduction de la quantité de bananes commercialisée par elles en 1996 prise en compte pour déterminer leur référence quantitative pour 1998;

— condamner la Commission aux dépens.

38 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— à titre principal, rejeter le recours comme irrecevable;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner les requérantes aux dépens.

## Sur la recevabilité

### *Arguments des parties*

- 39 La Commission fait valoir que le présent recours est irrecevable à défaut d'acte attaquant. À titre subsidiaire, elle soutient que le recours a été introduit tardivement.
- 40 S'agissant du moyen d'irrecevabilité soulevé à titre principal, la Commission relève qu'il ressort clairement des articles 5, paragraphe 1, et 6, deuxième alinéa, du règlement n° 1442/93 que ce sont les États membres qui établissent les références quantitatives et les quantités à attribuer aux opérateurs enregistrés auprès d'eux. Cette opération ne serait précédée que d'un simple échange d'informations entre les États membres et elle-même dans le cadre d'une collaboration informelle.
- 41 La Commission admet que, dans ses lettres des 22 décembre 1995 et 26 février 1997 adressées au ministère de l'Agriculture belge au sujet de la détermination des références quantitatives des opérateurs enregistrés en Belgique pour les années 1993 à 1995, elle a fait référence à l'arrêt de la Cour du 17 octobre 1995, Pays-Bas/Commission (C-478/93, Rec. p. I-3081). Elle reconnaît également que, dans la lettre du 26 février 1997, elle a informé les autorités belges qu'elle «pourrait être conduite à ouvrir une procédure d'infraction contre l'État belge». Elle considère toutefois que, à défaut pour les autorités nationales d'opérer les réductions nécessaires des quantités à attribuer, elle aurait seulement été en mesure de constater le défaut desdites autorités d'opérer les contrôles nécessaires en application de l'article 8 du règlement n° 1442/93 et/ou de réduire les références quantitatives mais n'aurait pas pu constater l'inexécution par l'État membre concerné d'une quelconque décision prise par elle.

- 42 La Commission relève, par ailleurs, que le collège des commissaires n'a adopté aucun acte juridique ordonnant à l'État belge de réduire les références quantitatives des requérantes. Elle soutient qu'il est de jurisprudence constante que les documents de travail de ses services ne produisent pas d'effet juridique et ne constituent pas des décisions au sens de l'article 230 CE (arrêts du Tribunal du 15 septembre 1998, *Oleifici Italiani et Fratelli Rubino/Commission*, T-54/96, Rec. p. II-3377, et du 13 décembre 1990, *Nefarma et Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf/Commission*, T-113/89, Rec. p. II-797, point 79).
- 43 La Commission souligne que si le Tribunal devait considérer que, dans des situations comme celle de l'espèce, elle a pris une décision, il en résulterait d'importantes conséquences pratiques indésirables.
- 44 À titre subsidiaire, la Commission soutient que le recours a été introduit tardivement. Elle fait observer, à cet égard, qu'à supposer qu'elle ait pris une décision en l'espèce, celle-ci serait constituée par la «fiche de travail» que les requérantes affirment avoir reçue le 9 mars 1998 (voir point 22 ci-dessus).
- 45 S'agissant du moyen d'irrecevabilité soulevé à titre principal, les requérantes soutiennent, en substance, que c'est la Commission qui vérifie et révisé les chiffres des opérateurs individuels et que les États membres n'effectuent que de pures tâches d'exécution en la matière.
- 46 Elles affirment que, s'il est vrai que, en application de l'article 6, deuxième alinéa, du règlement n° 1442/93, ce sont les autorités nationales qui informent l'opérateur de la quantité de bananes qu'il peut importer au cours d'une campagne de commercialisation déterminée, leur rôle se limite toutefois à

exécuter certaines missions techniques pour le compte et sous le contrôle de la Commission. Le BIRB n'aurait, à cet égard, exercé aucun pouvoir propre de décision. Il se serait borné à traiter les demandes des opérateurs suivant les instructions de la Commission.

- 47 Les requérantes soutiennent que cette définition du rôle du BIRB trouve confirmation dans l'arrêt Pays-Bas/Commission, précité. Il découlerait de cet arrêt que la Commission est responsable de la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane et qu'«elle peut prendre des mesures pour faire obstacle à des doubles comptages de références quantitatives lors de la fixation du coefficient de réduction». Les États membres n'auraient pas été investis d'un pouvoir de décision pour la gestion du contingent tarifaire. Elles avancent que, contrairement aux allégations de la Commission, cet arrêt ne traite pas exclusivement de la question des références quantitatives globales de certains États membres, mais concerne aussi les références quantitatives individuelles des opérateurs.
- 48 Les requérantes ajoutent que la Commission, en se référant expressément à l'arrêt Pays-Bas/Commission, précité, dans sa correspondance avec les autorités belges, a elle-même défini ses compétences d'une façon tout à fait différente de ce qu'elle allègue aujourd'hui. Les requérantes invoquent, en particulier, la lettre du 22 décembre 1995 de la Commission (voir point 41 ci-dessus), dans laquelle celle-ci cite cet arrêt et sollicite la coopération des autorités belges pour trois cas particuliers à propos desquels la Commission et ces autorités avaient des opinions divergentes. Selon les requérantes, cette lettre démontrerait que la Commission fait une analyse détaillée des chiffres des opérateurs, qui l'amène à prendre des décisions individuelles.
- 49 Les requérantes exposent que, dans sa lettre du 26 février 1997, la Commission a constaté que les mesures prises en Belgique pour l'année de commercialisation 1997 ne permettraient pas l'application uniforme de la réglementation communautaire relative au secteur des bananes. Elle aurait également fait valoir

l'existence de difficultés particulières concernant, notamment, des pièces produites par l'une des requérantes, à savoir Firma Léon Van Parys NV. Elles font remarquer que, après avoir demandé au gouvernement belge de corriger les références quantitatives des opérateurs, la Commission a précisé au point 4 de cette lettre:

«Si les autorités belges ne donnent pas suite aux demandes précitées, ou ne fournissent pas toutes les justifications appropriées sur les mesures prises, dans un délai d'un mois à partir de la réception de la présente lettre, la Commission pourrait être conduite à ouvrir une procédure d'infraction contre l'État belge. Par ailleurs, votre gouvernement sera redevable de la perte de ressources propres pour la Communauté résultant des importations que les firmes concernées auront pu effectuer au taux de 75 écus par tonne, pour des quantités qui dépasseraient leurs droits annuels déterminés conformément à la réglementation communautaire.»

- 50 Les requérantes considèrent que la vision que donne ces deux lettres de la répartition des compétences entre les États membres et la Commission est difficilement conciliable avec la position qu'adopte cette dernière dans le présent recours, celles-ci étant diamétralement opposées et la seconde semblant inspirée par la volonté de la Commission de se soustraire à ses responsabilités.
- 51 Les requérantes, se référant notamment à la lettre du 5 août 1998 du BIRB (voir point 27 ci-dessus), ajoutent que ce dernier était d'avis qu'il n'avait aucune compétence pour prendre des décisions et qu'il devait exécuter correctement les instructions de la Commission.
- 52 Elles relèvent également que la position défendue par la Commission est peu logique, car elle seule dispose des données relatives à tous les États membres et a un aperçu complet de la situation.

- 53 Les requérantes soutiennent qu'un recours auprès du Conseil d'État belge n'est pas la seule voie de recours dont elles disposent. Elles exposent qu'elles ont choisi d'introduire à la fois un recours devant le Conseil d'État belge et le présent recours par prudence, et ce, notamment, parce que les autorités nationales et communautaires se rejettent la responsabilité en ce qui concerne la gestion des contingents tarifaires. Ce choix aurait également été dicté par des raisons de sécurité juridique. À cet égard, elles invoquent, en particulier, l'arrêt de la Cour du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92 Rec. p. I-833).
- 54 Les requérantes avancent que l'arrêt de la Cour du 21 janvier 1999, France/Comafrika e.a. (C-73/97 P, Rec. p. I-185), n'est pas pertinent en l'espèce, dès lors qu'il ne porte pas sur la question de l'existence d'une décision de la Commission, mais sur celle de savoir si la détermination, par celle-ci, du coefficient uniforme de réduction constitue un acte attaquant par l'opérateur concerné.
- 55 Elles soutiennent que l'argument de la Commission tiré de l'absence d'une décision du collège des commissaires doit être écarté. L'arrêt *Oleifici Italiani et Fratelli Rubino/Commission*, précité, ne serait pas pertinent en l'espèce, car les circonstances de l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt seraient différentes de celles relatives à la gestion centralisée d'un contingent tarifaire pour laquelle les États membres ne disposent d'aucun pouvoir de décision. En outre, dans cet arrêt, le Tribunal aurait accordé une grande attention au libellé de la lettre qui faisait l'objet du recours et aurait souligné que celle-ci précisait clairement qu'elle émanait des «services de la Commission», qui faisaient en l'espèce une proposition (point 50 de l'arrêt *Oleifici Italiani et Fratelli Rubino/Commission*, précité). En revanche, la lettre du 22 décembre 1995 (voir point 48 ci-dessus), qui ferait expressément mention de la «Commission», et non de ses «services», serait contraignante et ne se limiterait pas à faire une proposition.
- 56 Les requérantes relèvent que l'argument de la Commission selon lequel elles auraient l'obligation de présenter elles-mêmes les preuves du type de certificat utilisé par l'acheteur pour dédouaner les bananes qu'elles ont fournies n'est pas

pertinent pour la question de la recevabilité du présent recours. En tout état de cause, cet argument serait non fondé, notamment parce que l'article 7 du règlement n° 1442/93 ne leur ferait pas une telle obligation.

- 57 En réponse à l'argument de la Commission selon lequel une déclaration de recevabilité du présent recours pourrait avoir des conséquences pratiques indésirables, elles relèvent qu'il est de jurisprudence constante qu'«un État membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires» (arrêt de la Cour du 5 juin 1984, Commission/Italie, C-280/83, Rec. p. 2361, point 4). Cette jurisprudence s'appliquerait, de façon générale, à l'ensemble du droit communautaire et l'obligation de respecter le droit communautaire s'imposerait de la même manière aux institutions communautaires qu'aux États membres.
- 58 Selon les requérantes, enfin, l'argument de la Commission selon lequel le recours a été introduit tardivement parce que la «fiche de travail» leur a été transmise le 9 mars 1998 ne saurait être accepté. Elles affirment que ce document leur a été communiqué par le BIRB en tant que document provisoire et que la fixation d'un coefficient uniforme de réduction n'est intervenue que le 31 juillet 1998.

### Appréciation du Tribunal

- 59 Il y a lieu de constater que, par le présent recours, les requérantes ne visent pas à obtenir l'annulation de la décision contenue dans la lettre du 5 août 1998 du BIRB les informant que leur référence quantitative définitive pour l'année de commercialisation 1998 s'élevait à 99 571 115 kg. Cette référence définitive a été déterminée en appliquant le coefficient de réduction fixé par le règlement

n° 1721/98 aux références quantitatives des requérantes après avoir effectué une réduction de 190 903 727 kg sur les quantités commercialisées par les requérantes lors des années de référence servant au calcul de leur référence quantitative. Selon les requérantes, ce dernier chiffre résulte d'une décision distincte prise par la Commission à une date indéterminée entre le 12 mars et le 5 août 1998. C'est cette prétendue décision qui fait l'objet du présent recours.

- 60 Il est de jurisprudence constante que constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, au sens de l'article 230 CE, des mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9; arrêt *Oleifici Italiani et Fratelli Rubino/Commission*, précité, point 48). Pour déterminer si un acte ou une décision produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à sa substance.
- 61 Afin de déterminer si le présent recours est recevable, il convient, dès lors, d'examiner si la Commission, en vérifiant les quantités commercialisées par les requérantes qui lui avaient été transmises par le BIRB, en déterminant le chiffre de 190 903 727 kg et en communiquant ultérieurement ce chiffre au BIRB par le biais d'une «fiche de travail», a adopté une mesure ayant des effets juridiques obligatoires pour les requérantes, modifiant de façon caractérisée leur situation juridique.
- 62 À cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, que, dans le cadre du système mis en place par le titre premier du règlement n° 1442/93 pour la délivrance des certificats d'importation pour chaque année de commercialisation, les opérateurs, les autorités compétentes des États membres et la Commission avaient, chacun, un rôle et des obligations particuliers. Ainsi, chaque année, le processus commençait, conformément à l'article 4, paragraphe 2 du règlement n° 1442/93, par la communication aux autorités compétentes, par les opérateurs concernés,

des quantités de bananes commercialisées pendant les trois années précédentes par ces derniers et se terminait par la détermination des références quantitatives individuelles par ces autorités et leur communication aux opérateurs, conformément à l'article 6, deuxième alinéa, du règlement n° 1442/93. Dans l'intervalle, ainsi qu'il ressort clairement des articles 4, 5 et 8 du règlement n° 1442/93, les autorités nationales compétentes, conjointement avec la Commission, opéraient des contrôles pour vérifier l'exactitude des quantités de bananes que les opérateurs individuels prétendaient avoir commercialisées ainsi que la validité et le caractère adéquat des justificatifs éventuellement présentés par ceux-ci.

- 63 Afin de détecter et de prévenir les déclarations inexactes et d'éliminer les cas de double comptage sur le marché des bananes, les autorités nationales compétentes transmettaient chaque année à la Commission, conformément à l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1442/93, les listes des opérateurs enregistrés auprès d'elles ainsi que les quantités commercialisées par chacun d'eux.
- 64 Il résulte de ces dispositions et de la nature même du processus de vérification qu'elles prévoyaient qu'une mesure produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de l'opérateur concerné n'était susceptible d'exister que lorsque ce processus était terminé et qu'une référence quantitative définitive avait été adoptée. L'établissement de chiffres à des stades antérieurs du processus de vérification ne constituait qu'une mesure intermédiaire dans le cadre des travaux préparatoires qui conduisaient à la détermination, par les autorités nationales, de la quantité visée à l'article 6, deuxième alinéa, du règlement n° 1442/93, laquelle, en l'espèce, a été communiquée aux requérantes par la lettre du 5 août 1998. Ne saurait donc être considéré comme un acte susceptible de recourir la réduction de 190 903 727 kg, opérée par la Commission, figurant dans une « fiche de travail » ou tout autre document, entre le 12 mars 1998 et 5 août 1998.
- 55 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, qu'une opinion exprimée par la Commission vis-à-vis d'un État membre dans une situation où elle n'a pas compétence pour

prendre une décision n'est qu'un avis dépourvu d'effets juridiques (arrêt de la Cour du 27 mars 1980, Sucrimex et Westzucker/Commission, 133/79, Rec. p. 1299, point 16; ordonnance de la Cour du 17 mai 1989, Italie/Commission, 151/88, Rec. p. 1255, point 22, et arrêt Nefarma et Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf/Commission, précité, point 78). En outre, le caractère non contraignant d'une prise de position de la Commission ne saurait être mis en question par le fait que l'autorité nationale destinataire de l'acte s'y est conformée, ceci n'étant que la conséquence de la coopération entre la Commission et les organismes nationaux chargés d'appliquer la réglementation communautaire (arrêts Sucrimex et Westzucker/Commission, précité, point 22, et Nefarma et Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf/Commission, précité, point 79). En définitive, comme la Cour le confirme au point 27 de son arrêt France/Comafrika e.a., précité, ce sont les autorités nationales compétentes qui, en vertu de l'article 6, second alinéa, établissaient la quantité à attribuer à chaque opérateur enregistré auprès d'elles. Dès lors, la Commission n'avait pas compétence, en tout état de cause, pour prendre une telle décision.

- 66 Les faits de la présente affaire confirment cette analyse. En effet, il ressort clairement du texte de la lettre du 9 mars 1998 du BIRB adressée aux requérantes (voir point 22 ci-dessus), par laquelle celles-ci ont, pour la première fois, été informées d'une réduction de 190 903 727 kg portant sur leurs quantités commercialisées, que ce chiffre n'avait pas un caractère définitif, mais leur avait été soumis afin de leur permettre de le contester en faisant valoir toutes observations utiles. Par ailleurs, ainsi que les requérantes l'ont admis lors de l'audience, la réunion du 8 mai 1998 (voir point 23 ci-dessus) avait pour objectif de leur permettre de démontrer le caractère éventuellement erroné de ce chiffre. Enfin, dans leur lettre du 9 juin 1998 (voir point 24 ci-dessus), elles se réfèrent expressément à ce chiffre comme étant une «proposition de réduction» et allèguent ne pouvoir se «défendre convenablement» contre celle-ci en l'absence de renseignements utiles de la part de la Commission. Tous ces éléments démontrent que la réduction de 190 903 727 kg ne constituait qu'une proposition, susceptible d'être modifiée par le BIRB à la suite de la présentation de pièces justificatives appropriées.
- 67 Les requérantes n'ayant pas démontré, avant le 5 août 1998, le caractère erroné du chiffre de 190 903 727 kg, celui-ci a été l'un des éléments pris en

considération par le BIRB pour établir, conformément à l'article 6, deuxième alinéa, du règlement n° 1442/93, la référence quantitative définitive à attribuer aux requérantes pour l'année 1998. Ce n'est que par l'adoption et la communication de cette décision par le BIRB faisant l'objet de la lettre du 5 août 1998 que la situation juridique des requérantes a été affectée du fait d'une diminution des quantités commercialisées qu'elles avaient initialement déclarées, résultant à la fois de la réduction de 190 903 727 kg et de l'application, aux quantités ainsi réduites, du coefficient uniforme de réduction prévu par le règlement n° 1721/98.

- 68 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par le fait que le BIRB, dans sa lettre du 5 août 1998, a exposé qu'il était obligé d'appliquer la «décision» de la Commission contenue dans sa «fiche de travail» du 25 mai 1998 ni par le fait que la Commission, dans sa correspondance antérieure, avait invoqué l'arrêt Pays-Bas/Commission, précité, pour inciter les autorités nationales à donner suite aux résultats des vérifications en effectuant la réduction de 190 903 727 kg.
- 69 En premier lieu, la lettre du 5 août 1998 doit être lue dans le contexte dans lequel elle est intervenue, à savoir à l'issue d'un processus de vérification où, en dépit de différents contacts écrits et oraux entre les requérantes, la Commission et le BIRB, aucune pièce justificative n'a été fournie à ce dernier qui lui aurait permis de modifier cette réduction.
- 70 En second lieu, la Commission a indiqué, dans sa lettre du 26 février 1997 et lors de l'audience, qu'elle ne demandait au BIRB d'effectuer une correction de la référence quantitative déterminée après vérifications qu'à la condition que les opérateurs concernés fournissent les pièces justificatives appropriées, conformément à l'article 7 du règlement n° 1442/93. L'invitation à agir faite par la Commission aux autorités belges dans cette lettre confirme, d'ailleurs, que la décision définitive appartenait à ces dernières.

- 71 Il s'ensuit que seule la décision définitive adoptée par le BIRB au titre de l'article 6 du règlement n° 1442/93, et communiquée aux requérantes le 5 août 1998, constitue une mesure susceptible de produire des effets juridiques de nature à affecter leurs intérêts en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique. La validité de cette décision pourrait, le cas échéant, être soumise à l'appréciation des juridictions nationales compétentes. Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que la décision du BIRB fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État belge (voir point 30 ci-dessus).
- 72 Il y a lieu, dès lors, de déclarer le recours irrecevable sans qu'il soit nécessaire d'examiner les arguments tirés de sa prétendue tardiveté.

### Sur les dépens

- 73 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé en leurs conclusions et la Commission ayant conclu à leur condamnation aux dépens, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté comme irrecevable.
  
- 2) Les requérantes supporteront leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 janvier 2002.

Le greffier

Le président

H. Jung

J. D. Cooke