# ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
12 décembre 1996 *

Dans l'affaire C-142/95 P,

**Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,**

**Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,**

**Consorzio cooperative pescatori del Polesine,**

**Cirillo Brena,**

représentés par Me Ivone Cacciavillani, avocat au barreau de Venise, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

parties requérantes,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 février 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a. /Commission (T-117/94, Rec. p. II-455), et tendant à l'annulation de cette ordonnance,

les autres parties à la procédure étant:

* Langue de procédure: l'italien.

**Commission des Communautés européennes,** représentée par M. Lucio Gussetti, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

**Mauro Girello,**

**Greguoldo Daniele,**

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. G. F. Mancini, président de chambre, J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch et H. Ragnemalm (rapporteur), juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 septembre 1996,

rend le présent

## Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 mai 1995, l'Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, l'Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, le Consorzio cooperative pescatori del Polesine et M. Cirillo Brena (ci-après les

« requérants ») ont, en vertu de l'article 49 du statut CE de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'ordonnance du 21 février 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a. /Commission (T-117/94, Rec. p. II-455), par laquelle le Tribunal de première instance a rejeté comme irrecevable un recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission des Communautés européennes du 15 octobre 1993 (ci-après la « décision litigieuse »), approuvant les actions à financer au titre du règlement (CEE) n° 1973/92 du Conseil, du 21 mai 1992, portant création d'un instrument financier pour l'environnement (Life) (JO L 206, p. 1, ci-après le « règlement »).

2 Selon son article 1er, le règlement a institué un instrument financier pour l'environnement, ayant pour objectif de contribuer au développement ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaires dans le domaine de l'environnement, essentiellement par le financement d'actions prioritaires dans la Communauté.

3 Conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement, les États membres transmettent à la Commission les propositions d'actions à financer. A l'issue de la procédure du comité prévue à l'article 13 du règlement, la Commission approuve par une décision, dite « décision-cadre », les actions à financer au titre du règlement. Cette décision précise en particulier la répartition des crédits par État membre et par projet. Sur sa base, la Commission, en vertu de l'article 9, paragraphe 5, du règlement, peut soit arrêter une décision approuvant l'action en question et adressée aux États membres, soit conclure avec les bénéficiaires chargés de la réalisation desdites actions un contrat ou une convention déterminant les droits et obligations des partenaires.

4 Il ressort de l'ordonnance attaquée que, en 1992, la République italienne a transmis à la Commission deux propositions d'actions relatives à la zone du delta du Pô pour lesquelles elle a demandé un financement conformément au règlement (point 3).

5 Le 15 octobre 1993, la Commission a approuvé, par la décision litigieuse, les actions à financer au titre du règlement. Cette décision constituait une décision-cadre précisant la répartition des crédits par État membre et par projet. Parmi les projets ainsi approuvés figurait le programme delta du Pô, résultant d'une fusion des deux propositions italiennes (point 6).

6 Entre-temps, la Commission avait négocié les modalités de mise en œuvre du programme delta du Pô avec le ministère de l'Environnement italien, le ministère de la Coordination des politiques agricoles, alimentaires et forestières italien, la région de Vénétie, la région d'Émilie-Romagne, les provinces intéressées et la Lega italiana protezione uccelli (LIPU — Association italienne pour la protection des oiseaux) (point 7).

7 Les requérants sont deux associations regroupant, respectivement, des agriculteurs et des propriétaires exploitants de la province de Rovigo, un consortium de coopératives de pêcheurs professionnels de la même province, ainsi qu'un propriétaire foncier et entrepreneur agricole qui exerce son activité dans la zone du delta du Pô.

8 Le 23 mars 1994, les requérants ont introduit, devant le Tribunal, un recours en vue d'obtenir l'annulation de la décision litigieuse en invoquant trois moyens. Le premier était pris de l'existence d'un « excès de pouvoir pour fondement erroné » et d'un défaut de compétence, le deuxième de la violation de l'article 2, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement et le troisième de la violation de l'article 1er, deuxième alinéa, du règlement et d'un détournement de pouvoir.

9 Les requérants ont soutenu en substance que le gouvernement italien, en soumettant à la Commission le projet en cause, avait méconnu le droit italien et le principe de bonne administration, tandis que la Commission, en octroyant un soutien financier à un tel projet, avait méconnu les dispositions du règlement et les objectifs de la politique communautaire de l'environnement.

10 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité, au motif que l'acte attaqué ne concernait pas directement et individuellement les requérants.

11 A cet égard, les requérants ont fait valoir qu'ils avaient tous eu le droit de participer à la procédure d'élaboration et de formation du programme delta du Pô. Ce droit aurait résulté, notamment, de l'article A, second tiret, du traité sur l'Union européenne, des articles 1er et 2 du règlement ainsi que du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, dont l'approche et la stratégie générales auraient été adoptées par la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1er février 1993 (JO C 138, p. 1 et 5, ci-après le « cinquième programme d'environnement »). En outre, les associations auraient un intérêt propre et distinct de celui de leurs membres, intérêt qui résulterait de la Constitution italienne.

**L'ordonnance attaquée**

12 Tout d'abord, le Tribunal a constaté que la décision litigieuse avait pour destinataires l'ensemble des États membres de l'époque, à l'exception du royaume de Belgique et du grand-duché de Luxembourg (point 23).

13 Ensuite, le Tribunal a relevé que la décision litigieuse, en ce qu'elle octroyait un soutien financier au programme delta du Pô, se présentait comme une mesure de portée générale qui s'appliquait à des situations déterminées objectivement et comportait des effets juridiques à l'égard des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite (point 24).

14 A cet égard, en se référant à l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1983, Spijker/ Commission (231/82, Rec. p. 2559, point 9), le Tribunal a jugé que la décision concernait les personnes physiques requérantes en raison de leur seule qualité objective d'agriculteurs opérant dans la zone du delta du Pô, au même titre que tout autre agriculteur se trouvant actuellement ou potentiellement dans une situation identique (point 25).

15 Quant aux trois associations requérantes, le Tribunal a rappelé l'ordonnance de la Cour du 11 juillet 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commission (60/79, Rec. p. 2429), et l'arrêt de la Cour du 10 juillet 1986, DEFI/Commission (282/85, Rec. p. 2469, point 16), dont il résulte que l'on ne saurait accepter le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentante d'une catégorie d'entrepreneurs, serait individuellement concernée par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie. En conséquence, il a estimé que les trois associations requérantes n'étaient pas concernées par la décision litigieuse, qui affectait les intérêts généraux de la catégorie d'entrepreneurs qu'elles représentent, d'une autre manière qu'en leur qualité de représentantes de cette catégorie (points 27 et 28).

16 En outre, le Tribunal a constaté qu'aucune des dispositions invoquées par les requérants à l'appui de leur prétention concernant leur droit de participer à la procédure d'élaboration et de formation du programme delta du Pô ne créait, dans le chef de la Commission, l'obligation de tenir compte, avant d'octroyer un soutien financier en application du règlement, de la situation particulière de chacun des agriculteurs ayant des activités dans les zones concernées ou de celle de chacune des associations représentant ceux-ci ni de les consulter (point 30).

17 En conséquence, le Tribunal a rejeté le recours comme irrecevable.

## Le pourvoi

18 Dans son pourvoi, les requérants demandent à la Cour d'annuler l'ordonnance attaquée, de déclarer le recours recevable et d'ordonner le remboursement des dépens.

19 Les requérants reprochent, en substance, au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en jugeant qu'ils n'étaient pas individuellement concernés par la décision litigieuse. Dès lors qu'ils ont eu le droit de participer au processus d'élaboration du programme delta de Pô, ils auraient dû être considérés comme tels et, par conséquent, avoir le droit d'agir en annulation.

20 Cette affirmation des requérants est fondée sur le raisonnement suivant. Le règlement a été adopté le 21 mai 1992. Le 1er février 1993, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres ont adopté la résolution concernant le cinquième programme d'environnement. Enfin, la décision litigieuse a été adoptée le 15 octobre 1993 par la Commission. Dans ces conditions, le programme delta du Pô devait être approuvé en tenant compte des orientations indiquées par le cinquième programme d'environnement.

21 Or, le cinquième programme d'environnement aurait constitué un tournant radical dans la politique communautaire de l'environnement en introduisant le principe du partage des responsabilités à tous les niveaux de la société. Ce programme, mettant ainsi en œuvre le principe de subsidiarité, demanderait aux acteurs principalement intéressés par les actions de protection de l'environnement de réaliser une action concertée et d'œuvrer ensemble dans un esprit de collaboration. Ce serait dans cette

perspective que devrait être appréciée la situation des particuliers et des associations catégorielles travaillant dans la zone du delta du Pô, par rapport à toute mesure conçue et mise en œuvre pour la conservation de l'habitat naturel dans le delta.

22 En outre, s'agissant des actions de maintien ou de remise en état des habitats naturels, les requérants observent que, dans le cinquième programme d'environnement, les agriculteurs sont reconnus en tant qu'acteurs principalement intéressés. Par conséquent, le financement du programme delta du Pô exigerait la participation active des agriculteurs, ou à tout le moins des organisations principalement représentatives des cultivateurs. Par ailleurs, le droit de participation des organisations catégorielles à l'élaboration des mesures de protection de l'environnement serait reconnu dans la majorité des États membres. En l'espèce, tous les acteurs principalement intéressés, excepté les agriculteurs, auraient participé à la phase de préparation et de mise en œuvre du programme delta du Pô.

**Sur la recevabilité**

23 La Commission soutient que, par leur pourvoi, les requérants tentent de démontrer qu'elle a méconnu une prétendue obligation de les consulter avant de prendre la décision litigieuse. Or, ce moyen n'aurait pas été invoqué devant le Tribunal, la preuve en étant que, aux termes du point 31 de l'ordonnance attaquée, « aucune des parties requérantes n'a invoqué, à l'appui de son recours, de moyens pris de la violation de l'obligation qu'aurait eu la Commission de les consulter, alors que la Commission a affirmé, sans être contredite par aucune des parties requérantes, que ces dernières n'ont en aucune manière été consultées avant l'adoption de la décision attaquée ». Il en résulterait, selon la Commission, que le pourvoi est irrecevable.

24 A cet égard, il convient de relever que, comme il a été exposé au point 11 du présent arrêt, les requérants ont soutenu devant le Tribunal, dans le cadre de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, que cette dernière avait l'obligation de

les consulter avant d'adopter la décision litigieuse et que cette obligation suffirait à les individualiser. Ainsi qu'il a été relevé au point 16 ci-dessus, le Tribunal a rejeté ce moyen au motif qu'aucune des dispositions mentionnées par les requérants, dont le cinquième programme d'environnement, ne créait, dans le chef de la Commission, l'obligation de tenir compte de la situation particulière de chacun des agriculteurs ou de celle de chacune des associations représentant ceux-ci ni de les consulter.

25 Il en résulte que le moyen a été invoqué devant le Tribunal et que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

**Sur le fond**

26 L'article 173, quatrième alinéa, du traité CE dispose que « Toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».

27 En l'occurrence, les requérants font valoir qu'ils étaient, en tant qu'associations et particuliers qui auraient dû être consultés, concernés par la décision en raison d'une qualité qui leur est particulière par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire.

28 Il convient, en premier lieu, de constater que le règlement ne contient aucune disposition établissant l'obligation d'entendre les requérants avant l'adoption de la décision litigieuse.

29 En second lieu, s'agissant du cinquième programme d'environnement, il ressort d'abord de la résolution y afférente que le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ont considéré que, « dans la mesure où il offre un cadre global et une approche stratégique en vue d'un développement durable, le programme constitue un point de départ approprié pour la mise en œuvre du plan d'action 21 par la Communauté et les États membres », ce dernier étant le plan adopté par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992.

30 Ensuite, dans la même résolution, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres ont déclaré qu'ils « (approuvaient) l'approche et la stratégie générales du programme » et « (invitaient) la Commission à présenter les propositions utiles à sa concrétisation, dans la mesure où celle-ci (relevait) de la compétence communautaire ».

31 Enfin, il convient de se référer au point 12 de la synthèse du cinquième programme d'environnement, qui décrit la nature du programme dans les termes suivants:

« Pour chacun des grands domaines d'action, le programme fixe des objectifs à long terme afin d'indiquer la direction à emprunter ou l'impulsion à donner pour instaurer un développement 'durable'. Il désigne également des cibles à atteindre dans des délais déterminés d'ici à l'an 2000, et prévoit un ensemble de moyens à mettre en œuvre pour atteindre les cibles fixées. Ces objectifs et ces cibles n'ont pas une valeur juridique. Ils sont conçus comme des repères à suivre, dès à présent, en vue de progresser dans la voie souhaitée ».

32 De ces éléments, il ressort clairement que le cinquième programme d'environnement vise à fournir un cadre pour la définition et la mise en œuvre de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, mais qu'il ne comporte pas de normes juridiques à caractère obligatoire.

33 Il en résulte que l'adoption du cinquième programme d'environnement n'a pas eu pour effet d'imposer à la Commission l'obligation, lors de l'application du règlement, d'entendre des particuliers ayant des activités dans les zones concernées ou des associations représentant ceux-ci avant d'octroyer aux États membres un soutien financier.

34 Par conséquent, les requérants ne pourraient être considérés comme étant individuellement concernés par la décision litigieuse.

35 Il y a lieu de rejeter le pourvoi comme étant non fondé.

**Sur les dépens**

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé en leur pourvoi, il y a lieu de les condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

**1) Le pourvoi est rejeté.**

**2) Les requérants sont condamnés aux dépens.**

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

G. F. Mancini