CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 12 septembre 1996 *

1. Les parties demanderesses au présent pourvoi [1] (Azzociazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine et M. Cirillo Brena) contestent l'ordonnance que le Tribunal de première instance a rendue le 21 février 1995 dans l'affaire Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a/Commission (T-117/94, Rec. p. II-457), ordonnance par laquelle il a déclaré le recours irrecevable.

2. Le recours formé devant le Tribunal de première instance visait à l'annulation de la décision de la Commission du 15 octobre 1993, qui avait pour objet d'octroyer un soutien financier à des actions concernant la protection des habitats et de la nature [2] (ci-après la « décision »), dans la mesure où elle octroyait une aide économique à la région de Venise pour la réalisation de projets dans la zone du delta du Pô. Elle visait également à l'annulation du contrat qui avait été signé, en application de la décision, le 31 décembre 1993 entre la Commission et le ministère italien de l'Environnement.

3. Par l'ordonnance contre laquelle le présent pourvoi est dirigé, le Tribunal de première instance a déclaré que le recours dont il avait été saisi était irrecevable parce que les parties requérantes n'avaient pas de légitimation active.

4. Le Tribunal de première instance a estimé, en substance, qu'aucune des personnes physiques ou des associations requérantes n'était destinataire de la décision entreprise ni individuellement concernée par elle: aucune d'entre elles n'était dès lors recevable à en demander l'annulation conformément à l'article 173, paragraphe 4, du traité CE.

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Le recours formé initialement devant le Tribunal de première instance l'avait été par d'autres personnes physiques également, à savoir M. Mauro Girello, qui n'est pas demandeur au présent pourvoi, et M. Gregualdo Daniele, dont le nom figure également parmi les parties requérantes énumérées dans l'ordonnance contre laquelle le présent pourvoi est dirigé. Dans la requête adressée au Tribunal, ce dernier avait déclaré qu'il n'agissait pas en son nom propre, mais uniquement en sa qualité de président du Consorzio cooperative pescatori del Polesine.

2 — Le montant total des aides financières s'élevait à 20 645 000 écus répartis entre plus de vingt projets présentés par les différents États membres. Le pourcentage de financement à charge de la Communauté s'élevait à 50 % du coût total estimé de chaque projet, pourcentage qui atteignait 75 % dans certains cas exceptionnels.

Les faits du litige tels qu'exposés par le Tribunal de première instance

5. Il résulte de l'ordonnance entreprise que les actes communautaires querellés ont été adoptés aux termes des étapes suivantes:

« Par le règlement (CEE) n° 1973/92, du 21 mai 1992 (JO L 206, p. 1, ci-après 'règlement n° 1973/92'), le Conseil a institué un instrument financier pour l'environnement, dénommé 'Life', ayant pour objectif de contribuer au développement et 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. Les domaines d'action définis dans l'annexe au règlement sont éligibles pour un soutien financier s'ils présentent un intérêt communautaire, contribuent de façon significative à la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement et respectent les conditions de mise en œuvre du principe du pollueur-payeur.

En ce qui concerne la protection des habitats et de la nature, l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1973/92 requiert que le soutien contribue notamment au cofinancement des mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires sur les sites concernés figurant respectivement aux annexes I et II de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après « directive 92/43 »).

A la fin de l'année 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 à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1973/92. La zone concernée par ces propositions d'actions se trouve à cheval sur deux régions: la région d'Émilie-Romagne et la région de Vénétie. La première avait, par la loi régionale n° 87 du 2 juillet 1988, créé sur son territoire un parc régional du delta du Pô. La seconde n'a adopté aucune mesure de protection particulière. Néanmoins, la loi n° 394 du 6 décembre 1991, loi-cadre sur les zones protégées, prévoit, en son article 35, paragraphe 4, que les régions intéressées, en accord avec le ministère de l'Environnement, procéderont dans les deux ans suivant son entrée en vigueur à la création d'un parc naturel interrégional du delta du Pô. La même disposition précise qu'en l'absence de telles mesures le gouvernement central procédera à la création d'un parc national dans la zone en question.

S'agissant en l'occurrence d'actions concernant la conservation d'habitats naturels prioritaires, la Commission a d'abord soumis, conformément aux articles 3, 8 et 21 de la directive 92/43, au comité prévu à l'article 20 de ladite directive une proposition de cofinancement d'un projet unique résultant de la fusion des deux propositions, intitulé 'Pro-

gramme de conservation pour la zone géographique du delta du Pô' (ci-après 'programme delta du Pô'). Ce projet portait sur un montant de 1,5 million d'écus pour la première phase. Le comité a approuvé ce projet à l'unanimité le 30 avril 1993.

La Commission a ensuite soumis au comité institué par l'article 13 du règlement n° 1973/92 un projet de répartition des montants disponibles au budget pour les actions menées en exécution de ce règlement, parmi lesquelles figurait le programme delta du Pô. Ledit comité a approuvé ce projet à l'unanimité le 16 juillet 1993.

Le 15 octobre 1993, la Commission a officiellement arrêté la décision-cadre à laquelle sont annexées les différentes actions approuvées par la Commission — au nombre desquelles figure le programme delta du Pô — et la répartition des crédits entre celles-ci. Cette décision reprend le projet approuvé par les deux comités précités.

Entre-temps, la Commission avait négocié les modalités de mise en œuvre du programme delta du Pô avec les parties impliquées dans la réalisation du projet à financer. Les 3 et 4 juin 1993, une réunion a été organisée à Ferrare; y ont participé, outre la Commission, 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 (ci-après « LIPU »).

Le 31 décembre 1993, le contrat prévu à l'article 9, paragraphe 5, sous b), du règlement n° 1973/92 a été signé. Les deux parties contractantes principales sont la Commission et le ministère de l'Environnement italien, qui fait fonction de service responsable. A ce dernier sont associés le ministère de la Coordination des politiques agricoles, alimentaires et forestières italien, la région de Vénétie et la LIPU.

Les motifs de l'ordonnance du Tribunal de première instance

6. Le Tribunal de première instance a estimé que « (a)ucune des personnes physiques ni aucune des trois associations requérantes n'étant destinataire de la décision litigieuse, il y a lieu d'examiner si cette décision les concerne directement et individuellement ».

7. Selon lui, en ce qu'elle octroie un soutien financier au programme italien delta du Pô, cette décision se présente comme une mesure de portée générale qui s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte

des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

8. Il en résulte que la décision litigieuse concerne 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.

9. Quant aux trois associations requérantes, à supposer qu'elles représentent la totalité des agriculteurs de la région concernée, elles ne seraient pas « individuellement » concernées par la décision litigieuse.

10. A cet égard, l'ordonnance de renvoi se réfère à la jurisprudence de la Cour aux termes de laquelle on ne saurait accepter le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentante d'une catégorie d'entrepreneurs, serait concernée individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie. [3]

3 — Ordonnance du 11 juillet 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commission (60/79, Rec. p. 2429), et arrêt du 10 juillet 1986, DEFI/Commission (282/85, Rec. p. 2469, point 16).

11. Le Tribunal a estimé qu'en l'espèce, les associations requérantes n'étaient pas concernées par la décision litigieuse, qui affecte les intérêts généraux de la catégorie d'entrepreneurs qu'elles représentent, d'une autre manière qu'en leur qualité de représentantes de cette catégorie. Les conditions énoncées à l'article 173 du traité n'étant pas réunies, un recours en annulation ne pouvait donc pas être recevable.

12. Il a cependant ajouté que « tant les personnes physiques que les associations requérantes soutiennent qu'elles sont individuellement concernées par la décision attaquée parce que la Commission avait l'obligation de les consulter avant de l'adopter, ce qui suffirait à les individualiser ».

13. Il a constaté à cet égard qu'aucune des dispositions mentionnées par les parties requérantes ne créait, dans le chef de la Commission, l'obligation de tenir compte, avant d'octroyer un soutien financier en application du règlement n° 1973/92, de la situation particulière de chacun des agriculteurs ayant des activités dans les zones concernées par les programmes d'actions financés ou de celle de chacune des associations représentant ceux-ci ni de les consulter.

14. Selon le Tribunal, « L'absence d'obligation pour la Commission de tenir compte de la situation particulière des différentes parties requérantes et de les consulter avant d'adopter la décision litigieuse est confortée par le

fait qu'aucune des parties requérantes n'a invoqué, à l'appui de son recours, de moyens pris de la violation de l'obligation qu'aurait eue 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 ».

15. Le Tribunal conclut qu'« Il résulte de ce qui précède qu'aucune des personnes physiques ni aucune des associations requérantes n'est individuellement concernée par la décision de la Commission, du 15 octobre 1993, d'accorder un soutien financier au programme de conservation pour la zone géographique du delta du Pô. Aucune d'entre elles n'est donc recevable à en demander l'annulation ... ».

16. Enfin, le Tribunal de première instance considère que ce raisonnement vaut a fortiori pour le contrat, conclu entre la Commission et la République italienne, qui détermine les modalités d'octroi du soutien financier de la Communauté ainsi que les conditions à respecter par le bénéficiaire de celui-ci.

17. En effet, les parties requérantes ne sont pas parties à ce contrat et ne sont pas concernées plus individuellement par celui-ci qu'elles ne le sont par la décision, tdont il ne constitue d'ailleurs qu'un acte d'exécution.

18. C'est d'ailleurs ce que semblent admettre les parties requérantes lorsqu'elles indiquent que « constituant un simple acte d'exécution de la décision attaquée, limité à la réglementation des modalités de développement du financement communautaire Life, de l'illégalité de la décision découle l'illégalité du contrat attaqué qui se trouve par conséquent dénué de tout fondement logique et juridique ».

Les moyens et arguments articulés par les parties contre l'ordonnance objet du pourvoi

19. Le pourvoi est fondé sur l'unique moyen suivant: « violation de la loi, violation de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, fondement erroné de l'inexistence des conditions de l'action en justice ».

20. Les parties demanderesses au pourvoi reprochent au Tribunal de première instance d'avoir fait une « appréciation inexacte et superficielle de la situation des parties requérantes », appréciation sur la base de laquelle il a déclaré, par erreur, qu'elles étaient irrecevables en leur action. Elles fondent cette affirmation sur les arguments que je vais résumer à présent.

21. Le règlement n° 1973/92 est un simple instrument financier de la politique et de la réglementation communautaires en matière d'environnement. Il a pour objet de contribuer au développement et à l'application de la politique et de la réglementation communautaires dans ce domaine par le financement de certaines actions prioritaires dans la Communauté.

22. Dans la mesure où la décision querellée est postérieure à l'approbation du cinquième « programme communautaire de politique et d'action en faveur de l'environnement et d'un développement durable » (ci-après le « cinquième programme »),[4] elle aurait dû être approuvée en tenant compte des orientations que celui-ci comporte. Au nombre de celles-ci, les parties requérantes relèvent le critère de la participation active de toutes les parties concernées, participation devant permettre à tous les principaux interlocuteurs sociaux d'intervenir pour aboutir à une action concertée.

23. En ce qui concerne les actions de maintien ou de remise en état des habitats naturels, les agriculteurs se sont donc vu attribuer un rôle déterminant. C'est la raison pour laquelle leurs associations représentatives doivent être reconnues comme des « parties intéressées » pour l'élaboration des mesures de « protection de l'environnement ».

24. Or, les mesures que comporte le « programme de conservation pour la zone géographique du delta du Pô (première phase) », que la décision entreprise devant le Tribunal de première instance a pour objet de financer, ont été adoptées après consultation de « tous les principaux acteurs concernés, à la seule exception des agriculteurs » ou, du moins, sans que leurs organisations les plus représentatives aient été consultées.

25. Les organisations demanderesses au pourvoi estiment en conséquence qu'elles sont « individuellement concernées » parce que leurs « intérêts propres et fonctionnels » de sujets « participant » au processus de réalisation du parc ont été lésés.

26. Les demanderesses au pourvoi affirment que, conformément à la jurisprudence de la Cour, le fait qu'une association ait possédé la qualité de négociateur de la réglementation communautaire relative à une politique déterminée suffit à lui conférer le droit d'attaquer une décision communautaire qui ne lui est pas directement adressée mais qui concerne cette politique.

4 — Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1er février 1993, concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable — Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement (JO C 138, p. 1 et 5).

La recevabilité du pourvoi

27. La Commission prétend que le pourvoi est irrecevable parce qu'il est fondé essentiellement sur un moyen nouveau qui n'a pas été soulevé en première instance.

28. Selon elle, en formant un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal de première instance, les parties demanderesses présentent en réalité une demande nouvelle, distincte de celle qu'elles avaient présentée au Tribunal puisqu'elles soulèvent aujourd'hui un moyen d'annulation nouveau — qu'elles n'avaient pas soulevé en première instance —, pris du fait qu'elles n'ont pas été associées à la procédure qui s'est clôturée par l'adoption de la décision de la Commission du 15 octobre 1993.

29. La Commission rappelle que, devant le Tribunal de première instance, les parties demanderesses avaient uniquement soulevé les trois moyens d'annulation suivants:

a) la « nullité pour erreur dans la motivation » et le défaut de compétence;

b) la violation de l'article 2, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 1973/92 dans la mesure où cette disposition exige que les projets financiers « contribuent de manière significative à la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement », ce qui n'était pas le cas du projet en cause;

c) la violation de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1973/92 et le détournement de pouvoir.

30. Dès lors qu'aucun de ces moyens d'annulation ne coïncide avec celui que les demanderesses au pourvoi articulent aujourd'hui, le pourvoi devrait être déclaré irrecevable. Cette conclusion serait corroborée par le fait que dans son ordonnance, le Tribunal de première instance a déclaré en termes exprès qu'« aucune des parties requérantes n'a invoqué, à l'appui de son recours, de moyens pris de la violation de l'obligation qu'aurait eue la Commission de les consulter ».

31. Je ne crois pas qu'il faille faire droit à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission: selon moi, les associations demanderesses ne formulent, dans l'instance pendante devant la Cour, aucun argument qui ne soit une réponse aux motifs exposés par le Tribunal dans l'ordonnance entreprise.

32. Il est certain qu'à l'appui du recours en annulation initial, les parties requérantes n'avaient pas invoqué la violation de leur soi-disant droit à être consultées au cours du processus d'élaboration des mesures d'action en faveur de l'environnement.

33. Mais il est tout aussi certain que, lorsque la Commission a soulevé l'exception d'irrecevabilité du recours en annulation devant le Tribunal de première instance en arguant de l'absence de légitimation active des associations requérantes, celles-ci ont affirmé que la Commission avait l'obligation de les consulter avant d'adopter la décision litigieuse et que cette obligation suffisait en elle-même à les individualiser.

34. C'est donc autour de cette question que tournaient les débats qui se sont déroulés devant le Tribunal de première instance et qui ont été tranchés par l'ordonnance déclarant le recours en annulation irrecevable.

35. En effet, au nombre des motifs qu'il a exposés dans l'ordonnance querellée, le Tribunal a affirmé que l'absence de légitimation active des requérantes, irrecevables parce qu'elles n'étaient pas individuellement concernées par la décision, résulte logiquement de l'absence d'obligation pour la Commission de les consulter au cours du processus d'élaboration des actes entrepris.

36. Dans ces conditions, je ne crois pas que le pourvoi que les associations demanderesses ont formé contre l'ordonnance du Tribunal en contestant les motifs qu'elle contient puisse être considéré comme « irrecevable ». Il y a lieu de considérer que ce pourvoi, formé dans les termes que j'ai déjà rappelés plus haut, s'inscrit dans le droit fil des débats qui se sont déroulés devant le Tribunal de première instance et qui sont reflétés dans son ordonnance.

37. En d'autres termes, loin de se limiter à répéter devant la Cour les moyens d'annulation qu'en première instance elles avaient déduits du comportement de la Commission, les parties demanderesses au pourvoi ont agi d'une manière logique — du point de vue de la procédure — en fondant le pourvoi qu'elles ont formé contre l'ordonnance sur des arguments pris de son contenu et des débats qui l'ont précédée.

38. Cela ne veut pas encore dire que ces arguments seraient ou ne seraient pas fondés sur des bases juridiques suffisantes pour justifier l'annulation de cette ordonnance: c'est précisément ce que la Cour devra décider dans l'arrêt par lequel elle mettra fin aux débats.

Sur le fonds du pourvoi

39. Le Tribunal de première instance a-t-il commis une erreur de droit lorsqu'il a déclaré que les parties requérantes n'étaient

pas recevables à engager un recours contre la décision qu'elles contestaient? Telle est la question, concise et simple, à laquelle la Cour doit répondre.

40. Je voudrais, pour commencer, me déclarer, comme d'autres l'ont fait avant moi, et notamment certains avocats généraux [5], partisan d'un accès plus facile à la justice communautaire, et notamment au recours en annulation. Dans certains cas, les limites actuelles du droit de recours peuvent véritablement laisser sans défense les personnes ou les entreprises dont les intérêts sont lésés par le comportement des institutions communautaires [6]. Le fait qu'elles soient nombreuses à se trouver dans la même situation et à devoir supporter les conséquences des actes communautaires qu'elles s'efforcent de combattre ne justifie nullement une telle absence de protection.

41. D'une manière plus particulière, j'estime qu'en matière d'environnement, domaine où tant d'intérêts vitaux, et parfois antagonistes, de la société entrent en jeu, la légitimation active devrait être reconnue plus largement de manière à ce qu'aussi bien les associations analogues aux associations demanderesses que d'autres associations représentant des intérêts plus diffus aient un libre accès à la protection juridictionnelle [7].

42. Je reconnais néanmoins qu'à l'heure actuelle ma préférence personnelle s'écarte des termes dans lesquels l'article 173, quatrième alinéa, a été interprété par une jurisprudence constante qui a fixé des limites strictes au droit d'exercer un recours en annulation contre des actes communautaires.

43. Comme je vais l'exposer à présent, compte tenu des conditions dans lesquelles le litige s'est présenté, l'ordonnance du Tribunal de première instance est conforme à l'interprétation habituelle de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de rejeter le pourvoi.

5 — Dans son ouvrage « Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent ... individuellement' », *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, p. 852, M. le juge José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida affirme que: « la Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'existence d'un intérêt individuel ».

6 — Au point 20 du *Rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne* (Luxembourg, mai 1995), la Cour a elle-même déclaré qu': « Il faut néanmoins se demander si le recours en annulation prévu par l'article 173 du traité CE et les dispositions correspondantes des autres traités, recours que les particuliers ne peuvent former que contre les actes qui les affectent directement et individuellement, est suffisant pour leur garantir une protection juridictionnelle effective contre les violations de leurs droits fondamentaux qui peuvent résulter de l'activité législative des institutions. »

7 — Même si les conditions de recevabilité des justiciables sont différentes dans chaque État membre, l'évolution législative et jurisprudentielle a tendance à faciliter généreusement l'accès à la justice pour les particuliers et les associations de défense de l'environnement. C'est ce que l'on peut observer concrètement en ce qui concerne les recours en annulation dirigés contre des actes administratifs en cette matière. Certains ordres juridiques nationaux (je songe à l'Espagne et au Portugal) reconnaissent même l'actio popularis qui permet d'obtenir devant les juridictions le respect de la législation sur l'environnement. C'est en ce sens que s'exprime le cinquième programme déjà cité, dans le chapitre 9 duquel on peut lire que: « les personnes et les groupements de défense des intérêts du public devraient pouvoir ester en justice pour veiller à ce que leurs intérêts légitimes soient protégés, à ce que les mesures prescrites en matière d'environnement soient appliquées et à ce qu'il soit mis fin aux pratiques contraires à la loi. »

44. En effet, l'irrecevabilité du recours en annulation qui a été prononcée par le Tribunal de première instance résulte du fait qu'aucun des particuliers ni aucune des associations qui l'avaient saisi — et qui, évidemment, n'étaient pas des destinataires de la décision [8] — n'était « individuellement concerné » par celle-ci au sens où cette expression est interprétée par la jurisprudence.

45. 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 » [9].

46. Depuis l'arrêt Plaumann/Commission [10], la jurisprudence relative à l'interprétation de cette disposition peut être résumée par une citation de l'arrêt que la Cour a rendu le 15 février 1996 dans l'affaire Buralux e. a./Conseil. [11] Par cet arrêt, la Cour a rejeté le pourvoi qui avait été formé contre une ordonnance d'irrecevabilité analogue à celle qui nous occupe aujourd'hui.

47. Les points 24 et 25 de l'arrêt Buralux e. a./Conseil reflètent la situation actuelle de la jurisprudence relative aux conditions de recevabilité auxquelles les personnes physiques ou morales doivent satisfaire pour pouvoir saisir la Cour d'un recours en annulation. L'expression « individuellement concernés » y est interprétée de la manière suivante:

« Il ressort d'une jurisprudence constante que la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure, telle que la disposition litigieuse du règlement n° 259/93, n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (voir, par exemple, arrêt du 15 juin 1993, Abertal e. a. /Conseil, C-264/91, Rec. p. I-3265, point 16, et ordonnance du 24 mai 1993, Arnaud e. a. /Conseil, C-131/92, Rec. p. I-2573, point 13).

Pour que ces sujets puissent être considérés comme individuellement concernés, il faut qu'ils soient atteints dans leur position juridique en raison d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et les individualise de manière analogue à celle d'un destinataire (voir, notamment, arrêt du 24 février 1987, Deutz und Geldermann/Conseil, 26/86, Rec. p. 941, point 9). »

8 — L'article 4 de la décision dispose que ses destinataires sont le royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le royaume d'Espagne, la République française, la République portugaise et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

9 — Version actuellement en vigueur depuis la modification introduite par le point 53 de l'article G du traité sur l'Union européenne.

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

11 — C-209/94 P, Rec. p. I-615.

48. A partir de cette jurisprudence, il faut analyser une double série de facteurs qui, hypothétiquement, permettraient de considérer les parties demanderesses comme étant individuellement concernées par la décision, que ce soit en raison des répercussions matérielles de celle-ci (critère de l'identification ou affectation matérielle) ou en raison du fait qu'elles ont participé à son processus d'élaboration (critère de l'identification ou affectation procédurale).

49. Les premiers facteurs, que l'on pourrait qualifier de « matériels » ou de « substantiels », auraient pour caractéristique d'avoir une incidence particulière sur la situation des exploitations agricoles ou sur les activités de pêche des personnes qui ont des intérêts dans la zone concernée. Il pourrait s'agir des conditions que la décision impose aux États membres bénéficiaires dans l'élaboration de leurs projets en matière d'environnement, conditions qui auraient des répercussions négatives sur les activités agricoles ou de pêche dans la zone impliquée (par exemple, interdiction de cultiver, restrictions à la pratique de la pêche, etc.)

50. S'agissant de ces facteurs, il faudrait en effet susciter le débat sur le degré de caractérisation individuelle de chacun des opérateurs économiques impliqués et sur le degré d'incidence que la décision suppose à cet égard.

51. Les demanderesses au pourvoi ont néanmoins renoncé à invoquer cet aspect des choses, convaincues qu'elles étaient peut-être de son inutilité pratique au regard de la jurisprudence que j'ai citée plus haut: la décision ne contient aucun élément spécifique qui affecterait leur position juridique de manière particulière ou exclusive. Le lien qui existe entre la décision et les demanderesses au pourvoi réside dans leur condition objective de personnes ou associations qui possèdent des intérêts économiques dans la zone géographique concernée. Cette situation leur est commune ainsi qu'à de nombreuses autres personnes ou associations représentatives d'intérêts.

52. S'il n'existe donc en l'espèce aucune situation de fait particulière qui caractérise les demanderesses « par rapport à toute autre personne et les individualise de manière analogue à celle d'un destinataire », il n'y a pas lieu, pour déterminer si les demanderesses sont recevables à se pourvoir contre la décision, d'analyser l'incidence économique de celle-ci sur leurs activités.

53. La deuxième série de facteurs qui pourraient, en théorie, faire que les demanderesses seraient individuellement concernées par la décision a trait aux aspects formels du processus d'élaboration de celle-ci. Et c'est précisément sur ces aspects que les parties ont fondé leur pourvoi.

54. Le pourvoi a pour thèse centrale que, si une association a participé en qualité de négociateur à l'élaboration d'une réglementation communautaire relative à une politique

déterminée, cette qualité lui suffirait, selon la jurisprudence de la Cour, à la rendre recevable à se pourvoir en annulation d'une décision communautaire dont elle ne serait pas expressément désignée comme destinataire mais qui concernerait la politique en question. Étant donné que les associations demanderesses auraient dû être consultées pour l'élaboration des mesures de protection de l'environnement en cause, elles devraient être considérées comme des sujets impliqués dans la « politique » mise en œuvre par la décision et, en ce sens, recevables à en demander l'annulation.

55. A supposer même que la prémisse du syllogisme soit valide, ce qui ne serait possible qu'en prenant en considération certaines nuances dont les demanderesses ne se sont pas entourées [12], la conclusion, elle, ne l'est pas, et cela pour deux raisons:

a) parce que, en fait, les parties demanderesses n'ont pas pris la moindre part dans le processus d'élaboration de la décision, omission que, dans leur recours en annulation, elles n'ont même pas invoqué comme vice de forme de la décision [13];

b) parce que, en droit, la Commission n'était pas tenue de les entendre au cours de ce processus.

56. La première affirmation est une pure donnée de fait qu'en tant que telle, il n'y a pas lieu de discuter (a fortiori dans le cadre d'un pourvoi) mais simplement de vérifier. Le Tribunal de première instance considère cet élément comme établi et cela suffit aux fins du présent pourvoi.

57. La seconde affirmation, au contraire, doit être motivée.

58. Répondant aux déclarations que les requérantes avaient faites devant lui sur ce point, le Tribunal de première instance a déclaré, comme je l'ai déjà rappelé, qu'aucune des dispositions qu'elles avaient

12 — La jurisprudence à laquelle les demanderesses se réfèrent a été établie par la Cour dans des arrêts relatifs à des problèmes de concurrence, d'aides d'État, de dumping et de subventions. Dans ces litiges, la Cour a tenu compte de la participation de tiers à la procédure administrative qui avait précédé l'adoption des décisions en cause bien que ces tiers n'en étaient, par définition, pas destinataires. Cela lui a permis de déclarer que, dans certaines conditions particulières, il existait une présomption en faveur de la recevabilité des recours en annulation qu'ils avaient introduits contre ces décisions. Au nombre de ces conditions particulières figure l'existence d'une disposition expresse (en général, les règlements de base) qui impose aux institutions communautaires l'obligation de consulter les opérateurs concernés avant d'adopter définitivement l'acte en gestation. La recevabilité des parties étant ainsi reconnue, le recours peut viser à ce que le juge communautaire vérifie non seulement si le droit de participation des parties demanderesses à l'élaboration de l'acte entrepris a été respecté, mais également si la décision adoptée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir (voir les arrêts du 25 octobre 1977, Metro/Commission, 26/76, Rec. p. 1875; du 4 octobre 1983, Fediol/Commission, 191/82, Rec. p. 2913, et du 28 janvier 1986, Cofaz e. a./Commission, 169/84, Rec. p. 391).

13 — Voir les points 14 et 30 des présentes conclusions.

invoquées [14] n'obligeait la Commission à tenir compte de leur situation particulière ni à les consulter avant d'accorder une aide économique conformément au règlement n° 1973/92.

59. Les demanderesses semblent d'ailleurs en convenir, du moins partiellement, puisque, dans le pourvoi (point 12), elles déclarent à propos du « caractère non obligatoire de la consultation des parties économiques et sociales impliquées dans l'action LIFE » qu'« il est bien vrai qu'actuellement, il n'existe pas de règle spécifique qui prévoit expressément une telle obligation ».

60. Pour pallier l'inexistence d'une « règle spécifique » qui aurait imposé à la Commission de les consulter, les demanderesses invoquent des principes généraux qu'elles déduisent, principalement, du cinquième programme, que j'ai déjà cité précédemment. Il s'agit du principe de la participation active de tous les interlocuteurs naturels à l'élaboration des décisions pouvant avoir des répercussions sur l'environnement ou du principe de la concertation et de la coresponsabilité des agents économiques concernés, notamment les agriculteurs.

61. Je considère néanmoins que ces principes n'ont pas été coulés en forme de règle juridique obligatoire et qu'en tout état de cause, ils n'ont pas pour effet d'obliger la Commission à consulter préalablement tous les agents économiques concernés par les décisions en matière d'environnement lorsque l'objet de l'intervention communautaire est uniquement d'octroyer une aide financière visant à appuyer les actions proposées par les États membres.

62. En ce qui concerne la première affirmation, il suffit de lire le cinquième programme pour se rendre compte qu'il ne s'agit pas d'une norme juridique à caractère obligatoire. Par ce texte, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres

— « invitent la Commission à présenter des propositions pertinentes en vue de la mise en pratique du programme dans la mesure où il y a lieu d'agir au niveau communautaire »;

— déclarent expressément, à propos des objectifs de développement qu'il faut atteindre à long terme et des résultats qu'il faut obtenir avant l'an 2000, que: « ... ces objectifs et ces cibles n'ont pas

14 — Les requérantes avaient affirmé que leur droit de participer à la procédure d'élaboration de la décision résultait de l'article A, deuxième tiret, du traité sur l'Union européenne, des articles 1 et 2 du règlement n° 1973/92, des travaux préparatoires de celui-ci, des points 10 et 18 du cinquième programme, du troisième considérant de la directive 92/43, de la résolution du Parlement européen du 10 juillet 1987 sur la création et la conservation de réserves naturelles d'intérêt communautaire (JO C 246, p. 121) ainsi que de l'article 7 de la proposition de règlement COM(91) 28, portant création d'un instrument financier pour l'environnement (LIFE) (JO 1991, C 267, p. 211).

une valeur juridique... De même, toutes les actions évoquées ne nécessiteront pas de mesures législatives, que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire » [15].

63. Quant à la seconde affirmation (inexistence d'une obligation de consultation), on peut lire dans le cinquième programme que les institutions communautaires ne sont pas tenues de consulter tous les particuliers ou associations concernés au cours de la procédure préalable à l'octroi d'aides financières en faveur des États membres.

64. Concrètement, en ce qui concerne les mécanismes d'aide financière utilisés dans le cadre du règlement n° 1973/92 afin de stimuler une application efficace de la politique de l'environnement, le tableau 17 du cinquième programme désigne comme interlocuteurs les institutions communautaires et les États membres. A la différence de ce qui se passe dans d'autres secteurs, il exclut ainsi la participation, à ce stade de la procédure, des agents économiques qui seraient éventuellement affectés par les mesures nationales bénéficiant de l'aide.

65. Selon moi, il est conforme à la nature des aides financières communautaires que la négociation préalable se déroule entre les institutions de la Communauté et les États membres lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, ce sont ces derniers qui sont les auteurs des projets bénéficiaires [16].

66. Dans ces cas-là, les agents économiques affectés ont leur champ d'action « naturel » au niveau national où ils peuvent faire valoir leurs intérêts de manière à orienter, dans un sens ou dans un autre, le contenu des propositions nationales ou des actions qui en résultent.

67. Les parties demanderesses reconnaissent elles-mêmes que, « au cours de la procédure de réalisation du parc naturel du delta du Pô, les associations représentatives d'intérêts avaient jusqu'alors vu leur rôle de partie active reconnu grâce à une pratique de consultations continuelles, de contacts, de demandes d'observations de la part des administrations publiques à l'égard des projets concernant le parc... » [17].

15 — Point 12 de la synthèse.

16 — L'article 9 du règlement n° 1973/92 dispose que les États membres transmettent à la Commission les propositions d'actions à financer. Cependant, la Commission peut, par le biais d'un appel à une manifestation d'intérêt publié au *Journal officiel des Communautés européennes*, demander à des personnes morales ou physiques établies dans la Communauté de présenter une demande de concours pour des actions qui revêtent un intérêt particulier pour la Communauté. En pareil cas, la Commission transmet aux États membres les propositions qu'elle a reçues.

17 — A l'appui de cette affirmation, elles ont déposé divers documents émanant des administrations provinciale et nationale italiennes. D'une part, ces documents invitent les associations sectorielles à formuler des observations sur les normes de protection du parc et, d'autre part, prévoient la création d'un organe spécial qui serait chargé de la gestion du parc et au sein duquel les associations seraient représentées.

68. C'est également au plan national que les agents économiques affectés (et éventuellement les associations de défense de l'environnement) peuvent et doivent réagir contre les éventuelles illégalités qui entachent les actions nationales bénéficiant des aides communautaires [18].

69. La Commission n'avait donc pas l'obligation juridique d'« ouvrir » la procédure administrative préalable à l'octroi d'aides financières, prévues par le règlement n° 1973/92, à la participation des particuliers et des autres agents économiques éventuellement affectés par les mesures nationales bénéficiaires de ces aides. Dans la mesure où il en est ainsi, l'argument juridique sur lequel le pourvoi est fondé perd toute sa force.

70. Conformément à l'article 122 du règlement de procédure, si la Cour rejette le pourvoi, il y a lieu de condamner la demanderesse aux dépens.

Conclusion

71. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de:

1) rejeter le pourvoi;

2) condamner les parties demanderesses aux dépens.

18 — En effet, dans le dossier qui accompagnait la requête qui a été déposée devant le Tribunal de première instance, deux des associations requérantes (l'Associazione agricoltori della provincia di Rovigo et l'Associazione polesana coltivari diretti di Rovigo) affirmaient qu'elles avaient déposé devant le Tribunale amministrativo regionale de Venezia un recours dirigé contre l'accord qui avait été signé entre le ministre de l'Environnement et les régions de Vénétie et d'Émilie-Romagne à propos du parc interrégional du delta du Pô. Ce recours était également dirigé contre les actes connexes et les actes subséquents à cet accord.