ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
15 février 1996 *

Dans l'affaire C-209/94 P,

Buralux SA, Satrod SA et Ourry SA, représentées par Mes Pierrot Schiltz, avocat au barreau de Luxembourg, Jean-Claude Fourgoux et Christian Huglo, avocats au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Pierrot Schiltz, 4, rue Béatrix de Bourbon,

parties requérantes,

ayant pour objet un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 17 mai 1994, Buralux, Satrod et Ourry/Conseil (T-475/93, non publiée au Recueil), et tendant à l'annulation de cette ordonnance,

l'autre partie à la procédure étant:

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Arthur Alan Dashwood, directeur au service juridique, et Bjarne Hoff-Nielsen, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler et P. J. G. Kapteyn (rapporteur), juges,

avocat général: M. C. O. Lenz,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 novembre 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 juillet 1994, les sociétés Buralux, Satrod et Ourry (ci-après les « requérantes ») ont, en vertu de l'article 49 du statut CE de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal de première instance du 17 mai 1994, Buralux, Satrod et Ourry/Conseil (T-475/93, non publiée au Recueil), en tant qu'elle a déclaré irrecevable le recours visant, d'une part, à l'annulation de l'article 4, paragraphe 3, sous a), i), du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1er février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO L 30, p. 1, ci-après le « règlement n° 259/93 »), et, d'autre part, à la constatation de la responsabilité non contractuelle de la Communauté et à la réparation du préjudice que les requérantes estiment avoir subi.

2 Il ressort des constatations faites par le Tribunal que les requérantes sont trois entreprises qui effectuent la collecte, le transport et la mise en décharge de déchets ménagers provenant d'Allemagne et exportés vers la France et qu'elles travaillent de concert: tandis que Buralux conclut des contrats de collecte et d'évacuation de déchets ménagers, Ourry se charge du transport de déchets et Satrod exploite les installations françaises de déchets (point 1).

3 C'est à ce titre que Buralux a, pour la plupart en 1990, conclu des contrats avec différentes collectivités publiques allemandes pour une durée de 5 ans, renouvelable (point 2).

4 L'importation de déchets ménagers en France a toutefois pris fin par l'adoption du décret français n° 92-798, du 18 août 1992, modifiant et complétant le décret n° 90-267, du 23 mars 1990, relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances. En vertu du nouveau texte de l'article 34-1 de ce décret, l'importation de déchets ménagers en vue de leur mise en décharge est, sous réserve de certaines dérogations, interdite (point 3).

5 Le 1er février 1993, le Conseil a adopté le règlement n° 259/93, qui institue un régime uniforme et complet concernant les transferts de tous les types de déchets, tant dangereux que non dangereux, non seulement entre les États membres, mais aussi entre la Communauté et les pays tiers. Le titre II de ce règlement porte sur les transferts de déchets entre les États membres et contient un article 4, paragraphe 3, sous a), i), qui est libellé comme suit:

« Afin de mettre en œuvre les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national, conformément à la directive 75/442/CEE [du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39)], les États membres peuvent prendre, conformément au traité, des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique concernant les transferts de déchets. Ces mesures sont immédiatement notifiées à la Commission, qui en informe les autres États membres. »

6 Estimant que cette disposition avait pour objet de « légaliser » le décret français en droit communautaire, les requérantes ont introduit devant le Tribunal un recours fondé sur l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE en vue d'obtenir son annulation ainsi qu'un recours en responsabilité non contractuelle fondé sur les articles 178 et 215 du même traité.

L'ordonnance du Tribunal

7 Le 17 mai 1994, le Tribunal a, en vertu de l'article 111 de son règlement de procédure, rendu une ordonnance rejetant le recours comme irrecevable.

8 Après avoir rappelé la jurisprudence constante de la Cour relative à la recevabilité d'un recours en annulation formé par un particulier, le Tribunal a constaté que « l'article 4, paragraphe 3, sous a), i), du règlement n° 259/93 — en ce qu'il prévoit que les États membres peuvent prendre des mesures d'interdiction générale ou partielle, ou encore des mesures d'objection systématique, concernant les transferts de déchets, afin de mettre en œuvre les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national — a pour seul objet d'établir le cadre dans lequel les États membres peuvent introduire des restrictions aux transferts de déchets. Dès lors, les effets juridiques qu'il est susceptible de produire concernent des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite » (point 23).

9 Le Tribunal a jugé que, par conséquent, « la disposition litigieuse ne vise les requérantes qu'en leur qualité objective d'opérateurs économiques dans le secteur de la gestion et du transport de déchets, au même titre que tout autre opérateur se trouvant dans une situation identique et que, par conséquent, les requérantes ne sont pas individuellement concernées » (point 24). Le Tribunal a décidé que, dans ces conditions et sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les requérantes étaient directement concernées par la disposition litigieuse du règlement n° 259/93, le recours, dans la mesure où il tendait à l'annulation de ladite disposition, devait être rejeté comme irrecevable (point 25).

10 Quant au recours en responsabilité non contractuelle, fondé sur les articles 178 et 215 du traité, le Tribunal a relevé que l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour, applicable au moment de l'introduction du recours, exige que la requête introductive d'instance contienne l'objet du litige et un exposé sommaire des moyens invoqués (point 30). Constatant que tant la requête introductive d'instance que la réplique ne contenaient aucune justification du montant des indemnités réclamées par chacune des requérantes (point 31), le Tribunal a également déclaré cette partie du recours irrecevable (point 32).

Les moyens et arguments des parties à l'encontre de l'ordonnance du Tribunal

11 S'agissant du recours en annulation fondé sur l'article 173 du traité, les requérantes invoquent trois arguments pour démontrer que c'est à tort que le Tribunal a estimé qu'elles n'étaient pas directement et individuellement concernées par l'article 4, paragraphe 3, sous a), i), du règlement n° 259/93 (ci-après la « disposition litigieuse »).

12 Tout d'abord, en considérant la disposition litigieuse comme « un cadre d'action » adressé à des catégories de personnes générales et abstraites, le Tribunal en aurait donné une interprétation erronée. Cette disposition permettrait aux États membres, à tout moment et sans justification, de prendre, dans un domaine sensible, des mesures précises, comme l'interdiction de l'importation de déchets en provenance d'un autre État membre. Elle emporterait ainsi pour les requérantes qui sont pratiquement les seuls opérateurs assurant des transports de déchets de l'Allemagne vers la France, et dont ces transports constituent l'activité principale, des conséquences économiques et financières catastrophiques.

13 Ensuite, le Tribunal aurait, à tort, refusé d'appliquer la jurisprudence Piraiki-Patraiki e.a./Commission (arrêt du 17 janvier 1985, 11/82, Rec. p. 207) aux faits de l'espèce. En effet, tout comme les parties requérantes dans cette affaire, les requérantes avaient conclu avant l'adoption de l'acte litigieux des contrats dont l'exécution devait avoir lieu pendant la période d'application de l'acte.

14 Enfin, en ne tenant pas suffisamment compte des circonstances de fait de la présente espèce, le Tribunal aurait méconnu la notion d'intérêt à agir et le droit des requérantes à un recours juridictionnel contre les actes des institutions communautaires.

15 Quant au recours en responsabilité non contractuelle, fondé sur les articles 178 et 215 du traité, les requérantes reprochent au Tribunal de l'avoir déclaré irrecevable pour absence de justification précise du montant du préjudice allégué, alors que l'existence de ce préjudice est incontestable et que son montant peut être établi à partir de toutes les factures dont la totalisation permet de déterminer le chiffre d'affaires des requérantes.

16 Dans son mémoire en réponse, le Conseil soutient à titre principal que le pourvoi est manifestement irrecevable et, à titre subsidiaire, qu'il n'est pas fondé.

17 S'agissant du recours en annulation, la disposition litigieuse du règlement n° 259/93 s'analyserait tout d'abord comme une disposition générale de nature normative qui s'adresse à tous les États membres et ne s'applique donc individuellement et directement ni aux opérateurs actuels ni aux opérateurs futurs.

18 Ensuite, le Conseil estime que ce n'est qu'en présence de toute une série de particularités que la Cour a conclu dans l'arrêt Piraiki-Patraiki e.a./Commission, précité, à la recevabilité du recours. Le même raisonnement ne saurait s'appliquer dans la présente affaire.

19 Enfin, le Conseil souligne que, pour les actes normatifs des institutions communautaires, les particuliers peuvent toujours former un recours contre les décisions nationales prises en vertu d'un tel acte devant les tribunaux nationaux

qui peuvent, en vertu de l'article 177 du traité CE, demander à la Cour de se prononcer sur sa validité.

20 Quant au recours en responsabilité non contractuelle, le Conseil considère que la seule production de factures ne permet pas de démontrer l'existence d'un préjudice ni d'évaluer le montant des indemnités réclamées.

L'appréciation de la Cour

21 Eu égard à la partie du pourvoi qui concerne la décision du Tribunal de rejeter le recours en responsabilité non contractuelle comme irrecevable, il suffit de constater que la question de savoir si le montant des indemnités réclamées par chacune des parties requérantes a été suffisamment justifié par la requête et la réplique nécessite une appréciation des faits qui échappe à la compétence de la Cour, laquelle porte seulement sur le contrôle du respect, par l'ordonnance attaquée, des règles de droit.

22 Quant aux arguments invoqués à l'encontre de la décision du Tribunal de rejeter le recours en annulation comme irrecevable, il convient d'examiner si le Tribunal a pu considérer à bon droit que les parties requérantes n'étaient pas individuellement concernées par la disposition litigieuse du règlement n° 259/93.

23 Aux termes de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, toute personne physique ou morale peut former un recours contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement, la concernent directement et individuellement.

24 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).

25 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 d'une 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).

26 Au point 23 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a relevé à juste titre que la disposition litigieuse du règlement n° 259/93 a pour seul but d'établir le cadre dans lequel les États membres peuvent introduire des restrictions aux transferts de déchets et que, dès lors, les effets juridiques qu'elle est susceptible de produire concernent des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

27 En effet, la disposition litigieuse autorise tous les États membres, et non pas seulement la République française, à prendre des mesures d'interdiction générale ou partielle ou d'objection systématique concernant les transferts de déchets, pourvu qu'elles soient destinées à mettre en œuvre les principes de proximité, de priorité à la valorisation et d'autosuffisance aux niveaux communautaire et national, conformément à la directive 75/442, précitée.

28 Il en résulte que cette disposition ne concerne les requérantes qu'en leur qualité objective d'opérateurs économiques dans le secteur des transferts de déchets entre les États membres, au même titre que tout autre opérateur économique agissant

dans ce secteur, et que le Tribunal, en constatant que, par conséquent, les requérantes ne sont pas individuellement concernées, n'a commis aucune erreur de droit.

29 Cette constatation n'est pas infirmée par le fait que les requérantes sont pratiquement les seuls opérateurs qui assurent les transports de déchets de l'Allemagne vers la France. En effet, une telle circonstance ne saurait caractériser les requérantes par rapport à tout autre opérateur au regard de la disposition litigieuse qui vise d'une manière générale les transferts de déchets entre tous les États membres sans distinction.

30 S'agissant de la prétendue méconnaissance par le Tribunal de l'arrêt Piraiki-Patraiki e.a./Commission, précité, il convient de rappeler que la situation à l'origine de cet arrêt se distingue nettement de celle de l'espèce.

31 En effet, ce n'est qu'en présence d'une série de particularités que la Cour, après avoir constaté que la seule qualité d'exportateur vers la France ne suffisait pas aux requérantes pour établir qu'elles étaient concernées de façon individuelle par la décision attaquée, a, dans l'arrêt Piraiki-Patraiki e.a./Commission, reconnu que les entreprises étaient individuellement et directement concernées.

32 D'abord, à la différence de la présente affaire, l'arrêt précité concernait une décision de la Commission autorisant, en vertu de l'article 130, paragraphe 3, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités (JO 1979, L 291, p. 17), un seul État membre à prendre une mesure de sauvegarde temporaire relative à l'importation dans cet État de certains produits en provenance d'un seul autre État membre.

33 Ensuite, la Cour n'a conclu à la recevabilité du recours qu'après avoir constaté, au point 28 de cet arrêt et à l'occasion de l'examen du fond, que la Commission était tenue, en vertu de l'article 130, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, de se renseigner sur les répercussions négatives que sa décision risquait d'avoir sur l'économie de l'État membre concerné ainsi que pour les entreprises intéressées, et que, dans ce cadre, étaient également à prendre en considération, dans la mesure du possible, les contrats que ces entreprises, en tablant sur le maintien de la liberté des échanges intracommunautaires, auraient déjà conclus et dont l'exécution serait empêchée, en tout ou en partie, par la décision autorisant les mesures de sauvegarde.

34 C'est en raison de l'existence d'une telle obligation à charge de la Commission que, selon le point 31 de cet arrêt, les entreprises titulaires de tels contrats étaient, aux fins de la recevabilité du recours, à considérer comme individuellement concernées, en tant que membres d'un cercle restreint d'opérateurs économiques identifiés ou identifiables par la Commission et spécialement touchés, en raison desdits contrats, par la décision litigieuse.

35 Quant à l'argument des requérantes selon lequel la jurisprudence communautaire, trop stricte, n'offre pas de protection effective aux opérateurs économiques lorsqu'ils sont lésés dans un droit qu'ils tirent du traité, tel que la pleine application du principe de la libre circulation des marchandises, il convient d'observer que, en vertu de la procédure prévue aux articles 3 à 5 du règlement n° 259/93, les transferts de déchets d'un État membre dans un autre doivent faire l'objet d'une notification préalable par la personne physique ou morale qui se propose de transférer ou de faire transférer des déchets auprès de l'autorité compétente désignée par l'État membre de destination. Cette autorité doit alors, dans un délai de 30 jours à compter de l'expédition de l'accusé de réception au notifiant, prendre la décision d'autoriser le transfert, avec ou sans conditions, ou de le refuser.

36 Dès lors, il n'est pas exclu que, à l'appui d'un recours contre une décision de refus qui s'inscrit dans le cadre de la disposition litigieuse du règlement n° 259/93, les requérantes puissent faire valoir l'illégalité de cette disposition et obliger ainsi la

juridiction nationale à se prononcer sur l'ensemble des griefs formulés à ce titre, après un renvoi préjudiciel en appréciation de validité à la Cour.

37 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les moyens présentés par les requérantes à l'appui de leur pourvoi ne sont pas fondés, de sorte que ce pourvoi doit être rejeté.

Sur les dépens

38 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. Les parties requérantes ayant succombé en leurs moyens, 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 parties requérantes sont condamnées aux dépens.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 février 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris