une marge d'appréciation en ce qui concerne les modalités de sa mise en œuvre, et notamment le choix des installations à fermer, ne saurait être considérée comme concernant directement et individuellement les communes dont relèvent, au regard de leur implantation, les entreprises visées.

Dans l'affaire 222/83,

1. COMMUNE DE DIFFERDANGE,
2. COMMUNE DE DUDELANGE,
3. COMMUNE DE PÉTANGE,
4. COMMUNE D'ESCH-SUR-ALZETTE,
5. COMMUNE DE SANEM,

toutes cinq représentées par M^e André Elvinger, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de ce même avocat,

parties requérantes,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M^me Marie-José Jonczy, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Manfred Beschel, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet, au stade actuel de la procédure, la recevabilité d'un recours, tendant à l'annulation de la décision 83/397/CEE/CECA de la Commission, du 29 juin 1983, concernant les aides que le gouvernement luxembourgeois projette d'accorder à la sidérurgie (JO L 227, p. 29),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. Y. Galmot, président de chambre, O. Due, U. Everling, C. Kakouris et R. Joliet, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M^lle D. Louterman, administrateur

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Fait et procédure écrite

1. Le 29 juin 1983, la Commission a arrêté la décision 83/397/CEE/CECA, concernant les aides que le gouvernement luxembourgeois projette d'accorder à la sidérurgie (JO L 227, p. 29). Par cet acte, elle a déclaré compatible avec le bon fonctionnement du marché commun certaines aides, spécifiées dans la décision, que le gouvernement luxembourgeois a envisagé d'octroyer aux entreprises sidérurgiques Arbed et Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA), dans la mesure où certaines conditions et modalités, également spécifiées dans la décision, sont respectées (article 1).

Parmi ces conditions se trouve notamment l'obligation, pour les entreprises bénéficiaires, de procéder, en tant que contrepartie des aides, à des réductions nettes de leurs capacités productives (article 2, paragraphe 1).

La liste des installations qui seront fermées assortie des dates de fermeture ainsi que le relevé des augmentations de capacité résultant d'investissements sont à communiquer à la Commission avant le 31 janvier 1984, et les fermetures doivent intervenir avant le 31 décembre 1985 (article 2, paragraphe 2).

2. Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 octobre 1983, les requérantes, cinq communes luxembourgeoises sur le territoire desquelles les usines des entreprises sidérurgiques concernées sont implantées, ont introduit, en vertu de l'article 173 du traité CEE et, «pour autant que de besoin», de l'article 31 du traité CECA, le présent recours tendant à l'annulation de la décision 83/397 précitée.

3. Par acte enregistré au greffe de la Cour le 4 novembre 1983, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé, par ordonnance du 14 mars 1984, de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sur l'exception d'irrecevabilité sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours irrecevable;

— condamner les requérantes aux dépens.

Les *requérantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

— joindre l'incident de l'exception d'irrecevabilité au fond et ordonner aux parties de continuer la procédure écrite quant au fond;

— en toute hypothèse, rejeter le moyen d'irrecevabilité comme non fondé.

III — Moyens et arguments des parties

1. La *Commission* expose, en premier lieu, que les requérantes ne sont pas des entreprises ou associations d'entreprises au sens de l'article 48 du traité CECA. Elles ne seraient donc pas recevables d'un recours formé au titre de l'article 33, alinéa 2, dudit traité. Dès lors, le recours en annulation serait irrecevable pour autant qu'il relève du traité CECA.

En second lieu, la Commission fait valoir que les requérantes ne répondent pas non plus aux conditions de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE. En effet, si elles allèguent sous ce rapport que les réductions de capacité de production imposées par la décision affecte les entreprises et installations implantées sur leurs territoires respectifs, elles démontreraient par là que ce ne sont que les entreprises sidérurgiques elles-mêmes qui pourraient être concernées directement et individuellement, et non pas les communes sur le territoire desquelles ces entreprises sont installées. Dès lors, le recours serait irrecevable également pour autant qu'il relève du traité CEE.

2. Les *requérantes* observent d'abord que l'examen de la recevabilité ne peut se faire sans l'examen du fond, à moins que l'exception ne s'impose de manière péremptoire et qu'elle ne soit susceptible de justifier une décision préalable sur l'exception de manière précise et concluante.

Ainsi que la Cour l'aurait jugé dans l'arrêt du 10 février 1983 (Luxembourg/Parlement européen, 230/71, Recueil 1983, p. 255), lorsque l'acte attaqué relève indivisiblement des domaines de plusieurs traités, il suffirait que le recours soit recevable sous l'un des traités pour que la Cour puisse être saisie de l'acte attaqué dans son ensemble. En l'occurrence, il suffirait de se référer à l'article 173 du traité CEE duquel il ressortirait que la prétendue irrecevabilité n'est ni évidente ni péremptoire.

Les requérantes examinent ensuite les critères de l'individualité et du caractère direct posés par l'article 173 du traité.

En ce qui concerne l'intérêt individuel, il conviendrait de se rapporter aux arrêts du 15 juillet 1963 (Plaumann, 25/62, Recueil 1963, p 197) et du 1er juillet 1965 (Töpfer, 106 et 107/63, Recueil 1965, p. 526) dans lesquels la Cour aurait interprété l'expression «individuellement concerné» en ce sens que la décision doit atteindre les requérants «en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne, et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire». En l'occurrence, la décision litigieuse viserait nommément les deux entreprises sidérurgiques impliquées.

La question dont il s'agit, nouvelle pour la jurisprudence de la Cour, serait toutefois de savoir si le recours peut être introduit également par les communes dont relèvent les entreprises intéressées au regard de l'implantation de leurs usines.

A cet égard, il conviendrait d'examiner les attributions et vocations des communes qui constitueraient des personnes de droit public de caractère territorial dotées de compétences propres et de compétences déléguées. Ainsi, dans le droit de plusieurs États membres, dont le droit français, néerlandais et allemand, les communes pourraient demander l'annulation d'actes administratifs même si elles ne justifient d'aucune atteinte à leurs prérogatives propres. Notamment la loi néerlandaise du 20 juin 1963 sur les recours administratifs prévoirait que les intérêts qui sont confiés aux personnes ou organes collégiaux de la puissance publique sont considérés comme leurs intérêts propres. Cette solution s'imposerait également en droit communautaire.

En l'espèce, les requérantes seraient parmi les communes où se trouvent installées les entreprises affectées et où habitent les travailleurs personnellement atteints par les fermetures. Les requérantes percevraient des taxes auprès de ces entreprises et de leurs employés habitant sur leur territoire et établiraient, en échange, des services publics administratifs, économiques, sociaux et culturels. Elles disposeraient donc d'une compétence propre en matière de conditions de vie et de travail ainsi qu'en matière d'emploi, de sorte qu'une réduction de la capacité productive de leur principale industrie les affecte d'une manière directe sur le plan financier et humain.

En ce qui concerne, d'autre part, le caractère direct de la manière dont les communes sont concernées, il conviendrait de considérer que l'État luxembourgeois a entre-temps accordé les aides autorisées par la loi du 1er juillet 1983 «concernant les mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie». Dans ces conditions, les fermetures devraient se faire obligatoirement, selon le calendrier fixé par la décision, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1985, sans qu'aucune décision supplémentaire ne doive intervenir.

Enfin, les requérantes relèvent que le système des recours est bâti sur un équilibre en ce sens que la portée limitée de l'article 173 est compensée par la possibilité de s'adresser aux tribunaux nationaux qui, à leur tour, pourraient saisir la Cour dans le cadre de l'article 177 du traité. Or, en l'espèce, les requérantes ne disposeraient d'aucun remède de droit national, la loi précitée ne pouvant faire l'objet d'aucun contrôle juridictionnel en droit luxembourgeois. Dès lors, si l'exception d'irrecevabilité était admise, elles se trouveraient privées de tout recours juridictionnel, ce qui serait contraire aux principes généraux du droit et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 15 mai 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 19 juin 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 octobre 1983, cinq communes luxembourgeoises, à savoir les communes de Differdange, de Dudelange, de Pétange, d'Esch-sur-Alzette et de Sanem, ont introduit, en vertu de l'article 173 du traité CEE et, «pour autant que de besoin», de l'article 31 du traité CECA, un recours visant à l'annulation de la décision 83/397/CEE/CECA de la Commission, du 29 juin 1983, concernant les aides que le gouvernement luxembourgeois projette d'accorder à la sidérurgie (JO L 227, p. 29).

2 Par cet acte adressé au grand-duché de Luxembourg, la Commission a déclaré compatibles avec le bon fonctionnement du marché commun certaines aides que le gouvernement luxembourgeois a envisagé d'octroyer aux entreprises sidérurgiques Arbed et Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA), à condition que les entreprises bénéficiaires procèdent, en contrepartie des aides, à des réductions déterminées de leurs capacités productives, cette contrepartie pouvant également être fournie par d'autres entreprises. La décision attaquée a précisé que la liste des installations à fermer, assortie des dates de fermeture, était à communiquer à la Commission avant le 31 janvier 1984 et que les fermetures envisagées doivent intervenir avant le 31 décembre 1985.

3 Le gouvernement luxembourgeois a fait usage de l'autorisation contenue dans la décision litigieuse par la loi du 1er juillet 1983 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie (Journal officiel du grand-duché de Luxembourg du 1. 7. 1983, p. 1133). Cette loi autorise, entre autres, le gouvernement luxembourgeois à allouer aux entreprises sidérurgiques luxembourgeoises une aide exceptionnelle au titre de l'exercice 1983 et 1984, à souscrire des obligations convertibles ou des actions et à acquérir des parts sociales des entreprises sidérurgiques luxembourgeoises.

4 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure, en faisant valoir que le recours n'est recevable sur la base ni du traité CECA ni du traité CEE. Les requé-

rantes n'étant pas des entreprises ou associations d'entreprises au sens de l'article 48 du traité CECA, le recours ne serait pas recevable au titre de ce traité. Il serait également irrecevable au titre du traité CEE, étant donné que les requérantes ne seraient pas directement et individuellement concernées au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE par la décision litigieuse.

5 Les requérantes concluent au rejet de l'exception d'irrecevabilité. A leur avis, il suffit de constater que les conditions du traité CEE sont remplies. La décision attaquée, bien qu'elle soit adressée au grand-duché de Luxembourg, les concernerait de façon directe et individuelle, au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, sous un double aspect. D'une part, la réduction des capacités productives et la fermeture d'installations situées sur le territoire communal donneraient lieu à une diminution du produit des impôts communaux. D'autre part, selon un principe du droit administratif de plusieurs États membres, applicable également en droit communautaire, les intérêts des habitants des communes et des entreprises implantées sur le territoire communal devraient être considérés comme des intérêts propres de ces communes.

6 Il convient tout d'abord de constater que la décision attaquée est fondée à la fois sur le traité CEE, notamment son article 93, paragraphe 2, et sur le traité CECA et les décisions 257/80 et 2320/81 de la Commission (JO 1980, L 29, p. 5, et JO 1981, L 228, p. 14), adoptées sur la base de ce dernier traité. Dans son arrêt du 10 février 1983 (Luxembourg/Parlement européen, 230/81, Recueil 1983, p. 255), la Cour a jugé en substance que, lorsque l'acte attaqué concerne d'une manière simultanée et indivisible les domaines de plusieurs traités, le recours est recevable dans la mesure où les compétences de la Cour et les voies de recours prévues par les dispositions pertinentes de l'un des traités sont applicables à un tel acte.

7 En ce qui concerne, en premier lieu, les dispositions du traité CECA donnant accès à la Cour, il suffit d'observer que l'article 33 de ce traité ouvre, dans certaines conditions, le recours en annulation contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité aux États membres, au Conseil et aux entreprises et associations d'entreprises au sens de l'article 48 du traité CECA.

8 Cette disposition énumère de façon limitative les sujets de droit habilités à former un recours en annulation. Les collectivités territoriales, telles que les communes, n'y étant pas mentionnées, il s'ensuit qu'elles ne peuvent pas valablement former un tel recours au titre du traité CECA.

9 En ce qui concerne, en second lieu, la recevabilité du recours au titre du traité CEE, il convient de rappeler que l'article 173, alinéa 2, du traité CEE subordonne la recevabilité d'un recours en annulation formé par une personne physique ou morale contre une décision du Conseil ou de la Commission dont elle n'est pas le destinataire, à la condition que la décision attaquée la concerne directement et individuellement. L'objectif de cette disposition est d'assurer une protection juridique également à celui qui, sans être le destinataire de l'acte litigieux, est en fait concerné par celui-ci d'une manière analogue à celle du destinataire.

10 En l'espèce, l'acte attaqué, qui est adressé au grand-duché de Luxembourg, confère à celui-ci l'autorisation d'accorder certaines aides aux sociétés nommément désignées sous condition d'une réduction déterminée des capacités productives. Il ne désigne cependant nullement les établissements dans lesquels la production doit être réduite ou arrêtée ni les installations qui doivent être fermées en conséquence d'un arrêt de production. De plus, aux termes de la décision, les dates de fermeture ne devaient être communiquées à la Commission que pour le 31 janvier 1984, de sorte que les entreprises intéressées étaient libres jusqu'à cette date de déterminer, le cas échéant en accord avec le gouvernement luxembourgeois, les modalités de la restructuration devenue nécessaire pour se conformer aux conditions posées dans la décision.

11 Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par l'article 2 de la décision selon lequel les réductions de capacités peuvent également être effectuées par d'autres entreprises.

12 Il en ressort que la décision litigieuse a laissé aux autorités nationales et aux entreprises intéressées une telle marge d'appréciation, en ce qui concerne les modalités de sa mise en œuvre et notamment le choix des installations à fermer, qu'on ne saurait la considérer comme concernant directement et individuellement les communes dont relèvent, au regard de leur implantation, les entreprises visées.

13 Le recours étant donc également irrecevable pour autant qu'il est fondé sur les dispositions du traité CEE, il y a lieu de le rejeter.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Les requérantes sont condamnées solidairement aux dépens.

Galmot Due

Everling Kakouris Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juillet 1984.

Le greffier

P. Heim

Le président de la cinquième chambre

Y. Galmot