ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre élargie)
16 juin 1998 *

Dans l'affaire T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria, représentée par M^e^ Juan Ignacio Sáez Bereciartu, avocat au barreau de Cantabrique,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Diego Canga Fano et Stephan Marquardt, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle du règlement (CE) n° 1013/97 du Conseil, du 2 juin 1997, concernant les aides en faveur de certains chantiers navals en cours de reconstruction (JO L 148, p. 1),

* Langue de procédure: l'espagnol.

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung, et P. Mengozzi, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Cadre réglementaire

1 Le Conseil a adopté le 21 décembre 1990, sur la base de l'article 92, paragraphe 3, sous d), du traité CEE [devenu article 92, paragraphe 3, sous e) du traité CE] et de l'article 113 du traité CEE, la directive 90/684/CEE, du 21 décembre 1990, concernant les aides à la construction navale (JO L 380, p. 27, ci-après « septième directive »), portant dispositions spécifiques concernant la compatibilité avec le marché commun des aides d'État dans le secteur de la construction navale. Cette directive a été modifiée en dernier lieu par la directive 94/73/CE du Conseil, du 19 décembre 1994 (JO L 351 p. 10).

2 En vue de l'entrée en vigueur d'un accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales

marchandes, conclu dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil a, le 22 décembre 1995, adopté le règlement (CE) n° 3094/95 relatif aux aides à la construction navale (JO L 332, p. 1, ci-après « règlement n° 3094/95 »).

3 Selon son article 10, le règlement n° 3094/95 est applicable à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de l'OCDE. Aux termes du troisième alinéa de cet article, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2600/97 du Conseil, du 19 décembre 1997 (JO L 351, p. 18), « dans l'attente de l'entrée en vigueur [de l'accord de l'OCDE], les dispositions pertinentes de la directive 90/684/CEE s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de cet accord, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1998 ».

4 Le 19 mars 1997, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement visant à établir en faveur des chantiers navals allemands, helléniques et espagnols des règles transitoires et dérogatoires aux dispositions du règlement n° 3094/95.

5 A la suite de cette proposition, le Conseil a, le 2 juin 1997, adopté le règlement (CE) n° 1013/97 concernant les aides en faveur de certains chantiers navals en cours de reconstruction (JO L 148, p. 1, ci-après « règlement attaqué »).

6 Celui-ci prévoit, en son article 1er, paragraphe 4:

« Les aides à la restructuration envisagées en faveur des chantiers navals publics espagnols peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, dans les limites d'un plafond de 135,028 milliards de pesetas espagnoles [...]

Toutes les autres dispositions de la directive 90/684/CEE sont applicables à ces chantiers.

Le gouvernement espagnol convient de procéder, selon un calendrier approuvé par la Commission et, en tout état de cause, avant le 31 décembre 1997, à une réduction réelle et irréversible de capacité de 30 000 tjbc [tonneaux de jauge brute compensés] ».

7 Il ressort du onzième considérant du préambule du règlement attaqué que, « selon [le] plan de restructuration, la capacité [des chantiers navals publics espagnols] tombera de 240 000 à 210 000 tonneaux de jauge brute compensés (tjbc); que cette réduction de capacité sera complétée par le fait que le chantier public d'Astano (dont la capacité s'élève à 135 000 tjbc) ne reprendra pas ses activités de construction navale, qu'il y aura d'autres réductions de capacité en Espagne à concurrence de 17 500 tjbc et qu'il ne sera pas procédé aux transformations navales prévues pour le chantier d'Astander tant que celui-ci demeurera propriété publique ».

8 Le chantier naval d'Astander exerce l'essentiel de son activité sur le territoire de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Procédure et conclusions des parties

9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 août 1997, la requérante a introduit le présent recours.

10 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 21 octobre 1997, le Conseil a, en vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, soulevé une exception d'irrecevabilité.

11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 octobre 1997, la Commission a demandé à être admise à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

12 La requérante a déposé ses observations sur l'exception d'irrecevabilité le 10 décembre 1997.

13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 26 janvier 1998, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

14 Dans sa requête, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la référence qui est faite au chantier naval d'Astander dans le onzième considérant du règlement attaqué;

— annuler la condition qui subordonne l'octroi des aides prévues aux articles 1er et 2 du règlement attaqué à la limitation des activités de transformation navale dans le chantier en question.

15 Dans son exception d'irrecevabilité, le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— condamner la requérante aux dépens.

16 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter l'exception d'irrecevabilité;

— déclarer le recours recevable et fondé;

— condamner le Conseil aux dépens.

Sur la recevabilité

17 Selon l'article 114 du règlement de procédure, si une partie demande que le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond, la suite de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité est orale, sauf décision contraire du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et considère qu'il y a lieu, en conséquence, de statuer sur la demande sans engager de procédure orale.

Arguments des parties

18 Le Conseil soulève trois moyens au soutien de l'exception d'irrecevabilité.

19 Premièrement, la requérante n'aurait pas, en tant qu'entité régionale d'un État membre, qualité pour agir au sens de l'article 173 du traité CE.

20 Le Conseil fait tout d'abord valoir que la requérante ne peut se prévaloir du deuxième alinéa de l'article 173 du traité (ordonnances de la Cour du 21 mars 1997, Région wallone/Commission, C-95/97, Rec. p. I-1787, point 6, et du 1er octobre 1997, Regione Toscana/Commission, C-180/97, Rec. p. I-5245, point 8).

21 Si la requérante a la personnalité juridique requise pour pouvoir agir en vertu du quatrième alinéa de cet article, le Conseil exprime des doutes quant à la recevabilité d'un recours émanant d'une collectivité régionale contre un acte législatif adopté par le Conseil en matière d'aides d'État. Il ressortirait, en effet, du règlement attaqué qu'il ne concerne que trois États membres, à savoir la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique et le royaume d'Espagne.

22 Seuls ces trois États membres seraient responsables vis-à-vis de la Commission de l'application du règlement attaqué (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor/Allemagne, 205/82 à 215/82, Rec. p. 2633). En particulier, le gouvernement espagnol serait le seul destinataire de l'obligation de réduction de capacité des chantiers navals espagnols (article 1er, paragraphe 4, dernier alinéa, du règlement attaqué).

23 Admettre la recevabilité d'un recours introduit par une collectivité régionale contre un règlement du Conseil en matière d'aides d'État pourrait porter atteinte à la responsabilité exclusive des États membres dans l'application du règlement en question.

24 Deuxièmement, la requérante n'aurait pas d'intérêt à agir. L'existence d'un tel intérêt présuppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (arrêt de la Cour du 19 octobre 1995, Rendo e.a./Commission, C-19/93 P, Rec. p. I-3319, point 13). Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce.

25 En ce qui concerne le premier chef des conclusions, tendant à l'annulation de la partie du onzième considérant du règlement attaqué faisant référence au chantier naval d'Astander, le Conseil fait valoir que cette référence ne produit aucun effet juridique à l'égard de la requérante. Cette référence refléterait uniquement un engagement unilatéral pris par le gouvernement espagnol au sein du Conseil. Par conséquent, elle ne pourrait être considérée comme une « mesure » produisant des effets juridiques.

26 Par ailleurs, les considérants d'un acte législatif n'auraient pas de valeur normative et ne constitueraient pas, par conséquent, des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation (ordonnance du Tribunal du 9 juin 1997, Elf Atochem/Commission, T-9/97, Rec. p. II-909, point 19).

27 Quant au second chef des conclusions, tendant à l'annulation de la prétendue condition subordonnant l'octroi des aides d'État, prévues aux articles 1er et 2 du règlement attaqué, à la limitation des activités de transformation navale dans le chantier naval d'Astander, le Conseil soutient que la référence audit chantier ne constitue pas une condition matérielle pour le versement des aides, mais uniquement une condition sur la base de laquelle le Conseil est parvenu à un accord pour l'adoption dudit règlement.

28 En substance, la requérante demanderait soit à la Commission de ne pas imposer cette condition au royaume d'Espagne dans sa décision d'autorisation, soit au gouvernement espagnol de renoncer à son engagement pris lors des délibérations au Conseil. Or, il n'appartiendrait pas au Tribunal de statuer sur ces questions.

29 Troisièmement, la requérante ne serait concernée ni directement ni individuellement au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité par les dispositions du règlement attaqué ou par son onzième considérant.

30 La requérante observe, à titre liminaire, que l'introduction de son recours ne remet en aucune façon en cause le principe de la responsabilité exclusive des États membres vis-à-vis de la Commission dans le domaine des aides d'État. Au contraire, l'introduction du recours la présuppose. En effet, la requérante entend, par son recours, éviter les effets non désirés résultant de l'application loyale des dispositions du règlement attaqué par l'État membre concerné.

31 Contrairement à ce que le Conseil prétend, reconnaître à une collectivité régionale la qualité pour agir contre un règlement en matière d'aides d'État ne reviendrait pas à placer celle-ci sur le même plan que les États membres. Elle ne lui octroierait pas non plus la qualité de requérant privilégié reconnue aux États membres par l'article 173 du traité.

32 La requérante estime, en revanche, qu'elle ne peut pas, en tant que personne morale, être privée de la voie de recours ouverte par l'article 173, quatrième alinéa, du traité aux personnes physiques ou morales, comme si un nouveau critère objectif d'irrecevabilité du recours avait été instauré, les empêchant d'attaquer des règlements adoptés dans le domaine en question.

33 D'après la requérante, on ne saurait confondre la qualité de destinataire aux fins de l'exécution et du contrôle de la norme réglementaire, lesquels relèvent de la responsabilité exclusive des États membres dans le domaine considéré, et celle du destinataire du point de vue des effets produits par la norme en tant que telle.

34 Bien qu'il ait utilisé la forme du règlement, le Conseil aurait, toutefois, subordonné les effets de ce règlement au respect d'une décision, obligatoire elle-aussi, qui, contrairement au règlement, s'adresserait à des destinataires concrets. Au nombre de ceux-ci figure la Comunidad Autónoma de Cantabria.

35 Selon la requérante, dès lors qu'elle est concernée directement ou individuellement par une norme réglementaire, comme c'est le cas en l'espèce, elle doit être en mesure de l'attaquer en application de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

36 En ce qui concerne l'intérêt à agir, la requérante fait valoir que si, de manière générale, les considérants constituent uniquement une motivation des dispositions matérielles des actes normatifs, tel n'est pas le cas en l'occurrence.

37 En effet, par le onzième considérant du règlement attaqué, le Conseil aurait incorporé une condition préalable à une disposition générale. En réalité, ce considérant subordonnerait le contenu normatif du règlement attaqué, qui autorise la Commission à approuver certaines aides d'État en faveur des chantiers navals espagnols, au respect, notamment, d'une limitation de l'activité dans le chantier naval d'Astander.

38 Même s'il s'agissait à l'origine d'un engagement unilatéral pris par le gouvernement espagnol au sein du Conseil, il le dépasserait depuis son incorporation dans le règlement attaqué. L'engagement produirait désormais des effets juridiques tels qu'il subordonnerait le résultat effectif du dispositif du règlement à son respect.

Par conséquent, il serait susceptible de recours puisqu'il produit des effets individuels et directs pour la requérante.

39 Enfin, la requérante conteste le bien-fondé de l'argument du Conseil selon lequel elle ne serait ni directement ni individuellement concernée par le règlement attaqué. En effet, le onzième considérant du règlement attaqué aurait, à l'évidence, des répercussions socio-économiques sur le territoire de la Comunidad Autónoma de Cantabria, où se situe le chantier naval d'Astander.

40 Les effets que le règlement attaqué vise à produire ne peuvent, selon la requérante, en aucun cas être qualifiés d'indirects, la limitation des activités du chantier naval affectant de manière directe le territoire sur lequel celui-ci déploie ses activités et, par conséquent, directement la requérante. La localisation géographique du chantier naval concerné permettrait également d'individualiser la requérante par rapport aux autres entités de même nature.

41 Dès lors, la requérante aurait, en tant que collectivité régionale, qualité pour agir tout comme le chantier naval en question et la municipalité sur le territoire de laquelle il est situé.

Appréciation du Tribunal

42 La requérante ne saurait, en sa qualité de communauté autonome, se prévaloir du deuxième alinéa de l'article 173 du traité. En effet, il ressort clairement de l'économie générale du traité que la notion d'État membre, au sens des dispositions portant sur les recours juridictionnels, ne vise que les seules autorités gouvernementales des États membres des Communautés européennes et ne saurait être étendue aux gouvernements de régions ou de communautés autonomes, quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues (ordonnance Regione

Toscana/Commission, précitée, point 6; arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Vlaams Gewest/Commission, T-214/95, Rec. p. II-717, point 28).

43 En revanche, jouissant de la personnalité juridique en vertu du droit interne espagnol — ce qui n'est pas contesté par le Conseil —, la requérante peut, en principe, introduire un recours en annulation en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, aux termes duquel 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.

44 Par le règlement attaqué, le Conseil a habilité la Commission à adopter des décisions, ayant pour destinataires les gouvernements allemand, hellénique et espagnol, qui autorisent le versement d'aides nouvelles en faveur de certains chantiers navals situés sur leurs territoires respectifs. Force est de constater qu'aucune des dispositions du règlement attaqué ne vise la requérante, en ce sens qu'elle se verrait accorder des droits ou imposer des obligations.

45 La recevabilité du présent recours dépend, dès lors, de la question de savoir si le règlement attaqué concerne la requérante directement et individuellement au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

46 La requérante prétend que le règlement attaqué la concerne parce que l'application de l'engagement contenu dans son onzième considérant entraînerait une limitation des activités du chantier naval d'Astander et, partant, aurait des conséquences socio-économiques importantes sur son territoire.

47 Or, le règlement attaqué porte sur une procédure d'application des dispositions relatives aux aides d'État, dont la finalité est notamment de sauvegarder une

concurrence effective dans le secteur de la construction navale. Ce sont donc les chantiers navals qui, en leur qualité d'opérateurs économiques visés par le règlement attaqué, sont principalement concernés par les dispositions de celui-ci.

48 Quant à la question de savoir si d'autres personnes physiques ou morales peuvent être considérées comme concernées au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, une association constituée pour promouvoir les intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables ne saurait être considérée comme étant individuellement concernée par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie et, par conséquent, n'est pas recevable à introduire un recours en annulation lorsque ses membres ne sauraient le faire à titre individuel (voir, par exemple, l'ordonnance du Tribunal du 30 septembre 1997, Federolio/Commission, T-122/96, Rec. p. II-1559, point 69).

49 Au vu de cette jurisprudence, le Tribunal considère que l'intérêt général que peut avoir la requérante, en tant que tierce personne, à obtenir un résultat favorable pour la prospérité économique d'une entreprise donnée et, par voie de conséquence, sur le niveau de l'emploi dans la région géographique où celle-ci exerce ses activités ne saurait, à lui seul, suffire pour considérer la requérante comme étant concernée au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité par les dispositions du règlement attaqué, ni — a fortiori — comme individuellement concernée (voir, dans le même sens, ordonnances de la Cour du 30 septembre 1992, Landbouwschap/Commission, C-295/92, Rec. p. I-5003, point 12, et du 8 avril 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling e.a./Conseil et Commission, 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec. p. 1041, points 8 et 9).

50 Il ne suffit donc pas, pour reconnaître la recevabilité d'un recours introduit par une collectivité régionale d'un État membre, que celle-ci se prévale du fait que l'application, ou la mise en œuvre d'un acte communautaire, est susceptible d'affecter, de manière générale, les conditions socio-économiques sur son territoire.

51 En tout état de cause, à supposer même que l'affirmation relative au chantier naval d'Astander, contenue dans le onzième considérant du règlement attaqué, doive être considérée comme une condition à laquelle une décision ultérieure de la Commission autorisant l'octroi des aides prévues par l'article 1er, paragraphe 4, du même règlement est subordonnée, la requérante n'est pas directement concernée par une telle « condition ».

52 En effet, l'adoption du règlement attaqué ne saurait, à elle seule, entraîner les conséquences sur le niveau de l'emploi dans la région et les répercussions socio-économiques alléguées par la requérante.

53 La production de telles conséquences supposerait nécessairement l'adoption, tout d'abord, d'une décision de la Commission autorisant le versement des aides, à la condition qu'il ne soit pas procédé aux transformations navales dans le chantier naval d'Astander, puis l'adoption par ce dernier de mesures autonomes par rapport à cette décision, à savoir des licenciements. La possibilité que de telles mesures ne soient effectivement pas prises n'apparaît toutefois pas comme purement théorique. Cette circonstance suffit, selon la jurisprudence, pour constater que la requérante n'est pas directement concernée par les dispositions du règlement attaqué (voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission, 11/82, Rec. p. 207 point 7; l'arrêt du Tribunal du 27 avril 1995, CCE de Vittel e.a./Commission, T-12/93, Rec. p. II-1247, point 53, et l'ordonnance du Tribunal du 18 février 1998, CE de la Société française de production e.a./Commission, T-189/97, Rec. p. II-335, point 47).

54 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être déclaré irrecevable. Par conséquent, il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention au soutien des conclusions du Conseil présentées par la Commission et le Royaume-Uni.

Sur les dépens

55 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu, eu égard aux conclusions du Conseil, de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 16 juin 1998.

Le greffier — Le président

H. Jung — B. Vesterdorf