Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 13 mars 2014[1]

Affaire C-562/12

MTÜ Liivimaa Lihaveis
contre
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee

[demande de décision préjudicielle formée par la Tartu ringkonnakohus (Estonie)]

«Règlement (CE) nº 1083/2006 — Règlement (CE) n 1080/2006 — Fonds européen de développement régional — Compétences du comité de suivi pour le programme opérationnel visant à promouvoir la coopération territoriale européenne — Programme joint de deux États membres — Partage des responsabilités entre comité de suivi et autorité de gestion du programme — Interdiction de contrôle juridictionnel des décisions du comité de suivi — Article 47 de la charte des droits fondamentaux — Notion de mise en œuvre du droit de l'Union européenne — Actes pris par un organe ou un organisme de l'Union européenne au titre de l'article 263 TFUE — Actes susceptibles de recours — Autonomie procédurale nationale — Principes d'effectivité et d'équivalence»

I – Introduction

1. Le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013 est un programme transfrontalier mis en œuvre sous l'égide de la coopération territoriale européenne. La Tartu ringkonnakohus (tribunal régional de Tartu, Estonie) demande si l'impossibilité absolue de soumettre une décision de refus de financement d'un projet émanant du comité de suivi du programme (ci-après le «comité de suivi») au contrôle juridictionnel est compatible avec le droit de l'Union européenne. Le manuel de programme du comité de suivi (ci-après le «manuel de programme») exclut toute possibilité de recours juridictionnel à l'encontre de ses décisions. Le programme est géré conformément à un accord administratif conclu entre les deux États membres que sont la République d'Estonie et la République de Lettonie, et le ministère de l'Intérieur estonien.

2. La juridiction nationale s'interroge plus particulièrement sur la conformité de ladite impossibilité avec l'article 63, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) nº 1260/1999[2], lu en combinaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), qui protège le droit à un recours juridictionnel effectif et à un procès équitable.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — JO L 210, p. 25. Le règlement nº 1083/2006 a été abrogé par le règlement (UE) nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO L 347, p. 320). Toutefois, le règlement nº 1083/2006 régit ratione temporis l'affaire au principal.

3. La juridiction nationale souhaite également savoir si le Tribunal de l'Union européenne ou une juridiction nationale est compétent pour connaître et trancher des recours dirigés contre des décisions du comité de suivi. Cette question est intimement liée à celle de savoir si une décision du comité de suivi peut être considérée comme un acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, aux fins de l'article 263 TFUE.

4. La présente affaire est compliquée par la procédure multi-étapes de l'octroi de l'aide en matière de coopération territoriale européenne. Il ne ressort pas clairement de l'ordonnance de renvoi si, en droit estonien, la décision du comité de suivi rejetant la demande de MTÜ Liivimaa Lihaveis est une décision juridiquement contraignante susceptible de recours juridictionnel, ou si une décision de cette nature est adoptée à un stade ultérieur de la procédure, par l'autorité de gestion du programme par exemple. En outre, même si le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013 est un programme européen, il y a inévitablement des différences entre les systèmes de recours juridictionnel des deux États membres, applicables à la mise en œuvre du programme.

5. Malgré ces complexités, selon un principe fondamental du droit de l'Union européenne, même s'il appartient, en principe, au droit national de déterminer la qualité et l'intérêt d'un justiciable pour agir en justice, le droit de l'Union exige néanmoins que la législation nationale ne porte pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective [3]. Il incombe en effet aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect de ce droit [4]. C'est à la lumière de cet impératif que j'examinerai les questions déférées par la Tartu ringkonnakohus.

II – Le cadre juridique, le litige au principal et les questions préjudicielles

A – *Le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie et les dispositions pertinentes du droit de l'Union et du droit estonien*

1. Introduction

6. Le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013 est un programme opérationnel au sens de l'article 2, point 1, du règlement nº 1083/2006. En outre, en tant que projet de coopération territoriale impliquant plus d'un État membre, il est également régi par le règlement (CE) nº 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) nº 1783/1999 [5].

2. Cadre juridique

7. Le programme opérationnel a été approuvé par décision de la Commission C(2007) 6603 final, du 21 décembre 2007 [6] et a été élaboré afin de promouvoir la coopération territoriale européenne. Il reçoit une aide communautaire de la part du Fonds européen de développement régional (ci-après le «FEDER»).

3 — Arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271, point 42 et jurisprudence citée).

4 — Ibidem.

5 — JO L 210, p. 1. Il a été souligné par la Commission européenne, lors de l'audience, qu'il s'agit d'une lex specialis pour les programmes de coopération territoriale européenne. Le règlement nº 1080/2006 a été abrogé à compter du 1er janvier 2014 par l'article 15 du règlement (UE) nº 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement nº 1080/2006 (JO L 347, p. 289). Le règlement nº 1080/2006, toutefois, est le règlement pertinent ratione temporis.

6 — D'après l'ordonnance de renvoi, le 24 octobre 2012, la Commission a adopté la décision C(2012) 7497, modifiant la décision C(2007) 6603.

8. La structure de gestion de base des programmes FEDER est prévue à l'article 59, paragraphe 1, du règlement nº 1083/2006, qui établit que, pour chaque programme opérationnel, l'État membre désigne une autorité de gestion, une autorité de certification et une autorité d'audit. Toutefois, l'article 59, paragraphe 5, du règlement nº 1083/2006 prévoit que des modalités spécifiques de gestion et de contrôle sont prévues par le règlement nº 1080/2006, pour les programmes opérationnels au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne.

9. L'article 60 du règlement nº 1083/2006 établit les fonctions de l'autorité de gestion, qui est chargée de la gestion et de la mise en œuvre du programme opérationnel conformément au principe de bonne gestion financière. L'autorité de gestion veille, entre autres choses, à ce que les opérations soient sélectionnées en vue d'un financement selon les critères applicables au programme opérationnel et qu'elles soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, aux règles communautaires et nationales applicables; l'autorité de gestion oriente les travaux du comité de suivi et lui transmet les documents permettant un suivi qualitatif de la mise en œuvre du programme opérationnel au regard de ses objectifs spécifiques.

10. L'article 63 du règlement nº 1083/2006, cité dans l'ordonnance de renvoi en tant que disposition pertinente du droit de l'Union, institue le comité de suivi. Selon cet article, chaque État membre se voit accorder un délai afin d'instituer un comité de suivi pour chaque programme opérationnel, en accord avec l'autorité de gestion. Un comité de suivi unique peut être institué pour plusieurs programmes opérationnels. Chaque comité de suivi a l'obligation d'établir son règlement intérieur dans le cadre institutionnel, juridique et financier de l'État membre concerné et l'arrête en accord avec l'autorité de gestion pour exercer ses missions conformément au règlement nº 1083/2006[7].

11. D'après l'article 70, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1083/2006, les États membres assument la responsabilité de la gestion et du contrôle des programmes opérationnels et sont investis de missions spécifiques.

12. En tant que règle spéciale applicable aux programmes de coopération territoriale, l'article 14 du règlement nº 1080/2006 prévoit notamment que les États membres participant à un programme opérationnel désignent une autorité de gestion unique, une autorité de certification unique et une autorité d'audit unique, cette dernière étant située dans l'État membre de l'autorité de gestion. Après consultation des États membres représentés sur le territoire couvert par le programme, l'autorité de gestion établit un secrétariat technique conjoint. Celui-ci assiste l'autorité de gestion et le comité de suivi dans l'exercice de leurs tâches respectives. Chaque État membre participant au programme opérationnel désigne ses représentants au comité de suivi visé à l'article 63 du règlement nº 1083/2006.

13. L'article 15 du règlement nº 1080/2006 indique notamment que l'autorité de gestion, sous réserve d'exceptions, assume les fonctions visées à l'article 60 du règlement nº 1083/2006.

14. D'après l'article 19, paragraphe 3, du règlement nº 1080/2006, outre les tâches visées à l'article 65 du règlement nº 1083/2006, le comité de suivi ou un comité directeur relevant de ce comité est chargé de la sélection des opérations.

15. Afin de mettre en œuvre le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013, une structure de gestion séparée a été mise en place, conformément à un accord commun conclu par les deux gouvernements et le ministère de l'Intérieur estonien. La structure de gestion est principalement située en Estonie.

7 — D'après l'article 64, paragraphe 1, du règlement nº 1083/2006, le comité de suivi est présidé par un représentant de l'État membre ou de l'autorité de gestion. Sa composition est décidée par l'État membre en accord avec l'autorité de gestion. L'article 64, paragraphe 2, du règlement n 1083/2006 prévoit notamment que, de sa propre initiative ou à la demande du comité de suivi, un représentant de la Commission participe aux travaux du comité de suivi à titre consultatif.

16. Le ministère de l'Intérieur estonien assume les tâches d'autorité de gestion (chapitre 7.2.1 du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013), d'autorité de certification (chapitre 7.3.1 du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013) et d'autorité d'audit (chapitre 7.4.1 du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013). L'autorité de gestion a créé un secrétariat technique conjoint (ci-après le «STC», chapitre 7.7 du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013), chargé de gérer le programme opérationnel.

17. En outre, un comité de suivi composé de sept membres provenant tant d'Estonie que de Lettonie a également été institué, en vertu de l'accord commun précité au point 15, de l'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 1080/2006, des articles 63 et 64 du règlement nº 1083/2006, et du point 7.6.2 du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013. C'est une décision de cet organe qui est attaquée dans l'affaire au principal.

18. Le comité de suivi a adopté un manuel de programme contenant des instructions pour la préparation des demandes, ainsi que pour la mise en œuvre, le contrôle, le compte-rendu et l'achèvement du projet. Le point 7.6.3 du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013 dispose que le «comité de suivi établit son règlement intérieur et l'arrête en accord avec l'autorité de gestion pour exercer ses missions conformément au règlement général et au règlement FEDER» [8].

19. Le point 6.6 du manuel de programme dispose: «les décisions du CS [comité de suivi] ne sont pas susceptibles de recours».

20. L'article 1er, paragraphe 3, de la loi estonienne relative à l'aide structurelle pour la période 2007-2013 (perioodi 2007 2013 struktuuritoetuse seadus, ci-après la «StS 2007-2013») prévoit que différentes sections de la loi s'appliquent à l'octroi et à l'utilisation de l'aide structurelle basée sur les programmes opérationnels tendant aux objectifs de coopération territoriale européenne spécifiés à l'article 3, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 1083/2006. Conformément à l'article 1er, paragraphe 5, de la StS 2007-2013, les dispositions de la loi relative à la procédure administrative (haldusmenetluse seaduse) s'appliquent aux procédures prescrites par cette loi, en tenant compte des spécifications y relatives [9].

B – *Le litige au principal et les questions préjudicielles*

21. En février 2010, la MTÜ Liivimaa Lihaveis, une coopérative estonienne d'éleveurs de bovins, a déposé une demande de subvention dans le cadre du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie 2007-2013, pour le projet «création d'un nouveau produit avec une nouvelle marque, fabriqué à partir de bovins de qualité élevés dans les prairies les plus diversifiées d'Estonie et de Lettonie» (ci-après le «projet»).

22. Le projet présenté par la MTÜ Liivimaa Lihaveis a passé la première phase de la procédure de sélection, lors de laquelle il a été déclaré techniquement éligible à l'aide. Il a ensuite été soumis à une évaluation qualitative effectuée par le secrétariat technique conjoint, qui, à son tour, a soumis un classement au comité de suivi. Le 19 avril 2010, le secrétariat technique conjoint a envoyé une lettre à

8 — Toutefois, d'après les observations présentées par la Commission lors de l'audience, le manuel de programme a été adopté sur le fondement de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1828/2006 de la Commission, du 8 décembre 2006, établissant les modalités d'exécution du règlement nº 1083/2006 et du règlement nº 1080/2006 (JO L 371, p. 1). Voir, également, rectificatif au règlement nº 1828/2006 (JO 2007, L 45, p. 3).

9 — L'ordonnance de renvoi indique que le Tartu halduskohus estimait que ces dispositions faisaient obstacle à l'application de la loi relative à la procédure administrative aux projets relevant du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie. Voir point 25 ci-après.

la MTÜ Liivimaa Lihaveis, l'informant que sa demande avait passé la première phase de la procédure de sélection et avait été déclarée techniquement éligible à l'aide. La MTÜ Liivimaa Lihaveis a de surcroit été informée du fait que le STC procéderait à une évaluation qualitative de la demande, mais que la «décision finale» serait prise par le comité de suivi le 29 juin 2010.

23. Lors de la réunion tenue les 28 et 29 juin, le comité de suivi a rejeté la demande de subvention de la MTÜ Liivimaa Lihaveis. Le 7 juillet 2010, la MTÜ Liivimaa Lihaveis a été informée de cette décision du comité de suivi par une lettre du STC.

24. La MTÜ Liivimaa Lihaveis a engagé une procédure juridictionnelle devant le Tartu halduskohus (juridiction administrative de Tartu) le 1er novembre 2010, tendant à l'annulation de la décision du comité de suivi rejetant sa demande et à ce qu'il lui soit ordonné de réexaminer ladite demande et de prendre une décision administrative conforme à la loi.

25. Par ordonnance du 21 septembre 2011, le Tartu halduskohus a rejeté le recours en annulation de la décision attaquée au motif que ladite décision ne constituait pas un acte administratif susceptible de recours devant une juridiction administrative. L'article 1er, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 5 du même article de la StS 2007-2013, faisait obstacle à l'application des dispositions de la loi estonienne relative à la procédure administrative aux projets relevant du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie. D'après le halduskohus, vu les dispositions spécifiques en matière de processus décisionnel prévues dans le document de programme, il pouvait être conclu que le législateur avait eu l'intention de rendre la disposition nationale en matière de procédure administrative inapplicable au comité de suivi, qui ne constitue pas un organe administratif, mais un comité international.

26. Par ailleurs, le Tartu halduskohus signale que, même à supposer que la décision du comité de suivi soit un acte administratif, il s'agissait d'une mesure administrative interne que la requérante ne pouvait pas attaquer en justice, étant donné que la décision du comité de suivi ne créait pas, ne révoquait pas ni ne modifiait des droits ou des obligations à l'égard de personnes extérieures à l'administration.

27. En octobre 2011, la partie requérante a formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tartu halduskohus devant la Tartu ringkonnakohus. Celle-ci a décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«a) Le règlement intérieur d'un comité de suivi établi d'un commun accord par deux États membres – en l'espèce, le manuel de programme adopté par l'Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee – est-il conforme aux dispositions combinées de l'article 63, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, [portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) nº 1260/1999] et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lorsqu'il prévoit que les décisions du comité de suivi ne peuvent être contestées devant aucune juridiction (point [6.6.4] du manuel de programme): 'The decisions of the Monitoring Committee are not appealable [at any place of jurisdiction] [10]')?

b) En cas de réponse négative à la question a), convient-il d'interpréter l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE en ce sens que le point [6.6.4] du manuel de programme adopté par l'Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee peut être qualifié d'acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, qu'il convient d'annuler?

10 — D'après les corrections apportées par la Commission le 15 novembre 2013 à ses observations écrites, les termes figurant entre crochets n'apparaissaient pas dans la version du manuel de programme applicable ratione temporis au cas d'espèce. Cette version indique au point 6.6 que les «décisions du comité de suivi ne sont pas susceptibles de recours».

c) En cas de réponse négative à la question a), convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 263, premier alinéa, seconde phrase, et des articles 256, paragraphe 1, TFUE et 274 TFUE en ce sens que c'est au Tribunal de l'Union européenne ou bien à une juridiction compétente en vertu du droit national qu'il revient de statuer sur un recours introduit contre les décisions de l'Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee?»

III – Analyse

A – *Observations liminaires*

28. Selon moi, la juridiction nationale a besoin d'une interprétation du droit de l'Union sur deux aspects essentiels. Il s'agit de déterminer i) quelles juridictions sont compétentes pour trancher le litige, celles d'un État membre ou le Tribunal de l'Union européenne; et ii) si l'exclusion des décisions de refus de financement du contrôle juridictionnel est, au regard des éléments factuels du cas d'espèce, compatible avec le droit de l'Union.

29. Il y a dès à présent lieu de relever que, si la question b), telle que déférée par la juridiction de renvoi, reçoit une réponse affirmative, et que la décision du comité de suivi du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013 peut être qualifiée d'acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union au sens de l'article 263 TFUE, le Tribunal de l'Union européenne sera alors compétent pour connaître du recours introduit par la MTÜ Liivimaa Lihaveis, et non les juridictions estoniennes. Cette dernière question a été soulevée par la juridiction de renvoi dans la question c). Partant, j'aborderai les aspects juridiques soulevés par les questions b) et c) avant de répondre à la question a) concernant la compatibilité du point 6.6 du manuel de programme avec le droit de l'Union.

B – *Réponse aux questions b) et c)*

30. Comme je l'ai déjà indiqué, le comité de suivi, dont l'existence est requise par les règlements nº 1080/2006 et nº 1083/2006, a été institué aux termes d'un accord conclu par la République de Lettonie et la République d'Estonie. Le règlement nº 1080/2006 est une lex specialis, applicable aux programmes de coopération territoriale [11]. L'article 19, paragraphe 3, du règlement nº 1080/2006 dispose également que le comité de suivi ou un comité directeur relevant de ce comité est «chargé de la sélection des opérations». C'est cette disposition qui revêt une importance cruciale aux fins de la résolution du litige, dès lors que le programme en question relève de la coopération territoriale européenne, plutôt que l'article 63, paragraphe 2, du règlement nº 1083/2006, même si c'est cette dernière disposition qui est citée dans la question a) figurant dans l'ordonnance de renvoi.

31. Il a été précisé lors de l'audience que l'accord en question n'a pas été conclu selon les dispositions relatives à la conclusion et à la ratification des accords internationaux. Il semble s'agir ici d'un instrument décrit en tant qu'accord administratif international [12]. Il n'est pas rare, pour les autorités de pays adjacents ou voisins, de s'accorder quant à l'exécution de certaines tâches pratiques, ou la mise en œuvre de coopération technique ou administrative, sans avoir recours à des procédures formelles de conclusion de traités. La nature juridique de tels accords, qui impliquent souvent l'établissement de groupes de travail conjoints ou mixtes, de comités ou d'autres organismes similaires, est floue en droit international public [13].

11 — Voir considérant 14 du règlement nº 1080/2006 et considérant 48 du règlement nº 1083/2006.

12 — Klabbers, J. *The Concept of Treaty in International Law,* Kluwer, 1996, p. 21 à 25, et Möllers, C., *Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung*, ZaörV 65 (2005) 351.

13 — Klabbers, J., ibidem, p. 94 à 97.

32. En tout état de cause, indépendamment de la qualification du comité de suivi en droit international ou national, il ne fait à mon avis aucun doute que le comité de suivi n'est pas une institution, un organe ou un organisme de l'Union aux fins de l'article 263 TFUE, ce qui l'exclut également du champ des compétences du Tribunal de l'Union européenne.

33. S'agissant de la première de ces catégories, le comité de suivi n'est manifestement pas une «institution» de l'Union. Celles-ci sont désignées à l'article 13 TUE et sont le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.

34. Toutefois, la deuxième phrase de l'article 263, premier alinéa, TFUE, telle qu'introduite par le traité de Lisbonne, ajoute une nouvelle disposition au droit primaire de l'Union européenne, selon laquelle les juridictions de l'Union contrôlent aussi la légalité des actes des organes ou des organismes destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers [14]. Comme l'a relevé le Tribunal, il ne saurait être déduit du libellé de l'article 263, premier alinéa, TFUE que toute entité ou structure relevant et œuvrant au sein du schéma organisationnel de l'Union peut, de ce seul fait, être considérée comme un organe ou un organisme de cette dernière [15].

35. Ainsi, pour qu'une entité relève des éléments visés à l'article 263 TFUE, il doit être satisfait à certaines conditions. L'entité doit être créée par un acte de l'Union européenne la dotant de la personnalité juridique et elle doit être incluse dans la structure institutionnelle et administrative de l'Union, telle que reflétée dans le budget de l'Union [16].

36. Il existe des exemples très clairs relevant de ces paramètres. Je pense ici aux organismes qui ont été établis en tant qu'agences de l'Union européenne dotées de la personnalité juridique, telles que l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) [17], l'Office communautaire des variétés végétales [18], l'Agence européenne de la sécurité aérienne [19] et l'Agence européenne des produits chimiques [20]. En effet, il s'agit précisément du type d'organismes que l'article 263 TFUE, dont le libellé diffère de celui de l'article 230 CE, a été conçu pour couvrir [21]. Cependant, il existe des cas qui ne sont pas si bien définis, tels que le système juridictionnel des écoles européennes, qui est un système sui generis distinct de ceux de l'Union européenne et des États membres [22].

14 — Le Tribunal était bien sûr compétent pour connaître des recours dirigés contre les organismes de l'UE avant que l'article 263 TFUE n'y fasse expressément référence. Voir arrêt du 8 octobre 2008, Sogelma/AER (T-411/06, Rec. p. II-2771, points 33 à 57).

15 — Ordonnance du Tribunal du 4 juin 2012, Elti/Délégation de l'Union au Monténégro (T-395/11, point 27).

16 — Voir articles 55, 171 et 185 du règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) nº 1995/2006 du Conseil, du 13 décembre 2006 (JO L 390, p. 1). Voir, également, projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2013, document de travail, partie III «Organismes créés par l'Union européenne et dotés de la personnalité juridique» COM(2012) 300 – mai 2012. Le règlement nº 1605/2002 a été partiellement abrogé, à compter du 1er janvier 2013, par l'article 212 du règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement nº 1605/2002 (JO L 298, p. 1).

17 — Institué par le règlement (CE) nº 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire (JO 1994, L 11, p. 1). Le règlement nº 40/94 a été abrogé, conformément à l'article 166 du règlement (CE) nº 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque communautaire (version codifiée) (JO L 78, p. 1).

18 — Institué par le règlement (CE) nº 2100/94 du Conseil, du 27 juillet 1994, instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales (JO L 227, p. 1).

19 — Instituée par le règlement (CE) nº 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2002, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (JO L 240, p. 1).

20 — Instituée par le règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L 396 p. 1).

21 — Voir points 23, 73 et 74 de mes conclusions dans l'affaire Royaume-Uni/ Parlement et Conseil (arrêt du 22 janvier 2014, C-270/12).

22 — Voir, par exemple, arrêts du 15 janvier 1986, Hurd (44/84, Rec. p. 29, points 3 à 6, 20 et 21); du 30 septembre 2010, Commission/Belgique (C-132/09, Rec. p. I-8695), et du 14 juin 2011, Miles e.a. (C-196/09, Rec. p. I-5105, point 39).

37. Toutefois, ce n'est pas le cas d'une entité telle que le comité de suivi, qui a été instituée conjointement par la République d'Estonie et la République de Lettonie et non par l'Union européenne à travers un instrument juridique de l'Union européenne. Le comité de suivi n'a pas non plus été doté de la personnalité juridique par un acte de l'Union européenne. D'un point de vue organique, il ne dispose pas d'une ligne au budget de l'Union, ni d'un budget distinct établi par un instrument juridique de l'Union. Il est en revanche financé par des fonds alloués par l'Union européenne et les deux États membres au programme opérationnel, conformément aux dispositions de l'Union régissant les fonds structurels. La décision attaquée ne saurait être imputée à la Commission, si bien que cette dernière ne saurait endosser le rôle de partie défenderesse devant le Tribunal [23].

38. Comme l'a confirmé la Commission lors de l'audience, l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 1080/2006 dispose notamment que les États membres participant à un programme opérationnel désignent une autorité de gestion unique, une autorité de certification unique et une autorité d'audit unique. Il est manifeste que cette règle vise à prévenir toute lacune en matière de responsabilité quant à l'utilisation de financements de l'Union européenne dans la mise en œuvre de programmes de financements régionaux impliquant plus d'un État membre.

39. En termes de contrôle juridictionnel, cela signifie inévitablement que les juridictions de l'État membre où est sise l'autorité de gestion unique sont compétentes pour contrôler ses décisions. À mon avis, la même règle doit s'appliquer aux décisions des organismes du programme conjoint, tels que le comité de suivi et le STC, dès lors que leurs décisions ont indépendamment la faculté de produire des effets juridiques.

40. En d'autres termes, au regard de cette interprétation du droit de l'Union, on imagine difficilement comment le comité de suivi, au niveau national, pourrait être considéré comme une autorité étrangère ou une organisation internationale échappant à tout contrôle juridictionnel. Cela est significatif, car l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la procédure administrative semble exclure les organismes de cette nature de la compétence des juridictions administratives estoniennes [24].

41. Cette interprétation prévient également l'émergence de problèmes tenant à la compétence. À mon avis, la nationalité mixte des membres du comité de suivi n'empêche pas le contrôle juridictionnel de ses décisions, puisque l'objet dudit contrôle serait une *décision de cet organisme*, tel que défini dans les actes du droit de l'Union applicables et dans les documents de programme. Cela n'est pas affecté par le fait que les décisions du comité de suivi sont prises par consensus entre les délégués du comité provenant d'Estonie et de Lettonie.

42. Je propose donc de rejeter les arguments du gouvernement letton selon lesquels, si la Cour devait conclure que les décisions du comité de suivi sont susceptibles de contrôle juridictionnel, cela pourrait entraîner un éventuel conflit entre les juridictions administratives lettones et estoniennes, dès lors que le comité de suivi est composé de membres des deux États. Comme cela a été souligné par la Commission à l'audience, les parties au programme opérationnel se sont accordées sur la compétence de la République d'Estonie, s'agissant aussi bien du cadre financier que du siège des organismes précités du programme. Ces précisions figurent dans le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013.

23 — Voir, par exemple, ordonnance Elti/Délégation de l'Union au Monténégro.

24 — Il s'agit de l'interprétation de la loi relative à la procédure administrative du Tartu halduskohus, qui figure dans l'ordonnance de renvoi.

43. Partant, il y a lieu de répondre conjointement aux questions liminaires b) et c) en ce sens que les décisions du comité de suivi ne sont pas des actes d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union européenne, au sens de l'article 263 TFUE et que la compétence pour connaître et trancher des recours à l'encontre du comité de suivi revient aux juridictions estoniennes et non pas au Tribunal de l'Union européenne.

44. D'un point de vue politique, cette solution pourrait placer les demandeurs de financement lettons dans une situation difficile en raison de problèmes linguistiques inévitables, ainsi que de leur probable manque de familiarité avec le système juridique estonien. Il est regrettable que les États membres concernés n'aient pas envisagé la création d'un organisme transfrontalier pour contrôler la légalité des décisions en matière de financement du comité de suivi analogue à la juridiction du Benelux. De surcroît, à mon avis, rien n'empêchait les États membres de s'accorder afin que les juridictions lettones soient compétentes pour contrôler la légalité des décisions du comité de suivi étant adressées exclusivement à des entreprises et à des résidents lettons.

C – *Réponse à la question a)*

1. Remarques liminaires

45. Tout d'abord, il est important de préciser quelle branche de l'article 47 de la Charte fait l'objet de la présente procédure. À l'instar de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), l'article 47 de la Charte fait référence à un certain nombre de droits essentiels à l'administration de la justice. Ces droits comprennent le droit à un procès équitable et impartial, dans un délai raisonnable, ainsi que le droit à un recours juridictionnel effectif, pour n'en citer que quelques-uns. Il ressort de l'affaire au principal que le litige a pour objet une prétendue violation du droit d'accès aux tribunaux, étant donné que le manuel de programme interdit totalement le contrôle de la décision en question [25].

46. Par sa première question, la Tartu ringkonnakohus demande en substance si le comité de suivi, en adoptant son règlement de procédure aux termes de l'article 63, paragraphe 2, du règlement nº 1083/2006, et en excluant le contrôle juridictionnel de ses propres décisions, s'est conformé à l'article 47 de la Charte. Toutefois, comme nous l'avons relevé précédemment, la disposition pertinente dans des litiges tels que celui qui caractérise l'affaire au principal, impliquant la coopération territoriale européenne, est l'article 19, paragraphe 3, du règlement nº 1080/2006 et non pas l'article 63, paragraphe 2, du règlement nº 1083/2006.

47. Comme je l'ai déjà indiqué, cette affaire porte en substance sur la question de savoir si l'interdiction posée par le point 6.6 du manuel de programme, ainsi que d'ailleurs par le droit estonien s'il s'avère que les conclusions du Tartu halduskohus sont correctes, constitue une violation du droit d'accès aux tribunaux. Cependant, comme nous l'expliquerons par la suite, cette branche de l'article 47 de la Charte oblige également les juridictions des États membres à respecter les principes d'effectivité et d'équivalence, qui sont également pertinents. Conformément au premier de ces principes, les États membres sont tenus de garantir que les voies de recours et les règles de procédure ne rendent pas excessivement difficile, voire impossible, l'exercice des droits tirés du droit de l'Union. Conformément au deuxième de ces principes, les voies de recours et les règles de procédure de l'État membre ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne [26]. Selon moi, les principes d'effectivité et d'équivalence doivent être rattachés au cadre de l'article 47 de la Charte [27].

25 — Il s'agit d'un scénario relativement inhabituel, mais qui a déjà été examiné par la Cour. Voir le cas typique de l'arrêt du 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651).

26 — Arrêt du 27 juin 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, point 36 et jurisprudence citée).

27 — Voir conclusions de l'avocat général Bot du 14 mars 2013 dans l'affaire Agrokonsulting-04.

48. L'Union européenne est fondée sur l'état de droit, en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle [28], à savoir les traités et la Charte. Selon moi, et contrairement aux objections soulevées par les représentants de la République de Lettonie lors de l'audience quant aux conséquences d'un contrôle juridictionnel portant sur des actes transfrontaliers, il est inconcevable que la mise en œuvre d'un programme de l'Union européenne échappe à tout contrôle juridictionnel, simplement en raison de l'implication de plus d'un État membre.

49. Cela dit, sous réserve des orientations suggérées ci-après, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si les accords en matière de contrôle juridictionnel en question sont conformes au droit d'accès aux tribunaux, protégé par l'article 47 de la Charte. Du point de vue du droit de l'Union européenne, elle est libre d'appliquer ses propres voies de recours et règles de procédure, sans préjudice des principes d'effectivité et d'équivalence. Dès lors que le litige implique la mise en œuvre du droit de l'Union, les fondements substantiels du contrôle que l'État membre est tenu d'appliquer incluent les principes généraux du droit et les droits fondamentaux, ainsi que les fondements du contrôle disponibles dans le droit administratif de l'État membre [29].

50. En outre, selon moi, le droit de l'Union n'empêche pas les États membres de prévoir des conditions d'accès aux tribunaux et de contrôle juridictionnel plus généreuses que le droit de l'Union, à condition que cela n'affecte pas la mise en œuvre effective du droit de l'Union. Cela s'applique tant aux conditions d'octroi de la qualité pour agir qu'aux critères de détermination des actes susceptibles de recours [30].

51. Pour bien comprendre le rôle des principes généraux du droit de l'Union européenne et de l'article 47 de la Charte dans le cas d'espèce, il est important de distinguer deux questions, à savoir i) s'il y a eu un refus juridiquement contraignant de la demande de subvention de MTÜ Liivimaa Lihaveis aux termes du programme Estonie – Lettonie et ii) à quelle étape de la procédure administrative un tel refus a eu lieu; en d'autres termes, quelle a été l'étape décisive à cet égard? C'est dans le cadre de la première question que l'article 47 de la Charte est directement pertinent, tandis que la seconde question relève de l'autonomie procédurale nationale, telle que limitée par les principes généraux du droit de l'Union européenne d'effectivité et d'équivalence, ce dernier étant l'expression du principe général plus large de non-discrimination.

2. L'article 47 de la Charte et le droit d'accès aux tribunaux

52. Il est important de garder à l'esprit que, en raison de l'article 6, paragraphe 1, TUE, la Charte fait partie intégrante du droit primaire de l'Union européenne. Ainsi, toute disposition du droit de l'Union, y compris l'article 19, paragraphe 3, du règlement n° 1080/2006, doit être interprétée conformément aux droits consacrés par la Charte [31].

28 — Arrêt du 10 juillet 2003, Commission/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281, point 75 et jurisprudence citée). Ce principe a été appliqué au Comité économique et social européen dans l'affaire Italie/CESE (arrêt du 31 mars 2011, T-117/08, Rec. p. II-1463, point 32).

29 — Voir, par exemple, arrêt du 4 juin 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Rec. p. I-4323). Dans l'affaire Huber (arrêt du 19 septembre 2002, C-336/00, Rec. p. I-7699), il a été indiqué au point 40: «pour autant, l'approbation d'un programme national d'aides par la Commission n'a nullement pour effet de lui conférer la nature d'acte de droit communautaire». Comme l'a ajouté la Cour dans le même point, cela signifie que, en cas «d'incompatibilité d'un *contrat d'aide* avec le programme approuvé par la Commission, il appartient aux juridictions nationales d'en tirer les conséquences au regard du *droit national,* en tenant compte lors de l'application de celui-ci du droit communautaire pertinent» (c'est moi qui souligne). Voir, également, analyse de l'avocat général Alber, au point 53 de ses conclusions dans l'affaire Huber. Ainsi, l'affaire Huber n'a pas supplanté la règle selon laquelle, dans les procédures de contrôle juridictionnel de droit public, le refus d'accorder une aide doit être examiné au regard des principes généraux du droit de l'Union et des droits fondamentaux, ainsi que des fondements nationaux du contrôle juridictionnel.

30 — Voir, de manière générale, arrêt du 23 avril 2009, Sahlstedt e.a./Commission (C-362/06 P, Rec. p. I-2903, point 43).

31 — Arrêt du 5 octobre 2010, McB. (C-400/10 PPU, Rec. p. I-8965).

53. La Cour a relevé que la Cour européenne des droits de l'homme recherche, lorsqu'elle vérifie s'il y a eu violation du droit d'accès aux tribunaux «si les limitations [n'ont] pas atteint le droit dans sa substance même, si elles tendaient à un but légitime et s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé» [32]. Vu la nature absolue de la prétendue limitation du droit d'accès aux tribunaux existant en l'espèce, il faudrait des motifs impérieux pour la justifier.

54. Il ne fait aucun doute que la République d'Estonie et la République de Lettonie sont tenues de se conformer au droit d'accès aux tribunaux, tel que protégé par l'article 47 de la Charte, dans l'application et la mise en œuvre du programme. De surcroît, le comité de suivi lui-même est lié par ce droit fondamental. Je rappelle que c'est le comité de suivi qui a adopté le manuel de programme contenant l'interdiction d'accès aux tribunaux.

55. Je suis profondément convaincu qu'un organisme manifestement non législatif, tel que le comité de suivi, ne saurait être compétent pour exclure le contrôle juridictionnel de ses propres décisions, liant ainsi les juridictions nationales pertinentes. Cela ne satisferait pas au critère «prévue par la loi» requis pour toute limitation de l'exercice des droits reconnus par la Charte [33]. Partant, si une exclusion de l'accès à la justice, s'agissant des décisions du comité de suivi, peut légalement être établie en l'espèce, il doit nécessairement s'agir d'une conséquence d'une loi estonienne clairement établie, et non du manuel de programme.

56. En conséquence, l'article 47 de la Charte souligne la jurisprudence constante selon laquelle les décisions de refus d'un financement de l'Union européenne adoptées par des autorités nationales exerçant leur pouvoir de mise en œuvre doivent être susceptibles de contrôle juridictionnel [34].

3. L'article 47 de la Charte et les principes d'effectivité et d'équivalence

57. Ainsi que je l'ai déjà indiqué, l'autonomie procédurale et en matière de voies de recours de la juridiction de renvoi est limitée par les principes d'effectivité et d'équivalence. Comme cela est indiqué au point 47 des présentes conclusions, ces règles sont aujourd'hui rattachées au cadre de l'article 47 de la Charte.

58. C'est au regard de ce contexte qu'il y a lieu d'examiner si la décision du comité de suivi est un acte susceptible de recours à part entière, ou constitue uniquement une étape procédurale interne avant la prise d'une décision finale par l'autorité de gestion. Pour ce qui est de cette dernière hypothèse, il y a également lieu de tenir compte du fait que, selon le manuel de programme (point 6.7), la dernière étape de l'octroi d'un financement FEDER consiste en la conclusion d'un accord de subvention entre l'autorité de gestion et le chef de file du projet approuvé. En d'autres termes, il est possible que le processus décisionnel n'aboutisse à aucune décision administrative au sens classique du terme, mais à un contrat de droit privé ou de droit administratif entre l'autorité de gestion et le chef de file.

59. Il pourrait être utile de rappeler que, au niveau de l'Union européenne, pour déterminer si un ordre administratif modifie de façon caractérisée la situation juridique du requérant, il convient de s'attacher à la substance même de l'acte attaqué [35], davantage qu'à sa présentation formelle [36], ainsi qu'aux relations contractuelles pertinentes de l'espèce [37].

32 — Arrêt du 22 décembre 2010, DEB (C-279/09, Rec. p. I-13849, point 47). Voir, également, arrêt du 18 mars 2010, Alassini e.a. (C-317/08 à C-320/08, Rec. p. I-2213, point 63). Voir, par exemple, Cour EDH, Levages Prestations Services c. France, 23 octobre 1996, § 40 et Assuncao Chaves/Portugal, n° 61226/08, § 71.

33 — Voir article 52, paragraphe 1, de la Charte.

34 — Arrêt JK Otsa Talu.

35 — Ordonnance du 31 mars 2011, Mauerhofer/Commission (C-433/10 P, point 58).

36 — Arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-362/08 P, Rec. p. I-669, point 55 et jurisprudence citée).

37 — Arrêts précités Mauerhofer/Commission, point 61, et Internationaler Hilfsfonds/Commission.

60. Partant, des actes qui, bien qu'adoptés dans le cadre d'une procédure préparatoire, constituent le terme d'une phase distincte de la procédure principale et produisent des effets de droit [38], ouvrent droit à un contrôle juridictionnel. Il est utile de relever que la Cour s'est spécifiquement prononcée sur les effets juridiques de décisions prises par des organismes de l'Union européenne excluant certains demandeurs de financement européen à des stades précoces d'un processus multiétapes. La Cour a estimé que l'établissement de listes est susceptible de produire des effets juridiques en ce sens qu'il peut avoir pour conséquence d'écarter certaines entreprises de ces listes et de les priver ainsi de la possibilité de participer au marché en cause [39].

61. Ici, j'ajouterai que, dans un processus décisionnel administratif moderne multiétapes, l'issue peut ne pas être une décision administrative, mais un contrat de droit administratif ou de droit privé, conclu entre l'autorité et une partie de droit privé. Un tel contrat pourrait ne pas être annoncé aux candidats écartés, ou même leur être inaccessible [40]. En d'autres termes, dans de telles circonstances, la décision qui objectivement a rejeté la demande de financement pourrait avoir été adoptée antérieurement à la conclusion du contrat. Selon moi, en de telles circonstances, le demandeur doit avoir la possibilité de contester ce rejet devant les tribunaux, à moins qu'une forme de recours juridictionnel soit disponible contre la décision de ne pas accorder le financement, autre qu'un recours administratif [41].

62. L'ordonnance de renvoi ne contient aucun exposé des dispositions nationales pertinentes s'agissant des procédures administratives et des procédures devant les juridictions administratives. Partant, il n'est pas possible de vérifier quelles voies de recours et quels types de procédure sont disponibles en la matière dans le droit purement national. Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, une voie de recours doit être disponible en cas de rejet d'une demande de financement, et cette voie de recours doit satisfaire aux conditions découlant des principes d'effectivité et d'équivalence. Enfin, l'ordre juridique national de l'État membre doit nécessairement prévoir un «recours autonome» tendant à examiner la conformité de dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne, si les autres voies de recours disponibles en droit national ne permettent pas de garantir une protection juridictionnelle effective [42].

63. S'agissant du principe d'effectivité, la Cour a constamment relevé que, pour déterminer si une disposition d'un État membre rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union, les facteurs à prendre en considération incluent la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et de ses particularités ainsi que «les principes qui sont à la base du système juridictionnel national concerné, tels que la protection des droits de la défense, le principe de sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure» [43]. Il s'ensuit que, afin d'apprécier si une décision du comité de suivi est un acte susceptible de recours, la juridiction nationale doit prendre en considération l'existence de voies de recours alternatives garantissant une protection juridictionnelle effective, autres que le recours administratif.

38 — Conclusions de l'avocat général Bot du 5 juillet 2012 dans l'affaire Jager & Polacek/OHMI (arrêt du 18 octobre 2012, C-402/11 P), citant l'arrêt du 11 novembre 1981, IBM/commission (60/81, Rec. p. 2639).

39 — Arrêt du 27 septembre 1988, Royaume-Uni/Commission (114/86, Rec. p. 5289, point 13).

40 — D'après la réponse de Liivimaa Lihaveis aux questions écrites de la Cour, il y a eu un échange de courriers électroniques entre l'autorité de gestion du programme et le ministère de l'Intérieur estonien en juillet 2010, dans lequel l'autorité a expliqué que, dans le cadre du programme Estonie – Lettonie, aucune décision administrative n'est prise concernant l'approbation ou le rejet des projets. Les candidats écartés reçoivent uniquement une lettre expliquant les raisons du refus.

41 — Une discussion détaillée a eu lieu lors de l'audience sur la question de savoir si l'autorité de gestion est liée ou non par les décisions du comité de suivi, et si elle jouit du pouvoir de renverser le rejet d'une demande d'aide émanant du comité de suivi. À mon avis, cela revêt peu d'importance, étant donné que la seule notification envoyée au demandeur était la lettre attaquée. De surcroît, la règle 5, point 8, du règlement de procédure du comité de suivi dispose que, «dans le cas où l'autorité de gestion aurait des objections profondes concernant la compatibilité d'une décision prise par le comité de suivi avec le fondement juridique du programme, cette décision n'est pas adoptée tant que l'autorité de gestion, en communiquant avec les autorités et organisations pertinentes, aura clarifié ce point. [...] Une nouvelle décision du comité de suivi devra tenir compte du rapport en la matière».

42 — Arrêt Unibet (point 65).

43 — Arrêts du 14 décembre 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599, point 14); du 29 octobre 2009, Pontin (C-63/08, Rec. p. I-10467, point 47), et Agrokonsulting-04, précité (point 48).

64. Pour ce qui est du principe d'équivalence, je crains que seul le financement aux termes des programmes de coopération territoriale européenne soit exclu du contrôle juridictionnel en Estonie. Cela reviendrait, semble-t-il, à un régime spécial et restrictif en matière de voies de recours, ne s'appliquant pas aux recours analogues de nature purement nationale (et, en l'espèce, estonienne). Toutefois, c'est à la juridiction nationale qu'il revient de déterminer si le principe d'équivalence a été violé [44].

4. Le champ du contrôle juridictionnel requis par les principes généraux du droit de l'Union

65. Enfin, je terminerai en faisant référence au champ du contrôle juridictionnel ouvert aux candidats dont la demande a été rejetée par le comité de suivi.

66. La décision en matière de financement attaquée par MTÜ Liivimaa Lihaveis est éminemment discrétionnaire par nature, en ce sens que même les demandeurs qui satisfont aux critères et aux conditions juridiques de financement ne jouissent pas d'un droit subjectif à le recevoir. Cela pourrait être parce que les demandes satisfaisant aux critères dépassent les fonds disponibles. Dans l'alternative, il se pourrait qu'aucun des projets en concurrence ne soit nécessairement considéré comme digne de financement, même s'ils satisfont aux critères formels et techniques d'éligibilité.

67. Cela signifie que, même si le projet de MTÜ Liivimaa Lihaveis satisfait à tous les critères établis conformément à la coopération territoriale européenne, le financement peut toujours être refusé.

68. En outre, selon moi, l'État membre doit tenir compte du fait que le comité de suivi est lié par les mêmes critères que ceux applicables aux institutions de l'Union européenne dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. Dans ce contexte, il a été relevé que «le respect des garanties conférées par l'ordre juridique communautaire dans les procédures administratives revêt une importance d'autant plus fondamentale. Parmi ces garanties figurent, notamment, l'obligation pour l'institution compétente d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce, le droit de l'intéressé de faire connaître son point de vue ainsi que celui de voir motiver la décision de façon suffisante. C'est seulement ainsi que la Cour peut vérifier si les éléments de fait et de droit dont dépend l'exercice du pouvoir d'appréciation ont été réunis» [45]. Ces éléments font, selon moi, partie du devoir de bonne administration, qui se reflète aujourd'hui dans l'article 41 de la Charte.

69. Toutefois, cela constitue la limite du champ du contrôle juridictionnel que l'État membre a l'obligation de prévoir conformément au droit de l'Union [46].

70. Je propose donc de répondre à la question a) en ce sens que, indépendamment des règles d'un comité de suivi institué conjointement par deux États membres dans le cadre du Fonds européen de développement régional, telles que le manuel de programme adopté par le comité de suivi pour le programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013, selon lequel les décisions du comité ne sont pas susceptibles de recours, le principe de protection juridictionnelle effective et l'article 47 de la Charte exigent qu'un demandeur dont la demande de financement conforme aux règlements n° 1080/2006 et n° 1083/2006 a été rejetée ait la possibilité de contester ledit rejet devant un tribunal ou une juridiction compétente de l'État membre responsable de la gestion du programme. Il appartient à la juridiction nationale de décider quelles dispositions procédurales et quels principes du droit national régissent l'accès aux tribunaux dans ce contexte, sans préjudice des exigences découlant des principes d'équivalence et de protection juridictionnelle effective.

44 — Arrêt Agrokonsulting-04, précité (point 39).

45 — Arrêt du 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14).

46 — Voir, par exemple, arrêt JK Otsa Talu.

D – *Effets dans le temps*

71. Je ne vois aucune raison d'accepter les observations du gouvernement letton, selon lesquelles les effets dans le temps de l'arrêt devraient être limités ex nunc (à l'exception des affaires déjà pendantes devant les tribunaux concernant le comité de suivi) en raison du fait qu'une charge supplémentaire devrait être supportée par les budgets nationaux si le jugement était rendu avec un effet ex tunc. Le gouvernement letton a de plus allégué qu'une vague de demandes serait introduite s'agissant des décisions du comité de suivi qui ont déjà été exécutées, si les effets de l'arrêt dans le temps n'étaient pas suspendus.

72. Avant que la Cour prenne la mesure exceptionnelle de limiter les effets dans le temps d'un arrêt, deux conditions doivent être remplies, à savoir la bonne foi des milieux intéressés et le risque de troubles graves si les effets de l'arrêt dans le temps ne sont pas limités [47].

73. Pour ce qui est de la condition de la bonne foi des milieux intéressés, les gouvernements estonien et letton, en général, et le comité de suivi, en particulier, auraient dû avoir conscience de l'exigence de la protection juridictionnelle effective dans le droit de l'Union européenne, lorsqu'ils ont élaboré les règles en question applicables au processus décisionnel dans le cadre de la coopération territoriale européenne.

74. Pour ce qui est de la condition selon laquelle il devrait y avoir un risque de troubles graves, la Cour a précisé que les conséquences financières qui pourraient découler, pour un État membre, d'un arrêt rendu à titre préjudiciel, n'ont jamais justifié, par elles-mêmes, la limitation des effets dans le temps de cet arrêt [48]. Qui plus est, étant donné qu'il n'existe aucun droit subjectif à se voir accorder une aide dans le cadre du FEDER, il n'y a aucune raison pour que des conséquences financières à l'égard des États membres concernés découlent nécessairement de l'interprétation qui sera retenue par la Cour.

75. Dans ces circonstances, rien dans la présente affaire ne permet de déroger au principe selon lequel une décision d'interprétation du droit prend effet à la date à laquelle la règle interprétée est entrée en vigueur.

IV – Conclusion

76. Eu égard au raisonnement qui précède, je propose de répondre comme suit aux questions déférées par la Tartu ringkonnakohus:

Question a)

Le principe de protection juridictionnelle effective et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux exigent qu'un demandeur dont la demande de financement, conforme aux règlements (CE) nº 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) nº 1783/1999, et nº 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) nº 1260/1999, a été rejetée doit avoir la possibilité de contester ledit rejet devant un tribunal ou une juridiction compétente de l'État membre responsable de la gestion du programme. Il appartient à la juridiction nationale de décider quelles dispositions procédurales et quels principes du droit national régissent l'accès aux tribunaux dans ce contexte, sans préjudice des exigences découlant des principes d'équivalence et de protection juridictionnelle effective.

47 — Arrêt du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère e.a. (C-262/12, point 40 et jurisprudence citée).

48 — Voir à cet effet, notamment, arrêt du 19 octobre 1995, Richardson (C-137/94, Rec. p. I-3407, point 37 et jurisprudence citée).

Questions b) et c)

Les décisions d'un comité de suivi institué conjointement par deux États membres dans le cadre du Fonds européen de développement régional, tel que le comité de suivi du programme entre la République d'Estonie et la République de Lettonie pour la période 2007-2013, ne sont pas des actes d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union européenne, au sens de l'article 263 TFUE et la compétence pour connaître et trancher des recours à l'encontre des décisions de tels comités de suivi revient aux juridictions des États membres et non pas au Tribunal de l'Union européenne.