ORDONNANCE DE LA COUR (quatrième chambre)
11 juillet 1996 *

Dans l'affaire C-325/94 P,

An Taisce — The National Trust for Ireland, établi à Dublin, et

World Wide Fund for Nature UK (WWF), établi à Surrey (Royaume-Uni),

représentés par M^e^ Georg Berrisch, avocat à Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^es^ Turk et Prum, 13 B, avenue Guillaume,

parties requérantes,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (deuxième chambre) du 23 septembre 1994, An Taisce et WWF UK/Commission (T-461/93, Rec. p. II-733), et tendant à l'annulation de cet arrêt,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Carmel O'Reilly et M. Marc van der Woude, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, P. J. G. Kapteyn et H. Ragnemalm (rapporteur), juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M. R. Grass,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 6 décembre 1994, The National Trust for Ireland (ci-après « An Taisce ») et World Wide Fund for Nature (ci-après « WWF UK ») ont formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (deuxième chambre) du 23 septembre 1994, An Taisce et WWF UK/Commission (T-461/93, Rec. p. II-733, ci-après l'« arrêt attaqué »), par lequel celui-ci a rejeté comme irrecevable leur recours qui tendait, d'une part, à l'annulation de la décision du 7 octobre 1992, par laquelle la Commission aurait refusé de suspendre ou de retirer l'attribution de fonds structurels communautaires pour la construction d'un centre d'observation de la nature pour visiteurs à Mullaghmore (ci-après le « centre de Mullaghmore ») et, d'autre part, à la condamnation de la Commission à réparer le préjudice subi et à subir par les requérants du fait de cette décision.

2 L'article 130 A du traité CE prévoit que la Communauté développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. Elle vise en particulier à réduire l'écart entre ses diverses régions et le retard de celles qui sont

les moins favorisées afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté. Conformément à l'article 130 B du même traité, la Communauté soutient également cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle comme, notamment, le Fonds européen de développement régional.

3 Selon l'article 130 C du traité CE, le Fonds européen de développement régional est destiné à corriger les principaux déséquilibres régionaux par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

4 En vue d'atteindre ces buts et de régler les missions des Fonds, le Conseil a arrêté le règlement (CEE) n° 2052/88, du 24 juin 1988, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 185, p. 9).

5 En vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2052/88, les actions faisant l'objet d'un financement par les Fonds structurels, d'un financement de la Banque européenne d'investissement ou d'un autre instrument financier existant doivent être conformes aux dispositions des traités et des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, ainsi que des politiques communautaires, y compris celles concernant les règles de concurrence, la passation des marchés publics et la protection de l'environnement.

6 En vertu de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels,

d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374, p. 1), la Commission peut, sous certaines conditions, suspendre ou réduire le concours pour l'action ou la mesure concernée.

7 Il ressort de l'arrêt attaqué que An Taisce est une société bénévole à but non lucratif, financée par des donations privées et par les cotisations de ses membres. Elle a pour activité de protéger la qualité de l'environnement en Irlande. An Taisce a le droit de recevoir copies des avant-projets d'aménagement et des décisions prises sur toutes les demandes d'aménagement, accompagnées des études d'impact sur l'environnement. Quant à WWF UK, il constitue une organisation non gouvernementale qui s'occupe de la conservation de la nature et des ressources naturelles à l'échelle internationale.

8 S'agissant des faits qui sont à l'origine du recours devant le Tribunal, ce dernier a constaté:

« 1 En mars et en juin 1989, le gouvernement irlandais a soumis à la Commission ses plans de développement régional au titre de l'article 8, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 2052/88 [...]

2 Ces plans donnaient une description des actions prioritaires et indiquaient à quelles fins serait employée l'aide octroyée par les différents fonds communautaires. Le 31 octobre 1989, la Commission a décidé, en application de l'article 8, paragraphe 5, du règlement n° 2052/88, d'établir un cadre communautaire d'appui pour les interventions structurelles communautaires en Irlande au titre de l'objectif n° 1, pour la période 1989-1993. Cette décision

prévoyait un concours communautaire d'un montant total de 3 672 millions d'écus, auxquels devaient s'ajouter 2 454 millions d'écus de fonds publics irlandais et 2 274 millions d'écus de fonds privés.

3 Le 21 décembre 1989, suite à la présentation par l'Irlande d'un programme opérationnel pour le tourisme — lequel, toutefois, ne contenait aucun projet précis, mais se limitait à analyser en termes généraux des sous-programmes relatifs aux infrastructures, aux installations, à la formation et à la commercialisation —, la Commission a approuvé ce programme et lui a alloué 188,6 millions d'écus, dont 152 millions d'écus au titre du Feder et 36,6 millions d'écus au titre du Fonds social européen, pour la période du 1er janvier 1989 au 31 janvier 1993. Cette somme couvrait l'ensemble du programme, aucun montant précis n'étant accordé à des projets particuliers.

4 Le 22 avril 1991, le Minister of State at the Department of Finance (ministre d'État aux finances irlandais) a rendu public un projet de construction d'un centre touristique d'observation de la nature à Mullaghmore (Irlande). Le 21 juin 1991, le requérant WWF UK [...] a déposé une plainte auprès de la Commission à l'encontre de ce projet, plainte à laquelle l'autre requérant, An Taisce [...] s'est joint par la suite.

[...]

6 Le 23 août 1991, un fonctionnaire de la direction générale Environnement, sécurité nucléaire et protection civile de la Commission (DG XI) a écrit aux requérants, les informant qu'aucune décision autorisant le financement communautaire du centre de Mullaghmore ne serait prise avant qu'une étude d'impact sur l'environnement ne soit effectuée par les autorités irlandaises, conformément à la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40, ci-après 'directive 85/337').

7 Sur demande de la Commission, l'Office of Public Works (ci-après 'OPW') a fait procéder à une étude d'impact sur l'environnement. Cette étude, qui a été

publiée en février 1992, a fait l'objet de critiques de la part d'organismes de défense de l'environnement et d'une évaluation critique réalisée par l'Institut of Environmental Assessment à la demande du requérant WWF UK. Ultérieurement, un autre rapport a été établi sur demande de l'OPW, introduisant des changements dans le projet initial, notamment en ce qui concerne le système d'évacuation des eaux usées. Ce rapport a également fait l'objet de critiques de la part du requérant WWF UK. L'ensemble des rapports et des critiques ont été transmis à la Commission.

8 Le 19 juin 1992, le directeur général de la DG XI a écrit au représentant permanent de l'Irlande pour l'informer qu'il recommandait à la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE à propos du centre de Mullaghmore.

9 Le 7 octobre 1992, la Commission a décidé de ne pas ouvrir de procédure en manquement contre l'Irlande à propos du centre de Mullaghmore et a publié, à ce sujet, un communiqué de presse [...] »

9 C'est dans ces conditions que, le 4 décembre 1992, les requérants ont introduit, devant le Tribunal, un recours fondé sur les articles 173, 178 et 215 du traité CEE en vue d'obtenir, en substance, l'annulation d'une décision prise par la Commission, le 7 octobre 1992, de ne pas suspendre ou de ne pas retirer l'attribution de fonds structurels pour la construction du centre de Mullaghmore et en vue d'être indemnisés des préjudices causés par la décision attaquée.

L'arrêt attaqué

10 Le 23 septembre 1994, le Tribunal a rendu un arrêt rejetant ce recours comme irrecevable.

11 S'agissant de la demande fondée sur l'article 173 du traité, le Tribunal a notamment relevé que la procédure de suspension ou de réduction d'un concours financier communautaire en faveur d'actions nationales est indépendante de celle visant à faire constater et à faire cesser le comportement d'un État membre en violation du droit communautaire. A cet égard, le Tribunal s'est référé à l'article 23, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 4253/88, qui permet à la Commission de procéder à des contrôles quant aux actions financées et d'avoir accès à toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses afférentes à ces actions, même après la réalisation des travaux (point 36).

12 Le Tribunal en a conclu que la Commission avait décidé, le 7 octobre 1992, de ne pas engager une procédure de manquement contre l'Irlande, mais que rien ne permettait, en revanche, de considérer qu'elle avait, à ce moment, également décidé de ne pas faire usage de la possibilité que lui donne le règlement n° 4253/88 de suspendre ou de réduire l'utilisation de fonds communautaires pour la construction du centre de Mullaghmore, possibilité qui, selon le Tribunal, lui reste ouverte à tout moment (point 38).

13 Dans ces conditions et sans vérifier si des particuliers seraient admis à attaquer une telle décision de la Commission, le Tribunal a estimé que la Commission n'avait pas adopté, le 7 octobre 1992, une quelconque décision de ne pas suspendre ou de ne pas réduire le financement communautaire pour la construction du centre de Mullaghmore et que, par conséquent, le recours en annulation devait être rejeté comme irrecevable (point 39).

14 Quant à la demande de dommages et intérêts fondée sur les articles 178 et 215 du traité, elle a également été déclarée irrecevable (point 43). Le Tribunal a en effet considéré que les requérants n'avaient pas démontré l'existence d'un lien entre l'acte attaqué et le préjudice qui serait causé, d'une part, à l'environnement de

Mullaghmore et à sa région et, d'autre part, à An Taisce, en sa qualité de voisin. Le Tribunal a en outre relevé que les requérants n'avaient pas non plus chiffré le préjudice allégué et qu'ils s'étaient limités à faire valoir que la poursuite de la construction du centre de Mullaghmore causerait des dommages graves et irréparables (point 42).

Le pourvoi

15 Dans leur pourvoi, les requérants demandent à la Cour, en premier lieu, d'annuler l'arrêt du Tribunal, en deuxième lieu, de déclarer recevable le recours en annulation de la décision du 7 octobre 1992, par laquelle la Commission aurait décidé de ne pas suspendre ou de ne pas retirer l'utilisation de fonds structurels communautaires pour la construction du centre de Mullaghmore, en troisième lieu, de déclarer recevable l'action en dommages et intérêts tendant à la réparation du préjudice causé par la décision précitée, en quatrième lieu, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il juge du bien-fondé des prétentions des parties requérantes et, en dernier lieu, de réserver les dépens mais, en tout état de cause, de condamner la Commission à ceux afférents à la procédure relative à la recevabilité.

16 La Commission estime, pour sa part, que ce pourvoi est en partie irrecevable et, en tout état de cause, dénué de fondement.

17 En vertu de l'article 119 du règlement de procédure, lorsque le pourvoi est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé, la Cour peut, à tout moment, le rejeter par voie d'ordonnance motivée, sans ouvrir la procédure orale.

Quant à l'annulation de la prétendue décision de la Commission

18 En ce qui concerne la partie de l'arrêt attaqué relative à l'annulation de la prétendue décision de la Commission de ne pas suspendre ou de ne pas retirer l'utilisation de fonds structurels communautaires pour la construction du centre de Mullaghmore, les requérants avancent trois moyens.

Sur les premier et deuxième moyens

19 Dans leur premier moyen, les requérants reprochent au Tribunal d'avoir violé l'article 173 du traité en considérant que la Commission n'avait pas décidé de ne pas suspendre ou de ne pas réduire le financement pour la construction du centre de Mullaghmore. Selon les requérants, le Tribunal a ainsi, d'une part, mal interprété l'article 24 du règlement n° 4253/88 ainsi que la relation entre cette disposition et la procédure au titre de l'article 169 du traité et, d'autre part, mal qualifié le communiqué de presse de la Commission, ainsi que divers événements qui l'ont précédé. La décision de cette dernière de ne pas agir en manquement conformément à l'article 169 du traité impliquerait nécessairement qu'une décision fondée sur l'article 24 du règlement n° 4253/88 a également été prise, et ce non seulement en raison de la relation entre ces deux procédures, mais également en raison des circonstances particulières de l'espèce.

20 Les requérants soutiennent en outre qu'il est inimaginable que la Commission décide, à un stade ultérieur, de retirer, de suspendre ou de réduire les fonds attribués à l'Irlande pour les motifs qu'ils avaient invoqués dans leur plainte et dans leur correspondance ultérieure avec la Commission. Pour cette raison, la décision

adoptée, le 7 octobre 1992, par cette dernière quant au recours en manquement contiendrait nécessairement celle de mettre fin à la procédure prévue par l'article 24 du règlement n° 4253/88.

21 Dans leur deuxième moyen, les requérants font valoir que le Tribunal a omis de prendre en considération certains éléments de preuve pertinents.

22 En premier lieu, il convient de relever, quant à l'argument tiré de la relation entre la procédure prévue par l'article 24 du règlement n° 4253/88 et celle prévue par l'article 169 du traité, que cette seconde procédure vise à faire constater et à faire cesser le comportement d'un État membre contraire au droit communautaire, tandis que la première vise à permettre à la Commission de suspendre ou de réduire le concours financier communautaire en cas d'irrégularité commise par l'État concerné, notamment lorsque celui-ci apporte une modification importante à la nature ou aux conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure sans demander son approbation.

23 Dès lors, comme le relève à juste titre le Tribunal au point 35 de son arrêt, ni l'engagement d'une procédure en manquement au titre de l'article 169 du traité ni même, d'ailleurs, la constatation d'un tel manquement par la Cour ne sauraient impliquer automatiquement la suspension ou la réduction du concours financier communautaire. Pour cela, la Commisssion doit adopter une décision, qui, il est vrai, doit tenir compte de la procédure en manquement engagée au titre de l'article 169 du traité ou de la constatation par la Cour d'un tel manquement.

24 A la différence de l'engagement d'une procédure au titre de l'article 169 du traité, une décision de suspension ou de réduction du financement communautaire constitue un acte faisant grief à son destinataire — en l'espèce, le gouvernement irlandais —, susceptible d'un recours juridictionnel devant le juge communautaire.

25 Une décision adoptée en vertu de l'article 24 du règlement n° 4253/88 est donc distincte de l'engagement d'une procédure en constatation de manquement ou de la renonciation à la poursuite d'une telle procédure. En effet, ces deux procédures sont indépendantes l'une de l'autre, poursuivent des buts différents et sont régies par des règles différentes (voir arrêt du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, points 26 et suivants).

26 Par conséquent, la décision de la Commission de ne pas engager une procédure en vertu de l'article 169 du traité ne peut pas comporter implicitement une autre décision fondée sur l'article 24 du règlement n° 4253/88.

27 En second lieu les circonstances particulières ou les éléments de preuve invoqués par les requérants tendent tous à démontrer que la Commission a pris une décision en vertu de l'article 24 du règlement n° 4253/88.

28 A cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 168 A du traité CE, le pourvoi est limité aux questions de droit et que cette limitation est précisée à l'article 51, premier alinéa, du statut CE de la Cour. Ainsi la Cour a-t-elle considéré à diverses reprises que le pourvoi ne peut s'appuyer que sur des moyens portant sur la violation de règles de droit, à l'exclusion de toute appréciation des faits, et n'est, en conséquence, recevable que dans la mesure où la requête fait grief au Tribunal d'avoir statué en méconnaissance de règles de droit dont il avait à assurer le respect (voir ordonnance du 11 janvier 1996, D./Commission, C-89/95 P, Rec. p. I-53).

29 Par conséquent ces arguments des requérants concernant l'appréciation des faits par le Tribunal ne sont pas recevables.

30 Il est vrai que, dans la mesure où, en analysant la décision du 7 octobre 1992 comme n'étant pas une décision prise en vertu de l'article 24 du règlement n° 4253/88, le Tribunal n'a pas seulement apprécié les faits, mais a également procédé à leur qualification, la Cour peut examiner ce moyen (voir arrêt du 16 juin 1994, SFEI e.a./Commission, C-39/93 P, Rec. p. I-2681, point 26).

31 Cependant, rien ne permet de constater que le Tribunal a mal qualifié ou a omis de considérer des faits ou circonstances prétendument particuliers.

32 Par conséquent, il convient de rejeter les premier et deuxième moyens comme étant manifestement irrecevables ou non fondés.

Sur le troisième moyen

33 Les requérants soutiennent que l'arrêt attaqué doit être annulé parce que le Tribunal n'a pas traité certains arguments qu'ils ont avancés, de sorte qu'il ne serait pas suffisamment motivé.

34 Premièrement, le Tribunal aurait omis de traiter leurs arguments relatifs à la relation entre les articles 173 et 175 du traité. En effet, lorsqu'une plainte est déposée devant la Commission et que cette dernière n'adopte pas la mesure demandée, le plaignant devrait pouvoir soit demander l'annulation, au titre de l'article 173 du traité, du refus de la Commission, soit agir en carence, au titre de l'article 175 du traité, dès lors que, dans les deux cas, les autres conditions définies par la disposition concernée sont réunies.

35 A cet égard, il suffit de constater que, à aucun moment, les requérants n'ont dénoncé une quelconque carence de la Commission à la suite de leur plainte. Dès lors qu'un tel grief n'a jamais été formulé à l'encontre de cette institution, il ne peut être reproché au Tribunal de ne pas avoir examiné cette partie de l'argumentation des requérants.

36 Deuxièmement, les requérants reprochent au Tribunal d'avoir omis de traiter leurs arguments relatifs aux différentes phases que comporte la procédure prévue à l'article 24 du règlement n° 4253/88. En effet, la décision de mettre fin à cette procédure, indépendamment de la phase au cours de laquelle elle a été adoptée, ne constituerait pas simplement un acte préparatoire, mais serait une décision définitive qui peut faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité.

37 Comme la Cour l'a déjà constaté ci-dessus, il ressort de l'arrêt du Tribunal que la Commission n'a pas adopté, le 7 octobre 1992, une quelconque décision — qu'il s'agisse d'un acte préparatoire ou d'une décision définitive — de ne pas suspendre ou de ne pas réduire le financement communautaire pour la construction du centre de Mullaghmore.

38 Dans ces conditions, il convient de rejeter le troisième moyen comme étant manifestement non fondé.

L'action en dommages et intérêts

39 En ce qui concerne la demande de dommages et intérêts, il convient de constater que les requérants n'ont pas établi, ni devant la Cour ni devant le Tribunal, qu'une décision avait été adoptée par la Commission sur le fondement de l'article 24 du

règlement n° 4253/88. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner si une telle décision a causé un préjudice.

40 Dès lors, tous les moyens relatifs au recours en indemnité doivent être rejetés.

41 Dans ces conditions, il y a lieu, en application de l'article 119 du règlement de procédure, de rejeter le pourvoi comme manifestement non fondé.

Sur les dépens

42 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les parties requérantes ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre)

ordonne:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Les parties requérantes sont condamnées aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 11 juillet 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

C. N. Kakouris