CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 23 septembre 1997 *

Table des matières

I — Remarques liminaires ..... I - 1654

II — Faits et procédure ..... I - 1654

III — Ordonnance attaquée ..... I - 1656

IV — Cadre juridique ..... I - 1659

V — Arguments des parties ..... I - 1659

A — Arguments des parties requérantes au pourvoi ..... I - 1659

B — Arguments de la Commission ..... I - 1664

C — Arguments du royaume d'Espagne ..... I - 1666

VI — Notre point de vue quant au pourvoi ..... I - 1669

A — En ce qui concerne la possibilité pour le citoyen de la Communauté de puiser un droit ou un intérêt légitime susceptible d'une protection juridictionnelle dans le bien que constitue la préservation de l'environnement dans le cadre de l'ordre juridique communautaire ..... I - 1670

a) Dimension publique de la protection de l'environnement ..... I - 1670

b) Droits reconnus aux particuliers par le droit communautaire dérivé .... I - 1673

c) Existence d'une obligation spécifique imposant à la Commission de contrôler si les travaux financés sont conformes à la législation communautaire en matière d'environnement ..... I - 1676

B — Question de savoir si l'acte attaqué concernait individuellement les requérants ... I - 1679

a) Protection juridictionnelle conférée par les juridictions nationales en tant que motif excluant la qualité pour agir des requérants ..... I - 1679

b) Qualité pour agir des requérants ..... I - 1681

i) Données jurisprudentielles existantes ..... I - 1682

ii) Restrictions procédurales de l'article 173, quatrième alinéa, du traité et spécificité du présent litige ..... I - 1689

c) Qualité pour agir des organisations pour la protection de l'environnement requérantes ..... I - 1698

VII — Conclusion ..... I - 1701

* Langue originale: le grec.

I — Remarques liminaires

1. Dans la présente affaire, la Cour est invitée à statuer sur un pourvoi formé en vertu de l'article 49 du statut CE de la Cour de justice et dirigé contre l'ordonnance rendue le 9 août 1995 par le Tribunal de première instance des Communautés européennes [1]. Par l'ordonnance attaquée, ce dernier a rejeté le recours introduit par des organisations pour la protection de l'environnement et des particuliers en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE et visant à obtenir l'annulation de la décision de la Commission de verser au gouvernement espagnol, en complément des sommes initialement octroyées, un montant de 12 000 000 d'écus destiné à couvrir les dépenses effectuées pour la construction de deux centrales électriques dans les îles Canaries. Selon les requérants, cette décision a été prise entre le 7 mars 1991, date à laquelle a été adoptée la décision C(91)440 de la Commission, qui a approuvé le financement des travaux en question, et le 29 octobre 1993, date à laquelle la Commission a confirmé qu'elle avait déjà versé la somme précitée au gouvernement espagnol.

2. Pour commencer, il vaut la peine de signaler que, dans la présente affaire, la Cour devra prendre position quant aux modalités et aux limites de l'application de l'article 173, quatrième alinéa, du traité (précité), dans les cas où les requérants fondent l'intérêt légitime qu'ils invoquent sur les conséquences que, selon eux, l'acte litigieux accompli par l'institution communautaire concernée a pour l'environnement.

II — Faits et procédure

3. Les faits de la présente affaire, tels qu'ils sont relatés dans l'ordonnance attaquée, se présentent comme suit:

Par sa décision C(91)440, du 7 mars 1991, adoptée dans le cadre de l'application du règlement (CEE) n° 1787/84 du Conseil, du 19 juin 1984, relatif au Fonds européen de développement régional [2], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3641/85 du Conseil, du 20 décembre 1985 [3], la Commission a consenti à accorder au royaume d'Espagne une assistance financière du Fonds européen de développement régional (ci-après le « Feder ») d'un montant maximal de 108 578 419 écus, en vue de la construction par l'Unión Eléctrica de Canarias SA (ci-après l'« Unelco ») de deux centrales électriques dans les îles Canaries, précisément à la Grande-Canarie et à Ténériffe. Ce financement devait être échelonné sur quatre ans, la première tranche étant exigible lors de l'adoption de la décision C(91)440, précitée. Les versements ultérieurs pouvaient être réduits ou suspendus, si l'examen du déroulement de l'opération en cause révélait

1 — Ordonnance Greenpeace e.a./Commission (T-585/93, Rec. p. II-2205).

2 — JO L 169, p. 1.

3 — JO L 350, p. 40.

l'existence d'irrégularités et, en particulier, une modification importante affectant les conditions de son exécution sans que l'approbation de la Commission ait été préalablement sollicitée. Cette condition est énoncée non seulement à l'article 5 de la décision précitée de la Commission, mais aussi aux points A.20, A.21 et C.2 de son annexe III.

4. Dès le 23 décembre 1991, deux des parties requérantes au pourvoi ont, par une lettre, informé la Commission, concernant les travaux entrepris à la Grande-Canarie, du fait que l'Unelco avait omis d'effectuer, conformément aux dispositions communautaires applicables [4], une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement. En outre, une autre des parties requérantes a, par une lettre du 23 novembre 1992, signalé à la Commission que l'Unelco avait fait progresser les travaux à la Grande-Canarie et à Ténériffe, sans que la Comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias (commission des Canaries pour l'urbanisme et l'environnement; ci-après la « CUMAC ») ait émis son avis relatif aux incidences sur l'environnement conformément à la législation nationale applicable.

5. En fait, le 3 décembre 1992, la CUMAC a émis deux avis relatifs aux incidences sur l'environnement de la construction des centrales électriques à la Grande-Canarie et à Ténériffe. Le 26 mars 1993 et le 2 avril 1993 respectivement, deux organisations locales pour la protection de l'environnement, qui sont au nombre des parties requérantes au pourvoi [5], ont formé des recours administratifs contre les avis de la CUMAC. Le 18 décembre 1993, Greenpeace Spain, association pour la protection de l'environnement, qui, en Espagne, est responsable de la réalisation, au niveau national, des objectifs de la Stichting Greenpeace Council, fondation pour la conservation de la nature ayant son siège aux Pays-Bas (ci-après « Greenpeace »), première partie requérante au pourvoi, a contesté, devant une juridiction nationale, la validité des autorisations administratives délivrées à l'Unelco par les autorités administratives espagnoles compétentes.

6. Parallèlement, Greenpeace a commencé à avoir une série de contacts avec la Commission. Notamment, par une lettre du 17 mars 1993, Greenpeace a demandé à la Commission de lui confirmer si des fonds communautaires avaient été versés en vue de la construction des deux centrales électriques aux îles Canaries et de lui faire connaître les dates de versement de ces fonds. Dans sa réponse, datée du 13 avril 1993, le directeur général de la direction générale XVI de la Commission a invité Greenpeace à « lire » la décision C(91)440, qui définissait les conditions d'octroi de l'aide communautaire et le plan de financement. Par une nouvelle lettre, datée du 17 mai 1993, Greenpeace a demandé à la Commission de lui communiquer toutes les informations relatives aux mesures qu'elle avait prises concernant la construction des deux centrales électriques aux îles Canaries, conformément à l'obli-

4 — 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).

5 — Il s'agit de la Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) et de la Comisión Canaria contra la contaminación (CIC).

gation que lui impose l'article 7 du règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil, du 24 juin 1988 [6], qui prévoit que « les actions faisant l'objet d'un financement par les fonds structurels ou d'un financement de la BEI 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 la protection de l'environnement ». Par une lettre du 23 juin 1993, le directeur général de la DG XVI a répondu à Greenpeace qu'il n'était pas en mesure de lui fournir les informations demandées parce qu'elles concernaient des procédures internes de prise de décision de la Commission et il lui a assuré que cette dernière n'avait pris sa décision qu'« après une concertation approfondie entre ses divers services ». En outre, le 29 octobre 1993, s'est tenue, à Bruxelles, une réunion entre Greenpeace et les fonctionnaires compétents de la DG XVI, concernant précisément le financement par le Feder de la construction des centrales électriques à la Grande-Canarie et à Ténériffe.

7. Le 21 décembre 1993, les actuelles parties requérantes au pourvoi ont introduit, devant le Tribunal, un recours, visant à obtenir l'annulation de la décision précitée de la Commission, concernant la poursuite du financement des travaux. Par l'ordonnance précitée du 9 août 1995, le Tribunal de première instance a fait droit à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission et a, pour ce motif, rejeté le recours.

6 — Règlement 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).

8. Les parties déboutées en première instance ont formé un pourvoi à l'encontre de cette ordonnance, par lequel elles ont demandé à la Cour d'annuler l'ordonnance du Tribunal, de déclarer recevable le recours qu'elles avaient introduit devant le Tribunal et de condamner la Commission aux dépens. La Commission demande à la Cour de rejeter le pourvoi et, à titre subsidiaire, de rejeter le recours initialement introduit comme irrecevable pour l'un des autres motifs avancés par la Commission en première instance et de condamner les parties requérantes au pourvoi aux dépens. Pour sa part, le royaume d'Espagne demande que le pourvoi soit rejeté, que la validité de l'ordonnance du Tribunal soit confirmée et que les requérants au pourvoi soient condamnés aux dépens.

III — Ordonnance attaquée

9. Dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal de première instance a examiné si les requérants avaient qualité pour introduire le recours pendant devant lui, en faisant, parmi ceux-ci, une distinction entre les particuliers et les organisations pour la protection de l'environnement.

10. a) En ce qui concerne les premiers, il s'est fondé sur la jurisprudence constante tant de la Cour que du Tribunal, selon laquelle « les sujets autres que les destinataires d'une décision ne peuvent prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait

les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire » [7]. Partant de là, il n'a pas suivi l'interprétation de l'article 173, quatrième alinéa, que défendaient les requérants, selon laquelle la jurisprudence restrictive précitée ne pouvait être transposée dans des cas où les intérêts légitimes affectés par la décision attaquée ne sont pas de nature économique, mais sont liés aux conséquences négatives pour l'environnement d'un comportement illégal des institutions communautaires. Le Tribunal a jugé, sur ce point, que le critère essentiel sur lequel s'appuie cette jurisprudence, « à savoir, en substance, le concours de circonstances suffisantes pour que le tiers requérant puisse prétendre qu'il est affecté par la décision attaquée d'une manière qui le caractérise par rapport à toute autre personne, reste applicable, quelle que puisse être la nature des intérêts affectés, économiques ou autres, des requérants » [8]. La seule référence à un préjudice que sont susceptibles de subir, de manière générale et abstraite, des particuliers qui ne sauraient être déterminés a priori, « de façon à être individualisés d'une manière analogue au destinataire d'une décision » [9] ne suffit pas à conférer au requérant la qualité pour agir. Le Tribunal considère encore que cette jurisprudence constitue la seule interprétation correcte de l'article 173, quatrième alinéa, du traité; l'ordonnance indique expressément que la décision attaquée doit concerner directement et individuellement le requérant. Cette conception n'est pas affectée par la constatation que la tendance qui se dessine ces dernières années devant les juridictions nationales compétentes consiste à faire dépendre la qualité pour agir, spécialement en matière de protection de l'environnement, de la seule existence d'un intérêt « suffisant » dans le chef des requérants [10]. Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal a jugé qu'il convenait d'examiner si, en l'espèce, les requérants sont concernés individuellement par la décision attaquée. Le Tribunal s'est prononcé négativement sur ce point, en prenant en considération deux éléments décisifs selon lui, analysés aux points 54 à 56 de l'ordonnance attaquée, qui sont formulés dans les termes suivants:

11. « A cet égard, le Tribunal constate, en premier lieu, que les requérants sont seize particuliers qui invoquent, soit leur seule qualité objective de 'résident local', de 'pêcheur', d''agriculteur', soit leur qualité de personne préoccupée par les conséquences que la construction de deux centrales électriques pourrait avoir sur le tourisme local, sur la santé des habitants des îles Canaries et sur l'environnement. Les requérants n'invoquent donc pas une qualité, en substance, différente de celle de l'ensemble des personnes résidant ou exerçant une activité dans les régions concernées, de façon à ce qu'à leur égard la décision attaquée, en ce qu'elle octroie un soutien financier à la construction de deux centrales électriques à la Grande-Canarie et à Ténériffe, se présente comme une mesure dont les effets sont susceptibles d'atteindre diverses catégories de justiciables de manière objective, générale et abstraite et, en fait, toute personne qui réside ou séjourne dans les régions concernées.

7 — Arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission (25/62, Rec. p. 197); du 14 juillet 1983, Spijker/Commission (231/82, Rec. p. 2559); du 21 mai 1987, Deutsche Lebensmittelwerke e.a./Commission (97/85, Rec. p. 2265); du 19 mai 1993, Cook/Commission (C-198/91, Rec. p. I-2487), et du 15 juin 1993, Matra/Commission (C-225/91, Rec. p. I-3203); arrêts du Tribunal du 19 mai 1994, Air France/Commission (T-2/93, Rec. p. II-323), et Consorzio gruppo di azione locale « Murgia Messapica »/Commission (T-465/93, Rec. p. II-361).

8 — Point 50 de l'ordonnance attaquée.

9 — Point 51 de l'ordonnance attaquée.

10 — Les requérants ont amplement développé cet argument comparatif.

12. Les requérants ne sauraient ainsi être affectés par la décision attaquée qu'au même titre que tout autre résident local, pêcheur, agriculteur ou touriste se trouvant actuellement ou potentiellement dans une situation identique à la leur (arrêt Spijker/Commission, précité point 9; ordonnance du Tribunal du 21 février 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission, T-117/94, Rec. p. II-455, point 25).

13. Il convient de constater, en second lieu, que le fait que les deuxième, cinquième et sixième parties requérantes aient déposé une plainte auprès de la Commission ne saurait constituer, non plus, une circonstance particulière permettant, de ce fait, de les individualiser par rapport à toute autre personne et de leur conférer, ainsi, la qualité pour agir au titre de l'article 173 du traité. Le Tribunal relève à cet égard que, dans le domaine des concours financiers accordés par le Feder, des procédures spécifiques associant les particuliers à l'adoption, à l'exécution et au suivi des décisions prises à cet effet ne sont pas prévues. Dans ces conditions, le simple dépôt d'une plainte et, par la suite, l'échange éventuel d'une correspondance avec la Commission ne sauraient conférer à un plaignant la qualité pour agir au titre de l'article 173. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, une personne qui demande à une institution, non pas de prendre une décision à son égard, mais d'ouvrir une procédure d'investigation à l'égard de tiers, bien qu'elle puisse être considérée comme étant intéressée indirectement, ne se trouve pas, pour autant, dans la position précise du destinataire actuel ou potentiel d'un acte susceptible d'annulation au sens de l'article 173 du traité (arrêt de la Cour du 10 juin 1982, Lord Bethell/Commission, 246/81, Rec. p. 2277). »

14. b) En ce qui concerne la qualité pour agir des associations requérantes, le Tribunal a suivi la jurisprudence existante, selon laquelle une association constituée pour promouvoir les intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables n'a pas qualité pour attaquer un acte d'une institution communautaire affectant les intérêts généraux de cette catégorie lorsque ses membres ne sauraient le faire à titre individuel [11], sauf si l'association a joué un rôle déterminé dans le cadre d'une procédure ayant conduit à l'adoption d'un acte au sens de l'article 173 du traité, à la condition évidemment que ce rôle spécifique puisse justifier la recevabilité du recours formé par l'association, même si ses membres ne sont pas affectés directement et individuellement par l'acte litigieux [12].

15. Dans ce cadre, l'ordonnance attaquée indique que les associations requérantes n'ont pas invoqué l'existence de circonstances particulières, susceptibles de justifier l'intérêt individuel de leurs membres par rapport à toute autre personne résidant dans les régions de la Grande-Canarie et de Ténériffe. « Dans ces conditions, le Tribunal estime que l'affectation éventuelle de la situation juridique des membres des associations requérantes ne saurait être différente de l'affectation alléguée par les particuliers

11 — Le Tribunal invoque sur ce point a) les arrêts de la Cour du 14 décembre 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e.a./Conseil (19/62, 20/62, 21/62 et 22/62, Rec. p. 943), et du 18 mars 1975, Union syndicale e.a./Conseil (72/74, Rec. p. 401); l'ordonnance de la Cour du 11 juillet 1979, Producteurs de vins de table et vins de pays/Commission (60/79, Rec. p. 2429); l'arrêt de la Cour du 10 juillet 1986, DEFI/Commission, 282/85, Rec. p. 2469); l'ordonnance de la Cour du 5 novembre 1986, UFADE/Conseil et Commission (117/86, Rec. p. 3255, point 12), et b) l'arrêt du Tribunal du 6 juillet 1995, AITEC e.a./Commission (T-447/93, T-448/93 et T-449/93, Rec. p. II-1971, points 58 et 5).

12 — Arrêts de la Cour du 2 février 1988, Van der Kooy e.a./Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219), et du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125).

requérants dans la présente affaire » [13]. En conséquence, dans la mesure où le Tribunal a jugé que la décision attaquée ne concerne pas individuellement les particuliers requérants dans la présente affaire, il n'était pas, selon lui, logiquement possible de considérer qu'elle concerne individuellement les membres des associations requérantes.

16. En outre, le Tribunal a examiné si les contacts que l'une des organisations, à savoir Greenpeace, avait eus avec la Commission suffisaient à lui conférer la qualité pour agir. A cette question, le Tribunal a répondu négativement, parce qu'il a estimé, premièrement, qu'« il n'y a eu aucune procédure ouverte par la Commission avant l'adoption de la décision attaquée à laquelle Greenpeace aurait participé et que cette dernière n'a pas été, non plus, de quelque façon que ce soit, l'interlocuteur de la Commission au sujet de l'adoption de la décision de base C(91)440 et/ou de celle de la décision litigieuse » [14] et, deuxièmement, que « la correspondance que Greenpeace a échangée avec la Commission et l'entretien qu'elle a eu, par la suite, avec les services de celle-ci n'ont eu lieu qu'à titre d'information, eu égard au fait que la Commission n'était obligée ni de consulter ni d'entendre les requérants dans le cadre de la mise en œuvre de la décision C(91)440 » [15].

17. Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal a, par l'ordonnance précitée, rejeté le recours dans sa totalité comme irrecevable, parce que les requérants « ne sont pas individuellement concernés » par l'acte attaqué, sans examiner les autres affirmations de la Commission concernant l'irrecevabilité.

13 — Point 60 de l'ordonnance attaquée.
14 — Point 62 de l'ordonnance attaquée.
15 — Point 63 de l'ordonnance attaquée.

IV — Cadre juridique

18. Comme nous l'avons indiqué, la controverse juridique porte sur l'interprétation de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, qui est formulé dans les termes suivants: « Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, 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 ».

V — Arguments des parties

A — *Arguments des parties requérantes au pourvoi*

19. a) Dans leurs mémoires, les requérants présentent, tout d'abord, le cadre juridique pertinent pour la solution de la présente affaire, cadre dont, selon eux, le Tribunal n'a pas fait une interprétation correcte. Ils considèrent, en effet, que, lorsque ce dernier a été appelé à appliquer la disposition de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, il devait prendre en considération les éléments suivants: la décision C(91)440 de la Commission, dont le préambule indique expressément que les travaux faisant l'objet du financement doivent nécessairement être

réalisés en conformité avec les dispositions du droit communautaire en matière de protection de l'environnement et, plus particulièrement, de la directive 85/337, en raison des incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, fait obligation à la Commission, chaque fois qu'elle constate que la « politique communautaire » [16] n'est pas respectée lors de l'exécution des travaux, de suspendre le versement des fonds communautaires, d'en avertir les autorités nationales compétentes et de déterminer les mesures qui doivent être prises. De plus, le règlement n° 2052/88 du Conseil, dans le cadre duquel la décision C(91)440 a été adoptée, prévoit explicitement que les actions faisant l'objet d'un financement doivent être conformes aux dispositions communautaires concernant la protection de l'environnement.

20. De ce qui précède, les requérants déduisent que, lors de l'exécution de la décision C(91)440, la Commission devait, d'une part, vérifier systématiquement si les projets de construction faisant l'objet du financement étaient exécutés conformément au droit communautaire de l'environnement et, en particulier, à la directive 85/337 et, d'autre part, refuser de continuer à verser les fonds, au cas où elle aurait constaté que les dispositions communautaires en matière d'environnement n'étaient pas respectées. Ils considèrent encore que, dans la mesure où l'exécution des projets de construction en cause a commencé avant qu'une étude des incidences sur l'environnement ait été réalisée et où la Commission était informée de cette irrégularité, sa décision de verser à l'Espagne une somme complémentaire de 12 000 000 d'écus constitue un manquement direct aux obligations lui incombant décrites ci-dessus.

21. A ce propos, les requérants estiment indispensable de rappeler que, conformément à l'interprétation qu'ils jugent la plus correcte de la directive 85/337, cette dernière reconnaît au « public susceptible d'être concerné » par un projet public ou privé pouvant avoir des incidences notables sur l'environnement une série de droits, parmi lesquels celui d'accéder aux informations relatives au projet, et « la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé » [17]. Il existe donc certains droits qui sont reconnus aux particuliers et concernent la protection de l'environnement, droits que leurs titulaires peuvent faire valoir directement, dans la mesure où la Cour [18] a jugé que les dispositions pertinentes de la directive 85/337 sont claires et inconditionnelles et que, donc, elles produisent des effets directs dans l'ordre juridique interne.

22. En résumé, le raisonnement sur lequel se fonde le pourvoi est le suivant:

— La Commission avait l'obligation de ne pas effectuer ou de suspendre le versement des fonds destinés au financement des travaux en cause si elle constatait qu'ils étaient effectués en violation des dispositions communautaires.

16 — Septième considérant de la décision C(91)440.

17 — Article 6, paragraphe 2, de la directive 85/337.

18 — Les requérants invoquent l'arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne (C-431/92, Rec. p. I-2189, points 37 à 40).

— En fait, les travaux ont débuté sans qu'une étude des incidences sur l'environnement ait été réalisée préalablement, cela en violation des dispositions de la directive 85/337, qui, à son tour, reconnaît des droits à une certaine catégorie de citoyens de la Communauté.

— En conséquence, puisque la Commission, tout en étant informée en temps utile du manquement précité, n'a pas suspendu le versement des fonds complémentaires, elle a méconnu les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire et qui consistaient, du moins en partie, à garantir le droit pour les requérants d'obtenir que l'environnement soit protégé, tel qu'il découle du droit communautaire en général et des dispositions précitées de la directive 85/337 en particulier.

23. b) Les requérants soutiennent que le Tribunal a interprété et appliqué erronément l'article 173 du traité, parce qu'il n'a pas utilisé les critères appropriés lorsqu'il a examiné si les requérants étaient individuellement concernés, au sens de l'article 173, par l'acte attaqué de la Commission. En particulier, le Tribunal a suivi la jurisprudence de la Cour, relative à des litiges à caractère purement économique, selon laquelle un particulier doit appartenir à un « cercle fermé » pour qu'un acte communautaire le concerne individuellement. Pour ce motif, le Tribunal n'a pas, selon les requérants, tenu compte de la nature spécifique et du caractère particulier de l'« intérêt environnemental légitime », la Cour n'ayant pas, jusqu'à présent, eu à connaître de la question de la qualité pour agir des particuliers lorsque ces derniers font valoir que le bien légitime auquel il est porté atteinte est la protection de l'environnement.

24. Les requérants considèrent que l'interprétation adoptée par le Tribunal crée un vide en ce qui concerne la protection juridictionnelle assurée par l'ordre juridique communautaire, chaque fois que se pose la question du contrôle du respect de la législation communautaire en matière d'environnement par les institutions communautaires. Dans la mesure où le bien que constitue la protection de l'environnement est commun à tous et intéresse l'ensemble des citoyens de la Communauté, il ne peut exister, en cas d'atteinte à celui-ci, de « cercle fermé » de personnes affectées par cette atteinte, du moins dans le sens que le Tribunal donne à cette notion de « cercle fermé ». Selon les requérants, il ressort clairement de l'ordonnance attaquée que l'application aux affaires concernant l'environnement de la jurisprudence classique relative au point de savoir quand un acte concerne individuellement le requérant a pour conséquence pratique la complète exclusion de la possibilité pour les particuliers d'attaquer les actes communautaires affectant leurs intérêts découlant de la protection de l'environnement. Le vide juridique est d'autant plus visible que, dans des cas comme celui de l'espèce, les requérants privilégiés désignés par l'article 173 (c'est-à-dire les États membres, le Conseil et la Commission) ne se préoccupent pas d'utiliser la possibilité que leur offre le deuxième alinéa de cet article.

25. En outre, selon les requérants, on ne peut soutenir que ce vide est comblé par la

faculté qu'ont les particuliers n'ayant pas qualité pour agir d'introduire un recours devant les juridictions nationales pour défendre leurs droits en faisant usage des voies de recours que leur offre le droit interne. En l'espèce, la procédure engagée devant les juridictions espagnoles ne peut viser que la légalité des actes nationaux et le non-respect par les autorités espagnoles des obligations qui leur incombent en vertu de la directive 85/337 du Conseil. En revanche, dans le cadre de la procédure nationale, il est impossible de contester la légalité de l'acte de la Commission qui a été attaqué devant le Tribunal, dans la mesure où les juridictions espagnoles n'ont pas compétence pour contrôler si le versement par la Commission de certaines sommes destinées au financement de travaux est légal au regard du droit communautaire [19].

26. Les requérants soulignent aussi que la solution adoptée par le Tribunal dans l'ordonnance attaquée est en contradiction directe avec celle qui tend à se consolider devant les juridictions nationales des États membres, de même qu'avec celle qu'imposent les développements récents du droit international. Sur ce point, les requérants invoquent une série d'éléments de comparaison, dont ils déduisent que les systèmes juridiques des États membres ont tous évolué dans le sens d'une extension du droit pour les citoyens d'agir en justice en cas d'atteinte à des intérêts légitimes découlant de la protection de ce bien que constitue l'environnement. Ils font observer que, s'ils avaient dû saisir une juridiction d'un État membre, tous ou certains d'entre eux auraient été déclarés recevables.

27. En outre, ils soutiennent que l'interprétation restrictive adoptée par le Tribunal dans l'ordonnance attaquée va à l'encontre des développements du droit communautaire et du droit international en matière de protection de l'environnement. Ils invoquent la jurisprudence de la Cour qui a proclamé que la protection de l'environnement était « un des objectifs essentiels de la Communauté » [20] et que la législation communautaire en matière d'environnement peut faire naître des droits et des obligations pour les particuliers [21]. Ils font aussi référence au cinquième programme d'action en matière d'environnement, qui a été approuvé par le Conseil et par les représentants des États membres [22], au dixième principe de la déclaration de Rio, qui a été ratifiée par la Communauté, à l'Agenda 21, à la convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile résultant du préjudice causé par les activités dangereuses pour l'environnement, à des arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg et au système de contrôle administratif introduit par la Banque mondiale en 1993 pour ceux de ses actes qui ont des effets négatifs sur l'environnement.

19 — Les requérants invoquent l'arrêt du Tribunal du 24 mars 1994, Air France/Commission (T-3/93, Rec. p. II-121, point 69), où il est indiqué explicitement que l'existence de voies de droit nationales n'exclut pas la possibilité pour un particulier de contester la légalité d'un acte communautaire directement devant le juge communautaire, sur le fondement de l'article 173 du traité.

20 — Arrêts du 7 février 1985, ADBHU (240/83, Rec. p. 531, point 13), et du 20 septembre 1988, Commission/Danemark (302/86, Rec. p. 4607, point 8).

21 — Arrêts du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-131/88, Rec. p. I-825, point 7), et du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-361/88, Rec. p. I-2567, points 15 et 16).

22 — JO 1993, C 138, p. 1.

28. Eu égard à ce qui précède, les requérants proposent une interprétation différente de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. Pour vérifier si un particulier est concerné individuellement par un acte de la Communauté, lorsqu'est invoquée une atteinte à l'environnement résultant du non-respect par les institutions communautaires des obligations que leur impose le droit communautaire, le juge communautaire devra, selon le raisonnement des requérants, exiger du requérant qu'il établisse les trois éléments suivants:

29. a) qu'il a subi personnellement un préjudice (actuel ou potentiel), à cause du comportement prétendument illégal de l'institution communautaire concernée, par exemple la violation de ses droits en matière d'environnement ou l'atteinte à ses intérêts légitimes découlant de ce bien qu'est l'environnement;

b) que le préjudice résulte de l'acte attaqué; et

c) que le préjudice est susceptible d'être réparé par une décision juridictionnelle.

30. Les requérants considèrent qu'ils répondent à ces trois conditions. En ce qui concerne la première condition, ils répètent les éléments qu'ils avaient fait valoir devant le Tribunal, par lesquels ils avaient décrit la nature et l'étendue du préjudice causé par les actes de la Commission. En ce qui concerne la deuxième condition, ils font observer que le préjudice susdit résulte des actes de la Commission, parce que les autorités (nationales) espagnoles ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire quant à l'utilisation des fonds avancés au titre de la décision C(91)440; en d'autres termes, en versant à l'Espagne les fonds nécessaires à la poursuite de travaux réalisés en violation des dispositions du droit communautaire de l'environnement et, en particulier, de la directive 85/337, la Commission a contribué directement au préjudice subi par les requérants du fait de l'atteinte portée à l'environnement. En ce qui concerne la troisième condition, les requérants soutiennent que le préjudice susdit pourrait être réparé si une décision judiciaire annulait l'acte par lequel la Commission a continué de financer les travaux, cela parce que, si le financement nécessaire à la poursuite des travaux faisait défaut, il faudrait, selon les requérants, s'attendre à ce que la construction des centrales électriques soit interrompue.

31. En ce qui concerne plus particulièrement les organisations pour la protection de l'environnement requérantes en l'espèce, il est indiqué, dans le pourvoi, que ces associations devraient être considérées comme ayant qualité pour agir, parce qu'un ou plusieurs de leurs membres appartiennent à la catégorie des personnes qui, en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, ont le droit d'agir devant le Tribunal, mais aussi parce qu'elles peuvent invoquer, de manière autonome, à titre de motif justifiant leur qualité pour agir, le fait que leur objectif premier est la protection de l'environnement et que, en outre, la protection plus spécifique de l'environnement de la zone géographique où les

travaux litigieux sont effectués fait partie de leurs objectifs. En ce qui concerne plus particulièrement le rôle des organisations ou associations représentatives et la nécessité de leur reconnaître le droit d'agir devant les institutions judiciaires de la Communauté chaque fois qu'un acte communautaire affecte les intérêts et les objectifs pour la défense desquels elles ont été créées, les organisations et associations requérantes renvoient à l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire AITEC e.a./Commission [23] et aux conclusions de l'avocat général M. Lenz sous l'arrêt CIDA/Conseil [24].

32. En conclusion, les requérants considèrent que la solution qu'ils proposent est la plus adéquate et ils font référence à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Plaumann/Commission [25], dont ils déduisent que les conditions de procédure de l'article 173 ne doivent pas faire l'objet d'une interprétation stricte.

23 — Arrêt déjà cité à la note 11, points 53 à 62.

24 — Arrêt du 30 juin 1988 (297/86, Rec. p. 3531, point 15): « Il ne faut pas non plus négliger le fait que l'acte dont il s'agit en l'espèce n'est pas — comme dans les affaires 282/85 et 117/86 précédemment mentionnées — un acte qui affecte essentiellement les intérêts des membres d'un groupement et non les intérêts propres de ce dernier. Le problème en cause est en effet le problème de la participation adéquate, que le Conseil doit apprécier en vertu de l'article 195 du traité CEE, à assurer aux différentes catégories de la vie économique et sociale au sein du Comité économique et social. Or, sous cet angle, rien n'est plus naturel que de confier aux groupements organisés, c'est-à-dire aux organisations socioprofessionnelles, la défense des intérêts catégoriels évoqués à l'article 195, d'autant plus que, isolément, les membres des groupes sont généralement privés de la possibilité de saisir la Cour de justice — n'étant pas individuellement concernés. »

25 — Voir note 7 ci-dessus.

B — *Arguments de la Commission*

33. La Commission fait observer, tout d'abord, que, même si l'on acceptait l'interprétation des requérants concernant la signification de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, ces derniers ne satisfont pas aux critères qu'eux-mêmes invoquent. Mais, en tout cas, elle considère que la solution proposée par les requérants ne peut être adoptée, parce qu'elle équivaut à supprimer la condition posée explicitement par l'article 173, quatrième alinéa, du traité, selon lequel l'acte attaqué doit concerner individuellement le requérant [26]. La Commission indique, en outre, que la Cour ne s'est jamais écartée de sa jurisprudence constante selon laquelle les sujets autres que les destinataires d'une décision ne peuvent prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire. Cette définition figure dans les motifs des arrêts rendus dans les affaires 11/82, C-358/89 et T-483/93, que les requérants invoquent à l'appui de l'interprétation contra legem qu'ils défendent. De cette manière, remarque la Commission, les requérants substituent à la lettre du traité leur propre formulation, selon laquelle il suffit qu'il soit établi qu'un acte communau-

26 — Pour ce motif, selon l'argumentation de la Commission, les éléments de droit comparé invoqués par les requérants sont dénués de toute valeur. D'une part, les instruments internationaux sur lesquels ils se fondent n'ont pas d'effet obligatoire. D'autre part, selon la Commission, les développements jurisprudentiels intervenus au niveau des systèmes juridiques des États membres ne peuvent être transposés en droit procédural communautaire. A l'intérieur des États membres, la condition énoncée par l'article 173, quatrième alinéa, du traité, selon laquelle l'acte attaqué doit concerner individuellement le requérant, n'existe pas.

taire concerne « personnellement », et pas nécessairement « individuellement », le requérant, pour que ce dernier acquière le droit d'agir devant les institutions judiciaires de la Communauté. En particulier, la Commission souligne que, si l'on abandonne définitivement l'interprétation exigeant qu'un justiciable introduisant un recours fondé sur l'article 173, quatrième alinéa, du traité soit « individualisé » à l'égard de l'acte attaqué, alors cet acte ne doit plus concerner « individuellement » le requérant, mais il suffit qu'il le concerne « personnellement ». Cette interprétation contra legem aboutirait, selon la Commission, à reconnaître à tout résident de Ténériffe et de la Grande-Canarie un intérêt légitime à attaquer l'acte litigieux de la Commission [27].

34. La Commission indique encore que, selon elle, est dépourvu de fondement l'argument des requérants selon lequel la solution que le Tribunal a donnée dans l'ordonnance attaquée crée un vide juridique quant à la protection juridictionnelle offerte et au contrôle du respect de la législation communautaire en matière d'environnement par les institutions communautaires. Elle souligne, plus particulièrement, que, en ce qui concerne la dimension environnementale du financement des travaux, les requérants ont le droit d'introduire un recours devant les juridictions espagnoles et que certains d'entre eux ont fait usage de ce droit. Cependant, ni le financement des travaux en lui-même ni le rôle de la Commission consistant à contrôler si le royaume d'Espagne se conforme aux dispositions communautaires en cause ne concernent les requérants; en conséquence, ces derniers n'ont pas d'intérêt légitime à obtenir une décision judiciaire sur ces questions. On ne peut pallier l'absence d'intérêt légitime en recourant aux éléments de droit comparé que les requérants invoquent dans leurs mémoires.

35. En ce qui concerne les droits que ces derniers affirment puiser dans la directive 85/337, la Commission fait les observations suivantes: même si certaines au moins des dispositions de la directive précitée produisent des effets directs, les requérants ne peuvent cependant invoquer utilement ce texte dans le cadre du présent litige. Même si l'on admet que les requérants ou certains d'entre eux puisent certains droits individuels dans la directive au niveau du droit national, ces droits ne vont pas jusqu'à leur donner la possibilité de contester la légalité d'un acte tel que la décision C(91)440 devant le Tribunal ou à les individualiser, conformément à l'article 173, quatrième alinéa, du traité, à l'égard de l'acte attaqué.

36. La Commission réfute aussi l'affirmation, contenue dans le pourvoi, selon laquelle les organisations pour la protection de l'environnement requérantes ont qualité pour agir, d'une part, parce qu'un ou plusieurs de leurs membres sont affectés individuellement par l'acte attaqué et, d'autre part, parce que, en tant qu'organisations représentatives ayant pour objet la protection de l'environnement dans la région des îles

27 — C'est-à-dire que les requérants potentiels seraient au nombre de plusieurs dizaines, voire de centaines, de milliers de personnes. Selon la Commission, cet argument n'est pas réfuté par la réponse vague que les requérants ont apportée dans leur mémoire, selon laquelle « il est en effet clair qu'en l'espèce, la plupart des habitants de Ténériffe et de la Grande-Canarie ne satisferaient pas aux conditions réellement proposées par les requérants ».

Canaries, elles ont automatiquement un intérêt légitime en ce qui concerne les questions touchant à cet objet [28].

37. De plus, la Commission fait observer que, dans leur pourvoi, les requérants n'affirment plus, comme ils l'avaient fait en première instance, que deux au moins des requérants avaient qualité pour agir parce qu'ils avaient déposé devant la Commission des plaintes concernant les conditions de réalisation des travaux en cause; elle en déduit que les requérants ont renoncé tacitement à cette affirmation. Enfin, la Commission invite la Cour, si elle annule finalement l'ordonnance attaquée du Tribunal, à statuer dans un sens positif sur les deux autres exceptions d'irrecevabilité soulevées en première instance. Elle conclut en disant que le recours introduit devant le Tribunal par les actuels requérants au pourvoi ne pourrait être accueilli que moyennant une révision de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

38. Dans le cadre de la procédure orale, la Commission a encore indiqué que la construction de l'une des deux centrales électriques avait commencé en 1990, c'est-à-dire avant que ne se pose la question du financement des travaux par les fonds communautaires. Les requérants auraient donc dû entreprendre dès ce moment des actions visant à empêcher la réalisation des travaux ou, au moins, s'opposer à leur financement, en attaquant la décision initiale de la Commission [décision C(91)440]. Ils n'ont, cependant, pas fait preuve de la diligence voulue et, pour ce motif, ont attaqué a posteriori la décision concernant la poursuite du financement. Le représentant de la Commission a également indiqué que la poursuite du financement avait été décidée parce que l'on avait jugé qu'il n'y avait pas violation des dispositions de la directive 85/337; en conséquence, la Commission a exercé le contrôle qu'elle s'était elle-même engagée à exercer dans la décision initiale C(91)440.

39. Il a, en outre, signalé que l'ordre juridique communautaire assure aux sujets de droit une protection juridique allant au-delà des limites étroites du recours prévu par l'article 173, quatrième alinéa, du traité; à cet égard, il a rappelé les développements législatifs récents concernant l'accès des citoyens aux archives des institutions communautaires, le droit de pétition devant le Parlement européen et la possibilité de recours adressés au médiateur. En revanche, il ne faut pas s'attendre à ce que certains des obstacles procéduraux résultant de l'article 173, quatrième alinéa, du traité soient levés; rien de tel n'a été proposé dans le cadre de la conférence intergouvernementale.

C — *Arguments du royaume d'Espagne*

40. De son côté, le royaume d'Espagne propose le rejet du pourvoi, en se fondant sur l'argumentation suivante. Il invoque, tout d'abord, la jurisprudence de la Cour

28 — La Commission indique que cette position ne se fonde sur aucune base jurisprudentielle, exception faite des conclusions de l'avocat général M. Lenz sous l'arrêt CIDA/Conseil (voir note 24 ci-dessus), que la Cour n'a pas suivi.

concernant le point de savoir quand les particuliers ont qualité pour agir devant elle, jurisprudence dont il déduit qu'un particulier, pour être recevable à agir devant les juridictions communautaires, doit être affecté individuellement par l'acte attaqué, en ce sens qu'il l'atteint en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou dans le cadre d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle du destinataire. En conséquence, affirme le royaume d'Espagne, seuls peuvent être attaqués les actes communautaires concernant un cercle fermé de personnes, déterminées ou déterminables au moment de l'adoption de l'acte et dont l'auteur de l'acte a voulu régler les droits. Pour ce motif, il ne suffit pas que l'on puisse déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre et même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique la mesure attaquée, si le requérant ne se trouve pas dans une situation de fait qui le caractérise et l'individualise à l'égard de l'acte attaqué d'une manière analogue à celle du destinataire [29]. La Cour ne reconnaît donc le droit d'attaquer un acte communautaire qu'aux destinataires de celui-ci et aux personnes qui leur sont assimilables.

41. Il en résulte logiquement que les requérants, qui n'étaient pas les destinataires de l'acte attaqué ni ne peuvent être assimilés à son destinataire, à savoir le royaume d'Espagne, n'ont, en principe, pas qualité pour agir et que le Tribunal a rejeté leur recours à juste titre. Pour ce motif, les organisations pour la protection de l'environnement requérantes en l'espèce n'ont pas qualité pour agir. En outre, il serait contraire au principe de légalité que les recours des organisations pour la protection de l'environnement soient jugés recevables et que, parallèlement, les recours des personnes physiques soient rejetés, c'est-à-dire que l'on reconnaisse un intérêt légitime plus large aux organisations représentatives qu'aux particuliers. En ce qui concerne ces derniers, le royaume d'Espagne fait observer qu'ils n'ont pas non plus qualité pour attaquer la décision de la Commission relative à la poursuite du financement. D'une part, ils n'invoquent pas une situation de fait ou une qualité particulière qui les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire de l'acte attaqué [30].

42. Ensuite, ils n'appartiennent pas à un cercle fermé de personnes déterminées ou déterminables au moment de l'adoption de l'acte, ni ne se trouvent dans une situation analogue à celle du destinataire. Même ceux qui ont adressé une plainte à la Commission ne sont pas individualisés de ce fait, parce que la Commission n'a pas l'obligation

29 — Il est fait référence aux ordonnances de la Cour du 21 juin 1993, Van Parijs e.a./Conseil et Commission (C-257/93, Rec. p. I-3335), et du Tribunal de première instance du 28 octobre 1993, FRSEA et FNSEA/Conseil (T-476/93, Rec. p. II-1187), et à l'arrêt de la Cour du 15 février 1996, Buralux e.a./Conseil (C-209/94 P, Rec. p. I-615).

30 — D'après le raisonnement du royaume d'Espagne, si l'on admettait l'interprétation proposée par les requérants, il faudrait reconnaître un intérêt légitime à toute personne pouvant se prévaloir des conséquences d'une intervention sur l'environnement en ce qui concerne la pêche, l'agriculture, la santé des résidents, le tourisme, la qualité de la vie des résidents, l'éducation des enfants, le préjudice subi par les chauffeurs de taxi, les travailleurs de la région, les touristes, les véliplanchistes et les personnes intéressées à la protection des oiseaux. En conséquence, les requérants sont affectés par l'acte attaqué de la même manière que tout autre particulier exerçant une activité d'une quelconque nature dans la région.

d'engager la procédure de l'article 169 du traité chaque fois qu'une plainte lui est soumise [31]. Pour toutes les raisons qui précèdent, le royaume d'Espagne se rallie à la solution admise par le Tribunal dans l'ordonnance attaquée.

43. Le royaume d'Espagne réfute, en outre, l'argument des requérants concernant la création d'un vide juridique en matière de protection juridictionnelle, dû au fait que les manquements commis par la Commission en matière de protection de l'environnement font l'objet d'un contrôle insuffisant. Il soutient que, conformément à l'économie des traités, les particuliers bénéficient toujours de la protection légale que leur assure le juge national, qui est le juge communautaire de droit commun. Parallèlement, seuls les États membres et les institutions communautaires ont un intérêt légitime à agir en annulation de dispositions à caractère général, comme l'indique clairement l'article 173 et comme le prescrit la jurisprudence de la Cour en la matière. De plus, compte tenu des caractéristiques de la présente affaire, le royaume d'Espagne considère que, en réalité, les requérants tentent de susciter, devant les institutions judiciaires communautaires, un litige qui, tout en ayant apparemment pour but de contester la légalité d'un acte communautaire, vise, en fait, à conduire le juge communautaire à statuer sur la légalité d'un acte de l'autorité nationale et à l'annuler de manière indirecte. En particulier, les requérants ne se prévalent pas d'un intérêt économique qui soit en relation directe avec le mode de fonctionnement du Feder, mais d'un intérêt qui découle, de manière générale et vague, de la protection de l'environnement et auquel seul un acte de l'autorité interne peut porter atteinte.

44. Cela signifie que, si l'on voulait admettre que les autorités espagnoles compétentes ont violé les dispositions communautaires relatives à la protection de l'environnement, qui, puisqu'elles ont été transposées dans l'ordre juridique interne, sont devenues des dispositions nationales, il y aurait alors eu violation d'une règle de droit national par une autorité publique nationale et donc le litige en résultant relèverait de la compétence exclusive des juridictions nationales, qui, éventuellement, déféreraient au juge communautaire une question préjudicielle relative à l'interprétation des dispositions communautaires en cause [32]. Le royaume d'Espagne conclut que la décision litigieuse de la Commission constitue un simple acte d'exécution de la décision C(91)440 qui ne porte ni ne peut porter atteinte à l'environnement ou, en tout cas, aux droits que les requérants pourraient puiser dans la protection de celui-ci. Pour ce motif, selon le royaume d'Espagne, la question d'une atteinte aux droits des citoyens découlant de la protection de l'environnement ne se pose pas.

31 — Il est fait référence à l'arrêt du 14 février 1989, Star Fruit/Commission (247/87, Rec. p. 291).

32 — Le royaume d'Espagne renvoie à l'arrêt du 3 décembre 1992, Oleificio Borelli/Commission (C-97/91, Rec. p. I-6313), où la Cour a jugé qu'elle n'est pas compétente pour statuer sur la légalité d'un acte pris par une autorité nationale, même si cet acte a été adopté dans le cadre d'un processus de décision communautaire.

45. Le royaume d'Espagne souligne encore que, selon lui, non seulement les requérants n'ont pas d'intérêt individuel à attaquer la décision de la Commission relative à la poursuite de financement, mais ils n'ont pas non plus d'intérêt direct à le faire. Il rappelle, à cet égard, que la décision C(91)440 et celles qui ont été adoptées sur le fondement de celle-ci ont un caractère financier et n'ont avec l'environnement qu'un lien indirect, commun à tous les secteurs de l'activité humaine.

46. Enfin, le représentant du royaume d'Espagne a affirmé, lors de la procédure orale devant la Cour, qu'il ne voyait pas l'utilité de la modification de la jurisprudence que proposent les requérants, modification qui aboutirait à consacrer l'action populaire pour les questions d'environnement. Il a encore ajouté que la protection de l'environnement était un bien légitime comme tant d'autres dans un système juridique et qu'il ne se justifiait nullement de lui appliquer un traitement procédural spécifique.

VI — Notre point de vue quant au pourvoi

47. Pour commencer, nous considérons qu'il est important de souligner l'originalité de la présente affaire. La Cour est, pour la première fois, invitée à prendre position sur une série de questions juridiques décisives qui n'ont pas été abordées dans le cadre des affaires An Taisce et WWF UK/Commission et Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission e.a. [33], dont l'objet touchait à la protection de l'environnement. La question qui nous occupera ensuite concerne l'interprétation de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. La controverse juridique porte sur la condition énoncée par cette disposition, selon laquelle, pour qu'une personne physique ou morale puisse attaquer des décisions d'institutions communautaires adressées à une autre personne, celles-ci doivent le « concerner directement et individuellement ». Ces mots ont apporté une importante restriction procédurale au droit d'agir devant le juge communautaire et ce dernier examine d'office les fins de non-

33 — Ordonnance du 11 juillet 1996, An Taisce et WWF UK/Commission (C-325/94 P, Rec. p. I-3727), et arrêt du 12 décembre 1996, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission e.a. (C-142/95 P, Rec. p. I-6669).
Plus précisément, dans la première de ces deux affaires, la Cour s'est prononcée sur le pourvoi formé par deux organisations pour la protection de l'environnement contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes qui avait rejeté comme irrecevable le recours qu'elles avaient introduit en vue d'obtenir l'annulation d'une décision de la Commission; par cette décision, la Commission avait refusé de suspendre ou de retirer l'attribution de subventions de fonds structurels communautaires pour la création d'un centre d'observation de la nature en Irlande. Le Tribunal était parvenu à cette conclusion au motif qu'il n'était pas établi que la Commission avait décidé de ne pas faire usage de la possibilité que lui offraient les dispositions communautaires pertinentes quant à la suspension ou à la réduction des subventions communautaires allouées pour la construction du centre susmentionné, possibilité qui, selon le Tribunal, existait toujours. La Cour a confirmé cette thèse, ainsi qu'il ressort des points 30 et 31 de son arrêt.
Dans la seconde de ces deux affaires, les requérants (organisations professionnelles locales et particuliers) avaient attaqué l'ordonnance du Tribunal qui avait rejeté comme irrecevable le recours qu'ils avaient introduit en vue d'obtenir l'annulation d'une décision de la Commission qui avait approuvé certaines actions à financer, au titre du règlement (CEE) n° 1973/92 du Conseil, du 21 mai 1992, portant création d'un instrument financier pour l'environnement (Life), en vue de la protection des résidents et de l'environnement naturel de la zone du delta du Pô en Italie. La Cour a confirmé la thèse du Tribunal selon laquelle les requérants n'étaient pas concernés individuellement par l'acte attaqué, parce que, contrairement à ce qu'ils avaient soutenu, le droit communautaire ne leur reconnaissait pas le droit de participer à la procédure d'élaboration du programme d'actions à financer.
On observe donc que, dans ces deux cas, le Tribunal a fondé totalement ou partiellement sa position concernant l'irrecevabilité des recours sur une autre motivation que celle qu'il a adoptée dans la présente affaire.

recevoir [34]. Nous pensons que, pour envisager le litige pendant devant elle de la manière la plus complète, la Cour devra apporter des réponses aux questions suivantes:

48. Premièrement, la décision attaquée de la Commission peut-elle « concerner » les actuels requérants au pourvoi, en ce sens que ces derniers peuvent puiser un droit ou un intérêt légitime susceptible de protection juridictionnelle dans le bien que constitue la préservation de l'environnement dans le cadre de l'ordre juridique communautaire? Deuxièmement, en cas de réponse affirmative à la première question, est-ce à bon droit que le Tribunal a jugé que cette décision ne concernait pas « individuellement » les personnes qui l'attaquaient? Troisièmement, en cas de réponse négative à la deuxième question, existait-il un autre obstacle à la recevabilité du recours initialement formé?

A — *En ce qui concerne la possibilité pour le citoyen de la Communauté de puiser un droit ou un intérêt légitime susceptible d'une protection juridictionnelle dans le bien que constitue la préservation de l'environnement dans le cadre de l'ordre juridique communautaire*

49. L'article 173, quatrième alinéa, du traité présuppose que la personne physique ou morale qui forme un recours contre une décision d'une institution communautaire soit titulaire d'un droit ou d'un intérêt légitime qu'affecte l'acte attaqué. Cette condition — qui ne vise pas les requérants privilégiés énumérés au deuxième alinéa du même article — est habituellement considérée comme impliquée par la formule expresse exigeant que l'acte attaqué concerne directement et personnellement le requérant. Lorsque cet acte présente les caractéristiques en question, il est rare que la condition de l'intérêt légitime ne soit pas remplie [35]. En tout cas, l'existence d'un intérêt légitime est l'un des éléments justifiant la recevabilité du recours, dont le juge communautaire vérifie la présence [36].

50. Nous pensons qu'il faut examiner cette question pour commencer, en raison précisément des spécificités de la présente affaire. De plus, le juge communautaire ne s'est pas, jusqu'à présent, exprimé sur l'existence d'un « intérêt environnemental légitime ». Pour ce motif, il est opportun de considérer la place occupée dans l'ordre juridique communautaire par la question de la protection de l'environnement et d'analyser la jurisprudence de la Cour en la matière.

a) *Dimension publique de la protection de l'environnement*

51. Dans un premier temps, il est incontestable que la garantie de la qualité de l'environnement est directement liée à ce que l'on

34 — En vertu de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour. Voir l'ordonnance du 18 mars 1987, Von Bonkewitz-Lindner/Parlement (13/86, Rec. p. 1417), et l'arrêt du 11 juillet 1990, Neotype Techmashexport/Commission et Conseil (C-305/86 et C-160/87, Rec. p. I-2945, point 18).

35 — La chose n'est, cependant, pas invraisemblable: voir l'arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, Rec. p. 2639).

36 — Comme exemples d'affaires dans lesquelles la Cour a admis l'existence d'un intérêt légitime, voir les arrêts du 29 juin 1978, BP e.a./Commission (77/77, Rec. p. 1513), et du 26 avril 1988, Apesco/Commission (207/86, Rec. p. 2151), et l'ordonnance du 8 mars 1993, Lezzi Pietro/Commission (C-123/92, Rec. p. I-809).

pourrait appeler l'« intérêt public communautaire ». Le juge communautaire a proclamé dans ses arrêts que la protection de l'environnement était « un des objectifs essentiels de la Communauté » [37]. Cette thèse trouve désormais appui dans le texte du traité. Depuis la révision entreprise le 7 février 1992, il est indiqué à l'article 2 que « la Communauté a pour mission ... de promouvoir une croissance ... respectant l'environnement... ». Dans ce but, conformément à l'article 3, sous k), l'action de la Communauté comporte « une politique dans le domaine de l'environnement ». Les lignes générales de cette politique sont décrites au titre XVI du traité; conformément à l'article 130 R, il y a lieu de contribuer, entre autres, à « la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement », à « la protection de la santé des personnes » et à « l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ». L'article 130 R, paragraphe 2, prévoit aussi que « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté » [38].

Pour concrétiser les objectifs de l'article 130 R, des réglementations spécifiques ont été introduites dans le droit communautaire dérivé, réglementations que le juge communautaire est chargé d'appliquer correctement [39].

52. Ce qui précède fait ressortir la dimension publique de l'environnement, composante de l'intérêt communautaire général, dont la garantie est, sur la base de l'équilibre stable défini par le traité, laissée au soin des États membres et des institutions communautai-

37 — Voir, par exemple, les arrêts ADBHU (déjà cité à la note 20) et Commission/Danemark (déjà cité aussi à la note 20), ainsi que l'arrêt du 19 mai 1992, Commission/Allemagne (C-195/90, Rec. p. I-3141, point 29) et les conclusions que nous avons présentées le 10 décembre 1996 sous l'arrêt du 18 mars 1997, Diego Calì (C-343/95, Rec. p. I-1547, points 55 à 64).

38 — Par exemple, dans l'arrêt du 9 juillet 1992, Commission/Belgique (C-2/90, Rec. p. I-4431, points 22 et suiv.), la Cour entreprend de concilier le principe communautaire fondamental de la libre circulation des marchandises, que consacre l'article 30 du traité, avec la nécessité de protéger l'environnement, telle qu'elle est affirmée à l'article 130 R du traité. Ainsi, alors qu'elle considère que les déchets peuvent être caractérisés comme des marchandises, relevant de l'article 30 du traité, elle admet finalement que des restrictions soient apportées à leur circulation en se fondant sur le motif suivant: « En effet, le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, principe établi pour l'action de la Communauté en matière d'environnement à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité, implique qu'il appartient à chaque région, commune ou autre entité locale de prendre les mesures appropriées afin d'assurer la réception, le traitement et l'élimination de ses propres déchets; ceux-ci doivent donc être éliminés aussi près que possible du lieu de leur production, en vue de limiter leur transport autant que faire se peut » (point 34). Voir aussi l'arrêt du 17 mars 1993, Commission/Conseil (C-155/91, Rec. p. I-939), ayant le même objet.

39 — Le droit communautaire dérivé a créé, pour les États membres, des obligations nombreuses et importantes, qui leur imposent d'assurer la protection de l'environnement. Le nombre de directives concernant la préservation de l'environnement est désormais particulièrement important; un acte ou une omission des autorités nationales qui affecte l'environnement peut constituer la violation non seulement d'une mais, cumulativement, de plusieurs directives. Par exemple, à la suite de plaintes de particuliers contre la République hellénique concernant la dégradation de la qualité des eaux du lac Vegoritida, du fleuve Soulos et du golfe Pagasitikos, la Commission a formé contre la République hellénique un recours fondé sur l'article 169 du traité, en invoquant une violation de la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (JO L 129, p. 23). Cependant, dans les griefs qu'elle invoquait dans son avis motivé, elle faisait encore référence à la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31, p. 1), en ce qui concerne le golfe Pagasitikos, ainsi qu'aux directives suivantes, en ce qui concerne plus spécialement la situation du lac Vegoritida et du fleuve Soulos: directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26); directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 271, p. 44); directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229, p. 11); directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (JO L 222, p. 1); directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), et directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (JO L 84, p. 43). Pour cette affaire, voir les conclusions présentées le 26 juin 1997 par l'avocat général M. Tesauro dans l'affaire Commission/Grèce (C-232/95 et C-233/95, arrêt du 11 juin 1998, pas encore publié.

res [40]. Cela signifie que la protection de l'environnement, telle que garantie par le droit communautaire primaire et la jurisprudence fondamentale de la Cour, constitue, en principe, une obligation essentielle des institutions « publiques » [41] — si l'on peut désigner par ce terme à la fois les institutions communautaires et les autorités nationales — de l'exécution de laquelle peuvent évidemment découler des obligations plus spécifiques pour les particuliers [42].

53. De toute façon, le respect de la légalité communautaire elle-même, dont fait partie l'obligation de protéger l'environnement, ne confère pas automatiquement à une personne physique ou morale un droit ou un intérêt légitime pour la protection duquel cette personne pourrait introduire un recours fondé sur l'article 173, quatrième alinéa, du traité. L'ordre juridique communautaire ne reconnaît pas l'action populaire [43], pas même en matière d'environnement. Il n'est donc pas possible d'invoquer, comme unique motif justifiant sa qualité pour agir, le vide juridique qu'est susceptible de créer le fait qu'il n'est pas certain que certaines violations commises par la Commission trouveraient remède si le soin de les soumettre au contrôle juridictionnel était laissé aux États membres et aux institutions communautaires, qui, dans la pratique, n'ont pas intérêt à le faire.

40 — Un exemple intéressant de la manière dont on peut assurer la protection de l'environnement grâce à un processus de confrontation entre les institutions communautaires et les États membres est celui de l'arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne (déjà cité à la note 18). Dans ce cas, la Commission avait formé, au titre de l'article 169 du traité, un recours par lequel elle demandait à la Cour de constater que, en autorisant, par une décision, la construction d'une nouvelle tranche de la centrale thermique de Großkrotzenburg sans évaluation préalable des incidences sur l'environnement, la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 189 du traité CEE en liaison avec la directive 85/337 du Conseil. Il vaut la peine d'observer que la Commission n'a pas agi contre la République fédérale d'Allemagne pour absence de transposition correcte de la directive en général, mais s'est limitée à la question de la construction de la centrale électrique. La Cour a reconnu la possibilité pour la Commission de former un recours au titre de l'article 169 contre un État membre en se fondant seulement sur une intervention affectant l'environnement et contraire au droit communautaire dérivé; elle a considéré que la Commission a notamment pour mission « *dans l'intérêt général communautaire* ... de veiller d'office à l'application, par les États membres, du traité et des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci et de faire constater, en vue de leur cessation, l'existence de manquements éventuels aux obligations qui en dérivent ». La Cour a également fait une distinction nette entre la nécessaire protection de l'environnement, en tant que partie intégrante de l'intérêt public, et l'existence ou non de droits liés à cette protection, conférés aux particuliers par le droit communautaire. Au point 26, elle indique que « par son recours, la Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne de ne pas avoir observé, dans un cas concret, l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement du projet considéré, qui découle directement de la directive. La question qui se pose est donc celle de savoir si la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle impose l'obligation alléguée. Cette question est étrangère à l'invocabilité directe par des particuliers à l'encontre de l'État des dispositions inconditionnelles et suffisamment claires et précises d'une directive non transposée, droit qui a été reconnu par la jurisprudence de la Cour ».

41 — Sur ce point, le droit communautaire présente des similitudes avec les systèmes constitutionnels nationaux de la République fédérale d'Allemagne, de la République hellénique et du royaume des Pays-Bas. Dans ces pays, la protection de l'environnement est reconnue expressément comme une obligation fondamentale de l'État, qui ne correspond pas nécessairement, pour le citoyen, à un droit individuel général lui permettant d'exiger le respect de cette obligation.

42 — Sans que cela signifie, évidemment, qu'un effet direct horizontal est reconnu aux directives dont le contenu concerne l'environnement (voir note 58 ci-après). Voir, par exemple, l'arrêt du 14 juillet 1994, Peralta (C-379/92, Rec. p. I-3453, point 59), concernant l'interdiction de rejeter dans la mer des substances chimiques nocives, et l'arrêt du 25 juin 1997, Tombesi e.a. (C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95, Rec. p. I-3561), concernant l'application des directives 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442 (JO L 78, p. 32) et 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20).

43 — Au contraire de la situation existant, au moins partiellement, en Espagne et au Portugal. La raison pour laquelle les conditions procédurales sont tellement peu rigoureuses dans ces pays doit être recherchée dans le fait que les Constitutions des États en question confèrent expressément aux citoyens un droit constitutionnel général à l'environnement (article 45 de la Constitution espagnole et article 46 de la Constitution portugaise).

b) *Droits reconnus aux particuliers par le droit communautaire dérivé*

54. La question de la protection de l'environnement dans l'ordre juridique communautaire ne se limite, cependant, pas à l'existence d'une obligation générale incombant aux autorités communautaires et nationales. Le droit communautaire dérivé, qui concrétise directement ou indirectement les objectifs poursuivis par la Communauté en matière d'environnement, a créé, au bénéfice des particuliers, certains droits spécifiques à contenu déterminé, dont la garantie relève des institutions judiciaires nationales et communautaires [44]. Ces droits découlent habituellement de l'effet direct des directives ayant pour objet la protection de l'environnement. Par exemple, dans l'affaire C-131/88, Commission/Allemagne [45], la Cour a jugé que la directive 80/68/CEE du Conseil, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses [46], « tend à assurer une protection efficace des eaux souterraines de la Communauté en obligeant les États membres, par des dispositions précises et détaillées, à prévoir un ensemble d'interdictions, de régimes d'autorisation et de procédures de contrôle afin d'empêcher ou de limiter les rejets d'un certain nombre de substances. Ces dispositions de la directive ont donc pour objet de faire naître des droits et des obligations à l'égard des particuliers ». L'avocat général M. Van Gerven a fait observer, dans le cadre de la même affaire, qu'« une transposition claire et précise des règles énoncées dans la directive peut, en outre, revêtir une certaine importance pour des particuliers tiers (comme les groupements écologistes ou les riverains) qui souhaitent obtenir des pouvoirs publics ou d'autres particuliers, ou leur imposer, le respect des interdictions et des restrictions énoncées dans la directive » [47].

55. La tendance de la jurisprudence à reconnaître aux particuliers des droits relatifs à la protection de l'environnement ou, au moins, la possibilité d'invoquer devant les juridictions les obligations incombant aux autorités nationales en vertu du droit communautaire dérivé est confirmée par l'arrêt récemment rendu par la Cour dans l'affaire Associazione Italiana per il WWF e.a. [48]. Il s'agissait d'une question préjudicielle suscitée par un recours formé devant le juge italien par certaines associations pour la protection de la nature contre une décision nationale arrêtant le calendrier de la chasse; ces associations soutenaient, entre autres, que les principes contenus dans la directive 79/409/CEE du Conseil, concernant la conservation des oiseaux sauvages [49], avaient été violés. La

44 — Évidemment, dans le cadre de la protection de l'environnement, les particuliers peuvent faire usage d'autres droits que leur reconnaît l'ordre juridique communautaire. Après l'adoption de la décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58), certaines organisations pour la protection de l'environnement, à savoir celles qui s'opposaient à la construction d'un centre d'observation de la nature en Irlande (voir note 33 ci-dessus), ont demandé à accéder à tous les documents de la Commission concernant l'examen du projet en question et le point de savoir si des fonds structurels communautaires pouvaient être utilisés pour financer ce projet. La Commission a refusé l'accès en invoquant la protection de l'intérêt public et de son intérêt propre relatif au secret de ses délibérations. A l'encontre de ce refus, le WWF (UK) a formé un recours devant le Tribunal, qui, après avoir reconnu que « la décision 94/90 est ... un acte susceptible de conférer aux tiers des droits que la Commission est tenue de respecter » (point 55), a, par son arrêt du 5 mars 1997, WWF UK/Commission (T-105/95, Rec. p. II-313), annulé la décision de refus parce que sa motivation ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 190 du traité.

45 — Arrêt du 28 février 1991 (déjà cité à la note 21 ci-dessus).

46 — Directive du 17 décembre 1979 (JO 1980, L 20, p. 43).

47 — Conclusions présentées le 25 septembre 1990 (point 7).

48 — Arrêt du 7 mars 1996 (C-118/94, Rec. p. I-1223). Voir aussi l'arrêt du 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. p. I-3805).

49 — Directive du 2 avril 1979 (JO L 103, p. 1).

question qui se posait concernait les conditions dans lesquelles l'article 9 de la directive permet aux États membres de déroger au régime général d'interdiction de la chasse des espèces protégées. La Cour a finalement reconnu un effet direct à cet article, en invoquant sa jurisprudence constante selon laquelle « dans les cas où les autorités communautaires auraient, par voie de directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire » [50].

56. Nous pensons que cet arrêt constitue un exemple caractéristique de la manière dont la concrétisation d'un objectif général, tel que la protection de l'environnement, par une série de dispositions du droit communautaire dérivé, aboutit à donner aux particuliers la possibilité de revendiquer, par la voie judiciaire, la préservation de l'environnement, même dans des cas où un droit semblable n'est pas consacré directement et expressément par le législateur communautaire [51].

57. Les requérants suivent aussi ce raisonnement lorsqu'ils affirment que la directive 85/337 leur a conféré certains droits, auxquels la décision litigieuse de la Commission porte atteinte. Il faut signaler que cette directive constitue l'une des conquêtes les plus importantes du législateur communautaire en matière de protection de l'environnement. Comme il ressort de son sixième considérant, son objectif consiste dans l'introduction d'une évaluation préalable des effets notables que peuvent avoir certaines interventions touchant à l'environnement. D'après l'article 3 de la directive, les États membres doivent évaluer les effets directs et indirects d'un projet sur l'homme, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel. Les requérants considèrent que les articles 2, 3, 6 et 8 de cette directive confèrent certains droits à un groupe de particuliers, qui, à l'article 6, est désigné par le terme de « public concerné ».

50 — Point 19 de l'arrêt Associazione Italiana per il WWF e.a. (précité). Il vaut la peine de signaler que, d'après la position constamment adoptée par la Cour (arrêts du 13 octobre 1987, Commission/Pays-Bas, 236/85, Rec. p. 3989; du 8 juillet 1987, Commission/Belgique, 247/85, Rec. p. 3029; du 27 avril 1988, Commission/France, 252/85, Rec. p. 2243; du 3 juillet 1990, Commission/Allemagne, C-288/88, Rec. p. I-2721; du 2 août 1993, Commission/Espagne, C-355/90, Rec. p. 4221, et du 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a., C-435/92, Rec. p. I-67), la législation communautaire en matière de protection des oiseaux sauvages vise à la conservation d'un « patrimoine commun », dont la gestion a été confiée aux États membres; dans ce sens, les directives en question visent à la protection de l'environnement en tant que composante de l'intérêt public communautaire, conformément à ce que nous avons exposé précédemment, et ne paraissent pas avoir directement pour but de garantir un droit aux particuliers. De même, bien que les directives en question ait fait l'objet d'une analyse jurisprudentielle, la Cour ne s'est pas exprimée sur le point de savoir dans quelle mesure elles produisent des effets directs dans les ordres juridiques internes.

51 — Est intéressant aussi l'arrêt de la Cour du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-361/88), déjà cité à la note 21 ci-dessus, concernant le caractère obligatoire de la directive 80/779/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO L 229, p. 30). La Cour paraît lier l'existence pour les institutions étatiques d'une obligation publique concernant la protection de la santé humaine à un droit correspondant pour les particuliers. Le point 16 de l'arrêt est formulé comme suit: « il faut relever que l'obligation faite aux États membres de prescrire des valeurs limites à ne pas dépasser pendant des périodes et dans des conditions déterminées, prévue par l'article 2 de la directive, est instaurée 'en vue de protéger, notamment, la santé de l'homme'. Elle implique, dès lors, que dans toutes les hypothèses où le dépassement des valeurs limites pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci puissent se prévaloir de règles impératives pour pouvoir faire valoir leurs droits... ». Il vaut la peine de faire remarquer que le motif justifiant la création de droits bénéficiant aux particuliers est la santé humaine; nous pensons toutefois que la santé publique constitue un objectif spécifique qui est en relation directe avec la protection de l'environnement. En outre, la relation entre l'environnement et la santé ressort aussi de la formulation de l'article 130 R du traité.

58. En effet, la Cour a admis que les articles 2, 3 et 8 de la directive ont un effet direct [52]. En ce qui concerne le caractère obligatoire de l'article 6, paragraphe 2, de la directive, l'avocat général M. Elmer fait, dans ses conclusions relatives à l'affaire C-72/95 [53], la remarque suivante: « selon l'article 6, paragraphe 2, de la directive, il incombe aux États membres de veiller à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations recueillies soient mises à la disposition du public et à ce qu'il soit donné au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé. La directive impose donc aux États membres d'instituer une procédure d'audition accordant aux particuliers un droit d'être entendu. Au cas où la mise en œuvre de la directive par un État membre a pour effet de soustraire des projets pouvant avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation de l'impact écologique, le citoyen est empêché d'exercer son droit d'être entendu. La transposition fautive d'une directive par l'État membre prive ainsi le citoyen d'un droit qu'il tire de la directive. ... A la lumière de ces considérations, nous estimons que les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, lus en liaison avec l'article 6, paragraphe 2, de la directive, confèrent des droits aux particuliers » [54].

59. Nous croyons que, si l'on voulait considérer que les requérants appartiennent à ce « public » susceptible d'être concerné par le projet de construction des deux centrales électriques aux îles Canaries [55], ceux-ci seraient alors titulaires de droits qui leur sont reconnus par la directive 85/337. Ces droits leur permettent, premièrement, d'exiger que, avant d'être autorisés, les projets d'intervention touchant à l'environnement fassent l'objet d'une évaluation quant à leurs incidences sur ce dernier; deuxièmement, d'obtenir que les projets de travaux davantage susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, c'est-à-dire ceux énumérés à l'annexe I de la directive ou, dans certaines conditions, ceux énumérés à l'annexe II, soient réalisés conformément à la procédure décrite aux articles 5 à 10 de la directive. En particulier, de cette procédure découle le droit d'obtenir, premièrement, que les informations recueillies en vertu de l'article 5 soient mises à la disposition du public, deuxièmement, d'obtenir que le public ait la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé et, troisièmement, d'exiger que cet avis soit pris en considération dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation. En conséquence, si l'acte attaqué de la Commission, par lequel elle a décidé de poursuivre le financement des travaux litigieux en Espagne, porte atteinte à ces droits, il « concernait » alors réellement les requérants, en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, et c'est, en principe, à bon droit que ceux-ci ont formé un recours à son encontre [56].

60. Il résulte de ce qui précède que le droit communautaire dérivé confère aux particu-

52 — Arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne (cité à la note 18 ci-dessus), point 39.

53 — Conclusions du 26 mars 1996, sous l'arrêt de la Cour du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (Rec. p. I-5403, I-5431).

54 — Point 70 des conclusions. Toutefois, la Cour n'a pas pris explicitement position sur cette question, parce que, d'après les faits du litige pendant devant la juridiction de renvoi, les parties n'avaient pas mis en œuvre les droits, quels qu'ils soient, que leur reconnaît la directive 85/337; pour cette raison, la Cour s'est limitée à répondre que l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 a un effet direct et que la juridiction nationale, qui, en vertu du droit national, a la faculté d'appliquer d'office des règles de droit qui n'ont pas été invoquées, doit appliquer cette disposition, même si la partie intéressée ne l'a pas invoquée.

55 — Signalons que la directive 85/337 ne définit pas le « public » que vise les dispositions en question; cette remarque n'est pas sans importance. Voir point 96 ci-après.

56 — Évidemment, le fait que la décision de la Commission « concerne » les requérants ne signifie pas nécessairement qu'elle les concerne individuellement. Voir point 66 ci-après.

liers des droits satellites spécifiques quant à la protection de l'environnement, droits dont ils peuvent évidemment revendiquer la garantie par la voie judiciaire. Néanmoins, si les droits ou les intérêts légitimes dont le citoyen peut revendiquer la garantie par la voie judiciaire en matière de protection de l'environnement se limitent à ceux que nous avons décrits ci-dessus, la protection conférée par l'ordre juridique communautaire est alors imparfaite et fragmentaire. Premièrement, des droits ou des intérêts légitimes susceptibles d'une protection juridictionnelle n'existent que dans les cas où ont été adoptées des règles de droit communautaire dérivé ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne [57] et, en conséquence, ils ne peuvent naître lorsque ces règles impliquent une obligation pour les particuliers [58]. Deuxièmement, les droits susdits ne peuvent être invoqués à l'encontre des institutions communautaires, en vue d'obtenir que le Tribunal annule des actes de ces dernières, sans que, dans la réalité, ne se dressent des obstacles procéduraux particulièrement importants [59].

c) *Existence d'une obligation spécifique imposant à la Commission de contrôler si les travaux financés sont conformes à la législation communautaire en matière d'environnement*

61. Outre les prérogatives reconnues aux particuliers par le droit communautaire aux dépens (en principe) des autorités nationales, nous pensons que, dans certains cas particuliers, les règles communautaires relatives à la protection de l'environnement imposent directement aux institutions communautaires des obligations concrètes et précises, dont les particuliers concernés peuvent revendiquer le respect par la voie judiciaire. Le droit communautaire primaire et dérivé impose une semblable obligation à la Commission

57 — Il faut encore souligner que la création de droits au bénéfice des particuliers par les directives concernant la protection de l'environnement n'est pas toujours la règle. L'attitude qu'a adoptée la Cour dans son arrêt du 23 février 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e.a. (C-236/92, Rec. p. I-483) est révélatrice à cet égard. Dans cette affaire, se posait la question de savoir si l'article 4 de la directive 75/442, déjà citée à la note 39, conférait des droits aux particuliers. Cette disposition est formulée dans les termes suivants: « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et notamment:
— sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol ni pour la faune et la flore,
— sans provoquer d'incommodités par le bruit ou les odeurs,
— sans porter atteinte aux sites et aux paysages. »
Certains particuliers avaient invoqué la disposition en question devant les juridictions nationales et demandaient l'annulation d'une décision d'une autorité nationale entrant dans le champ d'application de cette disposition, au motif que la réglementation interne ne prévoyait pas les mesures nécessaires pour promouvoir la transformation et le recyclage des déchets. La Cour a finalement considéré que l'article 4 de la directive avait un caractère programmatique et énonçait les objectifs que les États membres devaient respecter dans l'exécution des obligations spécifiques que comportaient d'autres dispositions de la directive. « Ainsi, la disposition en question doit être considérée comme la délimitation du cadre dans lequel doit se dérouler l'activité des États membres en matière de traitement des déchets et non comme imposant en soi l'adoption de mesures concrètes ou telle ou telle méthode d'élimination des déchets. Elle n'est donc ni inconditionnelle ni suffisamment précise et n'est pas ainsi de nature à conférer des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État » (point 14). Voir aussi l'arrêt du 12 mai 1987, Traen e.a. (372/85, 373/85 et 374/85, Rec. p. 2141).

58 — Constitue un exemple caractéristique l'arrêt de la Cour du 26 septembre 1996, Arcaro (C-168/95, Rec. p. I-4705), concernant la directive 76/464, déjà citée à la note 39. La Cour, après avoir repris la position constamment adoptée par elle quant à l'absence d'effet horizontal des directives, a déclaré que les dispositions des directives qui obligent celui qui procède à des rejets de cadmium à solliciter et à obtenir une autorisation ne peuvent, par elles-mêmes et indépendamment d'une législation nationale prise pour leur application, permettre de réduire ou d'aggraver la responsabilité pénale de celui qui agit en infraction à ces dispositions.

59 — L'obstacle fondamental réside dans le fait que l'atteinte aux droits conférés par une directive résulte, en principe, d'un acte d'une institution nationale qui, même s'il est en relation avec un acte d'une institution communautaire, ne peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel exercé par le juge communautaire. Voir l'arrêt Oleificio Borelli/Commission (cité à la note 32 ci-dessus). Voir aussi note 109 ci-après.

chaque fois qu'elle se propose de financer des travaux ayant éventuellement des incidences sur l'environnement, comme c'est le cas en l'espèce. D'ailleurs, en ce qui concerne les travaux en cause, la Commission, comme les requérants le font observer à juste titre, a reconnu, dans la décision C(91)440, que cette obligation lui incombait et s'est, en outre, engagée à les respecter. Examinons, toutefois, la question de manière plus approfondie.

62. Nous commençons par faire observer que les dispositions du traité concernant l'environnement ne se bornent pas à proclamer des principes. En particulier, le paragraphe 1 de l'article 130 R peut se référer, de manière générale, à la poursuite des objectifs auxquels doit contribuer la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement et le paragraphe 2 définir les principes généraux de cette politique, mais la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe 2 de l'article 130 R du traité paraît imposer aux institutions communautaires une obligation concrète et précise, qui pourrait être considérée comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique communautaire. Il est explicitement indiqué que « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ».

63. Signalons, en outre, que cette obligation n'est pas demeurée « lettre morte », mais qu'elle a été transposée en droit communautaire dérivé, notamment dans le cadre de la législation concernant le financement par la Communauté de certaines opérations ayant des incidences sur l'environnement. Comme nous l'avons indiqué, l'article 7 du règlement n° 2052/88 dispose que « les actions faisant l'objet d'un financement ... doivent être conformes aux dispositions ... des politiques communautaires, y compris celles concernant ... la protection de l'environnement ». Ainsi, en ce qui concerne le financement de deux centrales électriques aux îles Canaries, la Commission était tenue de prendre en considération le paramètre de la protection de l'environnement et c'est à juste titre qu'elle s'est engagée dans cette direction en adoptant la décision C(91)440 [60].

64. Nous pensons que les obligations susmentionnées incombant à la Commission découlent d'un cadre réglementaire qui confère éventuellement à une catégorie déterminée de particuliers le droit d'en revendiquer le respect par la voie judiciaire. De plus, il n'est pas indifférent que le juge communautaire ait déjà discerné la nécessité d'établir une relation entre les obligations qui incombent aux autorités nationales en vertu de règles claires du droit communautaire dérivé concernant la protection de l'environnement et la faculté pour les particuliers de revendiquer le respect de ces obligations par la voie judiciaire. Telle est la conclusion résultant de la jurisprudence

60 — Malgré les objections du gouvernement espagnol, nous considérons que la Commission s'est réellement engagée dans cette direction. En particulier, le préambule de la décision C(91)440 indique que « considérant que, vu les caractéristiques de cet investissement et ses incidences sur l'environnement, il est obligatoire de se conformer au droit communautaire en la matière et, en premier lieu, à la directive 85/337 ». L'article 5 de la décision ajoute que « le non-respect d'une quelconque des conditions énoncées dans la présente décision donne à la Commission le droit de réduire ou de supprimer l'aide octroyée... ». Au point C.2 de l'annexe III à la décision, il est aussi indiqué que « si la Commission constate qu'une opération déterminée n'a pas respecté ou ne respecte pas la politique communautaire, elle doit suspendre le versement des fonds communautaires destinés à cette opération et doit en avertir l'autorité de l'État membre chargée de mettre en œuvre l'opération en question ».

précitée de la Cour relative à l'effet direct des directives 80/68, 79/409 et 80/779. Plus précisément, dans cette jurisprudence transparaît la volonté du juge communautaire de ne pas laisser aux seuls requérants privilégiés de l'article 173, deuxième alinéa, le soin de surveiller le respect de ce droit communautaire dérivé, parce qu'il observe que la législation en question est liée à la protection d'un groupe déterminé de particuliers. Nous croyons que la même philosophie doit inspirer la Cour dans les cas, comme celui de l'espèce, où la règle communautaire ne se limite pas à imposer des obligations aux États membres, mais concerne directement l'action des institutions communautaires. En outre, le fait que la Commission n'intervienne pas elle-même sur l'environnement, mais se borne à financer l'intervention ne signifie pas nécessairement que ses actes ne peuvent pas, éventuellement, concerner certains particuliers, et cela de manière directe et individuelle [61].

65. Il faudra, pensons-nous, reconnaître que, en l'espèce, le respect de l'obligation spécifique et claire incombant à la Commission de prendre en considération la préservation de ce bien que constitue l'environnement, grâce au respect de la législation communautaire en la matière, lors du financement des travaux litigieux effectués aux îles Canaries, ne concerne pas seulement la Commission seule, mais intéresse aussi certains particuliers; ces derniers peuvent, éventuellement, solliciter une protection juridictionnelle en cas de violation de cette obligation, si, évidemment, ils satisfont aux conditions procédurales requises.

66. En conclusion, nous considérons que, dans le cadre de la présente affaire, les requérants avaient la faculté d'invoquer devant le Tribunal, d'une part, l'atteinte portée — selon eux — par la Commission aux droits que leur confère la directive 85/337 et, d'autre part, le préjudice qu'ils estiment subir du fait que, comme ils l'affirment, la Commission a négligé de vérifier, avant de poursuivre le financement, si les travaux litigieux étaient réalisés en conformité avec la législation communautaire en matière d'environnement. Évidemment, il ne résulte pas nécessairement des considérations qui précèdent que le recours formé par les requérants devant le Tribunal était recevable. La recevabilité de leur recours dépend du point de savoir s'ils satisfaisaient aux conditions énoncées à l'article 173, quatrième alinéa, du traité et, en particulier, à celle exigeant que l'acte attaqué les concerne individuellement. C'est cette question que nous examinerons immédiatement ci-après.

61 — Sur cette question, le récent arrêt du 22 avril 1997, Geotronics/Commission (C-395/95 P, Rec. p. I-2271) est particulièrement révélateur. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour en matière de passation de marchés publics financés par le Fonds européen de développement, les interventions des représentants de la Commission, qu'il s'agisse d'approbations ou de refus d'approbation, de visas ou de refus de visa, tendent uniquement à constater que les conditions du financement communautaire sont ou non réunies et qu'elles n'ont pas pour objet ni ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte au principe selon lequel les marchés en question demeurent des marchés nationaux pour les États bénéficiaires (voir, notamment, les arrêts du 10 juillet 1984, STS/Commission, 126/83, Rec. p. 2769; du 10 juillet 1985, CMC e.a./Commission, 118/83, Rec. p. 2325, et du 14 janvier 1993, Italsolar/Commission, C-257/90, Rec. p. I-9).
Cependant, la Cour a jugé que, en raison de la spécificité de l'affaire Geotronics/Commission, une décision de la Commission par laquelle elle a rejeté l'offre faite par une société, dans le cadre du programme Phare, en vue de la fourniture de matériel électronique à la Roumanie, concernait individuellement cette société. Pour ce motif, elle a annulé l'arrêt du Tribunal qui décidait en sens contraire. En conséquence, le fait que la Commission finance simplement une activité qu'elle n'entreprend pas directement elle-même n'exclut pas a priori la probabilité que les actes accomplis par elle en cette matière concernent certains sujets de droit et même individuellement.

B — *Question de savoir si l'acte attaqué concernait individuellement les requérants*

67. Comme nous l'avons indiqué, dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal est parvenu à la conclusion selon laquelle la décision attaquée ne concernait pas individuellement les requérants et, pour ce motif, il a jugé leur recours irrecevable. C'est à l'encontre de cette thèse du Tribunal que les requérants agissent en l'espèce.

68. De plus, le Tribunal s'est fondé sur une jurisprudence constante selon laquelle une décision d'une institution communautaire ne peut concerner individuellement d'autres personnes que son destinataire, sauf si elle les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire. Telle est la majeure du raisonnement judiciaire développé par le Tribunal.

69. Les requérants ont aussi exposé devant la Cour leur point de vue, selon lequel le juge communautaire doit, notamment dans leur cas, faire abstraction des restrictions procédurales rigoureuses qu'a introduites la jurisprudence précitée. Ils invoquent à cette fin la spécificité de l'intérêt légitime en matière d'environnement, les développements observés au niveau national et mondial dans le sens d'une protection juridictionnelle plus efficace du bien légitime que constitue l'environnement et le risque de vide juridique créé par l'ordonnance attaquée quant à leur protection. Ils proposent une série de critères que, selon eux, le juge communautaire devra apprécier lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la recevabilité d'un recours soulevant la question d'une atteinte à l'environnement.

70. Ensuite, nous examinerons si la solution adoptée par le Tribunal dans l'ordonnance attaquée est correcte, en distinguant l'attitude choisie à l'égard des personnes physiques requérantes [b)] et celle adoptée à l'égard des organisations pour la protection de l'environnement requérantes [c)]. Cependant, avant d'aborder ces questions, nous estimons indispensable de faire allusion à une problématique qu'ont développée les parties — qui professent, évidemment, des thèses contraires — qui touche à la qualité et au caractère complet de la protection juridictionnelle conférée par les juridictions nationales (espagnoles) [a)].

a) *Protection juridictionnelle conférée par les juridictions nationales en tant que motif excluant la qualité pour agir des requérants*

71. La question de savoir dans quelle mesure une personne physique peut demander et obtenir un secours judiciaire dans l'ordre

juridique national est habituellement l'une de celles qui sont examinées lorsque l'on s'interroge sur l'interprétation et l'application correctes de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. Bien que, d'un point de vue théorique, nous soyons opposé à ce que ce facteur soit pris en considération — parce que la possibilité de former des recours internes devant les juridictions nationales n'exclut pas la possibilité de contester directement, devant les juridictions communautaires, la légalité d'une décision d'une institution communautaire, lorsque les conditions procédurales énoncées à l'article 173, quatrième alinéa, du traité sont remplies [62] —, nous pensons qu'il y a lieu d'insister sur les points suivants:

72. i) Pour commencer, nous ne nous rallions pas à la thèse développée par le gouvernement espagnol, selon laquelle les requérants ont demandé au juge communautaire de se prononcer sur la légalité d'un acte d'une autorité nationale et, pour ce motif, ont suscité le présent litige à l'encontre de la décision de la Commission, qui, en réalité, ne les concerne pas. Nous croyons que les requérants agissent exclusivement contre un acte d'une institution communautaire, en imputant à cette dernière une violation d'une règle de droit communautaire, qui, selon eux, affecte leurs droits et intérêts susceptibles d'être légalement protégés [63]. Le fait que la décision attaquée de la Commission concerne la réalisation de travaux d'infrastructure en Espagne ne signifie pas nécessairement que ceux qui désirent s'opposer à cet acte doivent agir devant les juridictions espagnoles; cela ne signifie pas non plus que cet acte ne peut pas, théoriquement tout au moins, affecter de manière autonome et indépendante les droits et intérêts légitimes de certains sujets de droit, indépendamment du point de savoir s'il existe des actes administratifs nationaux concernant la réalisation de ces travaux, à l'encontre desquels les intéressés ne disposent que des voies de recours que leur offre le droit national.

73. ii) Tant la Commission que le gouvernement espagnol soutiennent, en outre, que les requérants auraient pu obtenir une protection juridictionnelle satisfaisante s'ils s'étaient bornés à exercer les voies de recours nationales, dans le cadre desquelles ils auraient pu poser la question de la légalité de la décision de la Commission concernant la poursuite du financement et alors, en cas de doute, le juge national aurait déféré à la Cour

62 — En conséquence, on ne peut pas utiliser la qualité de la protection judiciaire offerte par le droit national comme critère pour déterminer l'interprétation correcte de ces conditions procédurales et vérifier à chaque fois si les faits litigieux y satisfont, à partir du moment où ce critère n'est pas énoncé expressément à l'article 173, quatrième alinéa, du traité. De plus, nous pouvons difficilement imaginer que le juge communautaire procède à une évaluation détaillée de cette qualité, rien que pour la comparer à celle de la protection judiciaire que lui-même offre. Pour ce motif, c'est à juste titre, selon nous, que le Tribunal n'a puisé aucun argument dans cette problématique, même si les parties l'invitaient à le faire.

63 — C'est pour cette raison, d'ailleurs, que la référence faite par le royaume d'Espagne à l'arrêt Oleificio Borelli/Commission précité (voir note 32 ci-dessus) est dénuée de pertinence sur ce point. Les actuels requérants au pourvoi n'invitaient pas le Tribunal à se prononcer sur la légalité d'un acte des autorités espagnoles s'insérant dans le cadre d'une procédure de prise de décision communautaire, comme dans le cas de l'affaire Borelli. Cela signifie que les requérants n'ont pas affirmé que la décision attaquée de la Commission était illégale parce qu'elle était fondée sur un acte illégal ou des manquements des autorités espagnoles. Ils soutiennent que la Commission n'a pas contrôlé, comme elle le devait, la légalité des actes ou des omissions des autorités espagnoles, sur la base exclusivement du droit communautaire. En conséquence, leur argument repose sur une autre base que dans l'affaire Oleificio Borelli/Commission. Dans cette dernière, le recours était dirigé contre un acte communautaire qui présupposait légalement un avis conforme des autorités nationales, mais les arguments des requérants faisaient exclusivement référence à l'illégalité de l'avis national. En dépit de cela, la jurisprudence Oleifio Borelli/Commission n'est pas tout à fait sans rapport avec la présente affaire. Voir note 109 ci-après.

une question préjudicielle à ce sujet. Ils soulignent que cette solution est la plus appropriée si l'on tient compte du fait que le juge national est le juge communautaire de droit commun.

74. Nous estimons utile de signaler que, ainsi qu'il ressort du dossier de l'affaire et des informations communiquées par les parties lors de la procédure orale organisée devant la Cour, certains des requérants ont tenté d'empêcher la réalisation des travaux en cause, en exerçant les recours appropriés devant les juridictions nationales compétentes; les procédures en question sont encore pendantes. En revanche, aucune juridiction espagnole n'a déféré à la Cour une question préjudicielle posant le problème de la légalité de la décision litigieuse de la Commission, relative à la poursuite du financement des travaux entrepris aux îles Canaries. Nous ne voyons, d'ailleurs, pas de quelle manière la question de la légalité de cet acte pourrait se poser dans le cadre d'une procédure nationale. Cette dernière ne peut que concerner la légalité des autorisations administratives délivrées en vue de la construction des centrales électriques ou de l'étude des incidences sur l'environnement. Cependant, même si une telle question supplémentaire pourrait, exceptionnellement, se poser [64], la protection qu'offrirait éventuellement le juge national ne serait évidemment pas aussi étendue et complète que celle que les requérants auraient obtenue si le recours qu'ils ont formé devant le Tribunal avait été accueilli. La compétence du juge national ne pourrait être étendue à la question de la légalité du financement lui-même ni, a fortiori, conduire à l'annulation de la décision de la Commission relative à la poursuite du financement.

75. En conclusion, si les requérants satisfont aux conditions requises par l'article 173, quatrième alinéa, du traité pour former un recours contre la décision litigieuse de la Commission, les possibilités de protection juridictionnelle qui leur sont offertes par le droit national n'empêchent nullement qu'ils aient qualité pour agir devant le Tribunal.

b) *Qualité pour agir des requérants*

76. Tout d'abord, nous pensons que les requérants ne sont pas fondés à contester la majeure du raisonnement judiciaire du Tribunal, en soutenant que, dans leur cas, il ne devait pas appliquer l'article 173, quatrième alinéa, du traité selon l'interprétation que la Cour en a constamment faite. La condition de recevabilité rigoureuse et vraiment restrictive qui consiste à exiger que l'acte attaqué concerne individuellement les requérants a été énoncée expressément par le droit communautaire primaire; faisant une interprétation correcte de cette disposition, le Tribunal exige que les sujets de droit qui ne sont pas destinataires d'un acte d'une institution communautaire invoquent et démontrent l'existence de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait

64 — Le seul cas que, théoriquement, nous pourrions imaginer est celui où les autorités espagnoles invoqueraient la décision de la Commission devant les juridictions nationales, pour justifier que les travaux de construction des centrales électriques aux îles Canaries ont débuté sans qu'une étude de leurs incidences sur l'environnement ait été entreprise. En d'autres termes, les autorités espagnoles pourraient soutenir qu'elles n'ont pas procédé à la réalisation d'une étude conforme à la directive 85/337, parce que cela n'était pas indispensable en l'espèce, comme, d'ailleurs, l'a confirmé l'attitude de la Commission, qui a décidé de poursuivre le financement des travaux. Évidemment, pour écarter cet argument (supposons qu'une telle étude ait été obligatoire, conformément à la directive), le juge national ne devrait pas se prononcer d'abord sur la légalité de la décision de la Commission ni, a fortiori, déférer une question préjudicielle à la Cour.

qui les individualise et les différencie par rapport à tout autre sujet de droit [65]. Cette thèse ne peut être ébranlée ni par la spécificité du bien légitime que constitue la protection de l'environnement ni par toutes les considérations que les requérants ont invoquées au sujet de l'évolution actuelle des droits nationaux et du droit international quant à la question de la sauvegarde de l'environnement [66].

77. Cependant, les requérants font, en outre, valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en interprétant de manière incorrecte la règle procédurale énoncée à l'article 173, quatrième alinéa, du traité et en tirant des conclusions erronées de la jurisprudence de la Cour en la matière; ce moyen de pourvoi étant recevable, nous l'analyserons immédiatement ci-après.

65 — En tout cas, nous n'insistons pas sur la condition supplémentaire exigeant que les requérants soient individualisés « d'une manière analogue à celle du destinataire ». C'est à juste titre que le juge communautaire exige que cette condition spéciale, qui n'est pas énoncée expressément par la disposition pertinente de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, soit satisfaite dans le cadre des litiges de nature économique; cependant, elle ne peut avoir la même place dans des affaires comme la présente, parce que, autrement, cette disposition serait privée de tout effet utile. En effet, cela aboutirait à une situation absurde où l'on demanderait aux particuliers ou aux organisations pour la protection de l'environnement agissant contre un acte de la Commission relatif au versement d'une aide financière à un État membre en vue de travaux ayant des incidences sur l'environnement de prouver qu'ils s'identifient en droit et en fait au destinataire de l'acte, à savoir l'État membre auquel le financement est attribué. Pour le surplus, la condition de l'« individualisation » des requérants est parfaitement légitime et réelle.

66 — Les restrictions procédurales de l'article 173, quatrième alinéa, du traité ne peuvent être contestées, même lorsque le bien mis en danger est la protection de l'environnement. L'importance de la préservation de l'environnement, qui est proclamée par la déclaration de Rio, par l'Agenda 21 et par d'autres textes connexes ne peut conduire à déroger aux conditions procédurales précitées au bénéfice des requérants. De plus, la Cour a jugé récemment que le cinquième programme d'action pour l'environnement, qui a été approuvé par le Conseil et par les représentants des États membres le 1er février 1993, vise à fournir un cadre pour la définition et la mise en œuvre de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, mais ne comporte pas de règles de droit obligatoires (voir l'arrêt Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission e.a., cité à la note 33, point 32).

i) Données jurisprudentielles existantes

78. aa) Il est, pensons-nous, indispensable de se référer à la jurisprudence par laquelle la Cour a interprété et précisé l'exigence procédurale précitée. Dans un premier temps, il y a lieu de souligner que, malgré l'uniformité apparente de ses décisions, au moins quant à leur formulation, la Cour n'adopte pas une position jurisprudentielle absolument immuable [67]; elle est, en effet, encline à aplanir les obstacles procéduraux lorsque la spécificité d'une affaire l'exige, en offrant une protection juridictionnelle plus complète [68].

79. Tout d'abord, la qualité pour agir des particuliers ne présente pas de difficultés spécifiques dans les cas où ceux-ci ont participé à la préparation de l'acte attaqué [69] ou lorsque le droit communautaire a organisé, avant l'adoption de l'acte attaqué, une procédure spéciale à laquelle ils peuvent participer et dans le cadre de laquelle ils peuvent exprimer leur point de vue. Pour ce motif, une société qui avait dénoncé à la Commission un accord contraire à l'article 85 du traité intervenu entre ses concurrents a été

67 — Nous renvoyons, par exemple, au revirement jurisprudentiel qu'a constitué l'arrêt du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission (C-152/88, Rec. p. I-2477). Pour cette affaire, voir point 86 ci-après.

68 — Par exemple, la Cour a fait une interprétation large et favorable aux requérants de la condition procédurale en cause dans l'arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Rec. p. 1339), où elle a jugé que pouvaient agir contre la décision du bureau du Parlement européen concernant la répartition des crédits approuvés destinés à couvrir les dépenses engagées par les formations politiques lors des élections de 1982 non seulement les formations politiques qui existaient encore au moment où la décision a été prise, mais aussi celles qui étaient disparues à ce moment.

69 — Voir l'arrêt du 20 mars 1985, Timex/Conseil et Commission (264/82, Rec. p. 849), concernant l'adoption du règlement antidumping.

jugée recevable à agir contre la décision de la Commission qui exemptait cet accord des interdictions énoncées à l'article 85, paragraphe 1, du traité, en application de l'article 85, paragraphe 3 [70]. Le Tribunal a également considéré qu'avaient qualité pour agir devant lui des personnes qui avaient dénoncé une aide étatique illégale à la Commission et présenté leurs observations dans le cadre de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité [71].

80. Le motif pour lequel la Cour a finalement admis la recevabilité des recours dans les cas précités est indiqué clairement dans l'arrêt Cofaz e.a./Commission [72]: « Il ressort d'une jurisprudence constante que les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés au sens de l'article 173, alinéa 2, que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire .... En ce qui concerne plus particulièrement ladite situation de fait, la Cour a itérativement jugé que, dans les cas où un règlement accorde aux entreprises plaignantes des *garanties procédurales* les habilitant à demander à la Commission de constater une infraction aux règles communautaires, ces entreprises doivent disposer d'une voie de recours destinée à protéger leurs intérêts légitimes... » [73].

81. En revanche, chaque fois que semblable procédure n'a pas été organisée par le droit communautaire, les particuliers se trouvant dans une situation de fait correspondant à celles que nous venons de décrire peuvent difficilement obtenir une protection juridictionnelle des juridictions communautaires [74].

82. bb) Dans les autres cas, les recours des particuliers se heurtent souvent à la position

70 — La Cour s'est fondée dans ce cas sur l'importance de la procédure de l'article 3 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (JO 1962, 13, p. 204), dans le cadre duquel certaines personnes sont habilitées à demander à la Commission de constater une violation de l'article 85 du traité. Il est donc logique que ces mêmes personnes aient accès à la voie judiciaire en vue d'obtenir la protection des intérêts légitimes que leur reconnaît le règlement n° 17. Voir l'arrêt du 25 octobre 1977, Metro/Commission (26/76, Rec. p. 1875).

71 — Arrêts du 28 janvier 1986, Cofaz e.a./Commission (169/84, Rec. p. 391), et Cook/Commission (déjà cité à la note 7). Il en va de même, lorsque la Commission n'a pas suivi la procédure prévue par ce paragraphe, pour les personnes qui auraient pu présenter des observations si la disposition de l'article 93, paragraphe 2, avait été mise en œuvre (arrêt Matra/Commission, déjà cité à la note 7). Dans cet arrêt, la Cour a souligné la spécificité de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité et le droit d'être entendues que cette procédure confère aux personnes « intéressées ». Il faut signaler que, de manière analogue, une société concurrente peut attaquer une décision de la Commission par laquelle cette dernière constate qu'une opération de concentration entre entreprises est compatible avec le marché commun, lorsque cette société a présenté des observations dans le cadre de la procédure du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO L 395, p. 1) et qu'il lui a été répondu que ces observations seraient pleinement prises en considération; une société concurrente peut encore agir contre la déclaration de la Commission indiquant que l'opération de concentration n'a pas une dimension communautaire et, de ce fait, n'entre pas dans le champ d'application du règlement n° 4064/89. C'est cette position que le Tribunal a également adoptée jusqu'à présent dans l'arrêt du 19 mai 1994, Air France/Commission (déjà cité à la note 7), et dans l'arrêt du 24 mars 1994, Air France/Commission (déjà cité à la note 19 ci-dessus).

72 — Voir note 71 ci-dessus.

73 — Points 22 et 23.

74 — Par exemple, la décision de la Commission par laquelle une aide du FEOGA est accordée à certaines entreprises ne peut être attaquée par les entreprises concurrentes. Voir l'arrêt du 10 décembre 1969, Eridania e.a./Commission (10/68 et 18/68, Rec. p. 459). C'est pour la même raison, d'ailleurs, que les bénéficiaires d'une aide d'État ne sont pas considérés comme individuellement concernés par la décision de la Commission déclarant cette aide incompatible avec la marché commun. Voir l'arrêt Van der Kooy e.a./Commission (cité à la note 12).

constamment adoptée par la Cour, selon laquelle une mesure ne saurait concerner individuellement les requérants lorsqu'elle s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Signalons encore qu'il ne faut pas confondre ce caractère objectif de l'atteinte avec le nombre de personnes concernées par l'acte attaqué. Un acte peut, finalement, concerner une seule et unique personne sans que cela signifie qu'elle est concernée « individuellement », au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité [75]. De même, « la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure ... n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause » [76].

83. cc) En outre, la Cour paraît admettre qu'un acte ne concerne individuellement le requérant que lorsque celui-ci appartient à un « cercle fermé » de sujets de droit. Nous croyons, en tout cas, que, sur cette question, la jurisprudence de la Cour a connu des évolutions et des fluctuations qui méritent d'être signalées.

1) Initialement, comme dans les affaires Toepfer et Getreide-Import Gesellschaft/Commission [77] et Bock/Commission [78], la Cour a considéré comme élément décisif, pour qu'elle puisse admettre la recevabilité du recours, le fait que « le nombre et l'individualité des importateurs ainsi concernés étaient déterminés et vérifiables » dès avant la date d'adoption de la décision; elle a estimé également que la Commission était en mesure de savoir que sa décision affectait « exclusivement » les intérêts et la position des importateurs en question. Elle concluait donc que « la situation de fait, ainsi créée, caractérise [ces importateurs] par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire » [79].

2) Ensuite, la Cour paraît définir le cercle fermé des requérants potentiels que l'acte attaqué concerne individuellement de manière plus favorable aux particuliers qu'elle ne l'avait fait antérieurement. Dans l'affaire Piraiki-Patraiki e.a./Commission [80], ayant pour objet un recours en annulation d'une décision de la Commission autorisant la République française à prendre des mesures de sauve-

75 — Voir, par exemple, l'arrêt Spijker/Commission (déjà cité à la note 7 ci-dessus). Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la décision par laquelle la Commission a autorisé le royaume de Belgique, le grand-duché de Luxembourg et le royaume des Pays-Bas à exclure des produits tels que des brosses, des balais et des pinceaux importés de Chine ne concernait pas la requérante bien que cette dernière ait été à cette époque la seule importatrice des produits en cause dans ces États membres. La Cour a considéré que l'acte de la Commission concernait la requérante en sa qualité d'importatrice des produits visés, c'est-à-dire au même titre que tout autre opérateur se trouvant, actuellement ou potentiellement, dans une situation identique.

76 — Arrêt Buralux e.a./Conseil (déjà cité à la note 29 ci-dessus), point 24. Voir aussi l'arrêt du 15 juin 1993, Abertal e.a./Conseil (C-264/91, Rec. p. I-3265, point 16).

77 — Arrêt du 1er juillet 1965 (106/63 et 107/63, Rec. p. 525).

78 — Arrêt du 23 novembre 1971 (62/70, Rec. p. 897).

79 — Arrêt Bock/Commission (précité), point 10.

80 — Arrêt du 17 janvier 1985 (11/82, Rec. p. 207).

garde contre l'importation de filés de coton en provenance de la Grèce, recours qu'avait introduit un groupe d'exportateurs grecs, la Cour s'est exprimée comme suit: « il faut observer que le fait d'avoir conclu, avant l'adoption de la décision litigieuse, des contrats dont la mise en œuvre était prévue pour les mois couverts par ladite décision constitue une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne concernée par cette décision, en ce que l'exécution de leurs contrats a été empêchée, en tout ou en partie, par l'adoption de la décision » [81]. Il faut signaler que, dans le cadre de cette affaire, la Commission contestait la recevabilité des recours en invoquant le fait que, lorsqu'elle avait adopté la décision, elle ignorait le nombre de contrats qui avaient été conclus pour la période couverte par la décision en question. La Cour a jugé qu'« il convient d'observer que la réponse à donner à la question de savoir si et dans quelle mesure la Commission connaissait ou était en mesure de connaître quels étaient les exportateurs grecs ayant conclu des contrats portant sur la période d'application de la décision litigieuse dépend étroitement de l'interprétation que l'on retient de l'article 130 de l'acte d'adhésion, et en particulier de la question de savoir si la Commission, avant d'autoriser une mesure de sauvegarde au sens de cette disposition, *est dans l'obligation de procéder à une enquête appropriée quant aux effets économiques de la décision à prendre* et quant aux entreprises qui seraient touchées par une telle décision » [82]. Nous observons que, dans cet arrêt, la Cour s'est écartée de la condition initialement formulée concernant la définition du « cercle fermé », conformément à laquelle il était nécessaire que les sujets de droit constituant ce cercle fermé soient parfaitement connus de l'auteur de l'acte attaqué dès le moment où il l'a adopté. Pour aboutir à cette position, la Cour a pris en considération la *nature spécifique des obligations* incombant à la Commission lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué et les relations qu'il y avait entre ces obligations et la protection des intérêts légitimes des requérants.

84. Cette évolution jurisprudentielle s'est poursuivie et a été confirmée par l'arrêt Sofrimport/Commission [83]. Cette affaire avait pour objet le recours introduit par un importateur de pommes chiliennes contre le règlement de la Commission qui suspendait la délivrance de certificats d'importation pour ces fruits et fixait des quantités à l'importation. Malgré les conclusions contraires de l'avocat général [84], la Cour a jugé que les importateurs de pommes chiliennes dont les marchandises se trouvaient en cours d'acheminement au moment de l'adoption du règlement litigieux « constituent donc un cercle restreint, suffisamment caractérisé par rapport à tout autre importateur de pommes chiliennes, et qui ne peut pas être élargi après l'entrée en vigueur des mesures de suspension en cause » [85]. Nous voyons que la Cour ne fait désormais plus référence à des personnes dont le nombre et l'individualité sont déterminés, mais à « un cercle restreint, suffisamment caractérisé ».

81 — Point 19 de l'arrêt Piraiki-Patraiki e.a./Commission (déjà cité dans la note précédente).

82 — Point 21 de l'arrêt Piraiki-Patraiki e.a./Commission (précité; souligné par nous).

83 — Déjà cité à la note 67 ci-dessus.

84 — Conclusions de l'avocat général M. Tesauro du 22 novembre 1989 (Rec. 1990, p. 2492).

85 — Arrêt Sofrimport/Commission (déjà cité à la note 67 ci-dessus), point 11.

85. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a, comme dans l'affaire Piraiki-Patraiki e.a./Commission précitée, pris en considération les obligations spécifiques incombant à la Commission, lors de l'élaboration de l'acte attaqué, en vertu du droit communautaire spécifiquement applicable. En particulier, un règlement du Conseil a imposé à la Commission l'obligation de tenir compte, lorsqu'elle adopte des mesures de sauvegarde, de la situation spécifique des produits qui sont en cours d'acheminement vers la Communauté. Il vaut encore la peine de signaler que l'arrêt Sofrimport/Commission indique expressément que, si une règle communautaire confère une protection spécifique à une catégorie déterminée d'importateurs, « ceux-ci doivent, dès lors, pouvoir exiger que cette protection soit respectée et être en mesure d'introduire à cet effet un recours juridictionnel » [86].

86. L'arrêt Sofrimport/Commission présente un intérêt également à un autre point de vue. Dans cet arrêt, la Cour a admis qu'il était possible qu'il existe un « cercle fermé » de sujets de droit — qui sont fondés à introduire un recours au titre de l'article 173 du traité — à l'intérieur d'un « cercle ouvert » de sujets de droit, qui n'ont pas cette faculté procédurale. Il n'est donc pas nécessaire que l'acte communautaire concerne exclusivement les membres de ce cercle fermé (dans l'affaire Sofrimport/Commission, il s'agissait d'un groupe spécifique d'importateurs), mais il peut aussi affecter, de manière évidemment objective, les sujets de droit constituant le cercle ouvert des importateurs actuels ou potentiels [87]. Il est, de toute façon, indispensable que ce cercle fermé soit « suffisamment caractérisé » [88]. Pour cette caractérisation, la Cour s'est fondée notamment sur la nature et l'étendue des obligations qui incombent à la Commission en vertu de la législation applicable.

3) Ensuite, nous attirons l'attention sur deux arrêts de la Cour, qui proclament l'importance que le juge communautaire reconnaît aux *incidences* que l'acte attaqué est susceptible d'avoir pour le requérant; ces incidences peuvent créer une situation de fait qui « individualise » suffisamment le requérant.

87. Dans l'affaire Extramet Industrie/Conseil [89], un importateur avait demandé l'annulation du règlement instituant un droit antidumping définitif sur les importations

86 — Arrêt Sofrimport/Commission (déjà cité à la note 67 ci-dessus), point 12.

87 — La Cour paraît avoir abandonné la position contraire qu'elle avait adoptée dans l'arrêt du 25 mars 1982, Moksel/Commission (45/81, Rec. p. 1129). Dans cette affaire, un exportateur de viande bovine avait introduit un recours contre un règlement portant suspension de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de viande bovine, en faisant valoir, pour justifier sa qualité à agir, qu'il appartenait au cercle fermé, connu d'avance et parfaitement caractérisé des opérateurs qui avaient déposé des demandes de restitution avant l'entrée en vigueur du règlement et dont les demandes étaient encore pendantes. Malgré les conclusions contraires de l'avocat général, la Cour ne s'est pas ralliée au point de vue du requérant et a considéré que le cercle des personnes que concernait globalement le règlement n'était pas fermé: « Étant donné que l'article 1er du règlement n° 3318/80 concerne tant les demandes antérieures que celles déposées durant la période de suspension, la nature réglementaire de l'acte litigieux n'est pas mise en cause par la seule possibilité de déterminer éventuellement le nombre ou même l'identité de certains opérateurs économiques concernés, alors surtout qu'une telle possibilité n'existait pas, par définition pour d'autres opérateurs économiques également visés par le règlement n° 3318/80 » (point 17).

88 — Arrêt Sofrimport/Commission (déjà cité à la note 67), point 11.

89 — Arrêt du 16 mai 1991 (C-358/89, Rec. p. I-2501).

dans la Communauté de certains produits originaires de la république populaire de Chine et de l'Union soviétique. La jurisprudence antérieure faisait une distinction entre les producteurs, les exportateurs et les plaignants, d'une part, et les importateurs indépendants, d'autre part. Pour ces derniers, la Cour avait tranché la question de la recevabilité des recours dans un sens particulièrement restrictif [90]. En conséquence, Extramet, importateur indépendant de calcium-métal, ne pouvait être considérée comme concernée par le règlement du fait de cette qualité, qui ne la distinguait d'aucun autre opérateur exerçant déjà les mêmes activités ou susceptible de le faire dans le futur [91].

88. Cependant, l'avocat général M. Jacobs avait proposé à la Cour d'écarter cet obstacle et s'était exprimé comme suit: « ... nous estimons que la Cour devrait reconnaître qu'un acte instituant un droit antidumping concerne directement et individuellement toute entreprise en mesure d'établir ... qu'elle est identifiée, expressément ou implicitement, dans l'acte en question .... Selon nous, la Cour devrait clarifier sa jurisprudence en reconnaissant expressément qu'un requérant, au moins dans le domaine antidumping, n'est pas tenu, pour établir sa qualité pour agir, d'envisager la question supplémentaire de savoir si l'acte attaqué constitue en réalité un règlement ou une décision.

Cette approche est conforme à la finalité de l'article 173, qui a pour objectif de permettre aux personnes de contester des actes ayant une incidence particulière sur elles, tout en limitant le droit d'attaquer les règlements pour éviter que leur annulation ne soit demandée par une catégorie illimitée de requérants... » [92].

89. De son côté, la Cour, après avoir rappelé qu'un règlement antidumping peut concerner des opérateurs en raison de certaines qualités qui leur sont particulières et qui les caractérisent par rapport à toute autre personne, a jugé que « la requérante a établi l'existence d'un ensemble d'éléments constitutifs d'une telle situation particulière qui la caractérise, au regard de la mesure en cause, par rapport à tout autre opérateur économique. En effet, elle est *l'importateur le plus important du produit* faisant l'objet de la mesure antidumping et, en même temps, *l'utilisateur final de ce produit*. En outre, ses activités économiques dépendent, dans une *très large*

90 — La Cour a jugé que les règlements instituant des droits antidumping provisoires et définitifs constituent, à l'égard des importateurs indépendants, « des mesures de portée générale ... car elles s'appliquent à des situations déterminées objectivement et comportent des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite » (arrêt du 6 octobre 1982, Alusuisse Italia/Conseil et Commission, 307/81, Rec. p. 3463, point 9). La Cour a, de manière constante, refusé de reconnaître aux importateurs indépendants le droit d'introduire un recours, même lorsqu'il s'agit de l'importateur exclusif dans un État du produit visé par le droit (voir les ordonnances du 8 juillet 1987, Sermes/Commission, 279/86, Rec. p. 3109, et du 11 novembre 1987, Nuova Ceam/Commission, 205/87, Rec. p. 4427), au motif que « la nature réglementaire d'un acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte, en relation avec la finalité de ce dernier » (arrêts du 11 juillet 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conseil, 6/68, Rec. p. 595, et Alusuisse Italia/Conseil et Commission, précité, point 11).

91 — En d'autres termes, à l'égard des importateurs indépendants, le règlement ne peut être considéré comme équivalent à une décision les concernant individuellement, mais contient des règles de droit générales et abstraites, qui, par leur nature, ne concernent pas des personnes précises.

92 — Conclusions du 21 mars 1991, points 75 et 76.

mesure, de ces importations et sont *sérieusement affectées* par le règlement litigieux, compte tenu du nombre restreint de producteurs du produit concerné et du fait qu'elle éprouve des difficultés à s'approvisionner auprès du seul producteur de la Communauté, qui est, au surplus, son principal concurrent pour le produit transformé » [93].

90. Dans l'affaire Codorniu/Conseil [94], la Cour était appelée à se prononcer sur le recours que la société espagnole ainsi nommée, produisant du vin mousseux, avait introduit contre une disposition d'un règlement définissant les conditions d'utilisation de la mention « crémant » pour les vins mousseux. Le Conseil avait soulevé une exception d'irrecevabilité, en soutenant que cette mesure avait un caractère purement réglementaire et ne concernait la requérante qu'en sa qualité de producteur utilisant la mention « crémant », c'est-à-dire de la même manière que n'importe quel autre producteur se trouvant dans la même situation. Dans ses conclusions sous cet arrêt [95], l'avocat général M. Lenz a d'abord constaté qu'il ne faisait aucun doute que la mesure attaquée avait un caractère réglementaire. Malgré cela, il n'a pas considéré que le recours devait, sans plus, être rejeté comme irrecevable ni qu'il fallait examiner de manière détaillée si la mesure en question, tout en ayant globalement un caractère réglementaire, fonctionnait, cependant, comme une décision à l'égard de la requérante. Au contraire, il a examiné si, finalement, la mesure la concernait « individuellement ». Pour répondre à cette question, l'avocat général a examiné, d'abord, si, parmi les opérateurs visés par l'interdiction d'utiliser la mention « crémant », on pouvait individualiser une catégorie comportant un nombre déterminé de personnes, qui ne pouvait pas augmenter après l'adoption de la mesure litigieuse. En effet, la société requérante appartenait à cette catégorie clairement définie [96]. Cependant, cet élément n'est pas suffisant, parce que, selon la jurisprudence, il doit exister en outre un lien spécifique entre la situation du requérant et la mesure attaquée. Un tel lien spécifique, qui permet aussi de délimiter le « cercle » des personnes susceptibles d'introduire un recours au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, peut consister dans le lien qu'a identifié l'arrêt Extramet Industrie/Conseil. Un critère décisif est constitué par les *incidences* qu'une mesure a pour un opérateur donné, incidences qui peuvent être distinguées de celles que la même mesure a eues pour d'autres personnes [97]. Enfin, l'avocat général, après avoir évalué l'ensemble des éléments produits par la requérante au sujet des incidences qu'avait sur elle la mesure attaquée, a conclu que « la requérante est également individualisée, à l'intérieur du cercle des opérateurs économiques concernés, par les *répercussions* que produit la mesure attaquée pour son entreprise et qu'elle est donc individuellement concernée » [98]. La Cour est

93 — Arrêt Extramet Industrie/Conseil (déjà cité à la note 89), point 17.

94 — Arrêt du 18 mai 1994 (C-309/89, Rec. p. I-1853).

95 — Conclusions du 27 octobre 1992.

96 — Il s'agissait des producteurs ayant fait usage de la mention « crémant » avant l'entrée en vigueur du règlement litigieux.

97 — Le critère des incidences sur la situation du requérant n'a pas été appliqué seulement dans les affaires Extramet Industrie/Conseil et Codorniu/Conseil. Même dans les cas où les requérants ont participé à la préparation de l'acte attaqué et paraissent, de ce fait, être concernés par celui-ci (voir point 79 ci-dessus), la Cour admet que les conditions de l'article 173 ne sont remplies que si le préjudice qu'ils sont susceptibles de subir du fait de l'acte attaqué a une certaine gravité. Ainsi, des entreprises qui ont participé à la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité, pour faire obstacle à une aide d'État, sont fondées à introduire un recours devant le juge communautaire « si, toutefois leur position sur le marché est substantiellement affectée par la mesure d'aide qui fait l'objet de la décision attaquée » (arrêt Cofaz e.a./Commission, déjà cité à la note 71, point 25).

98 — Point 64 des conclusions.

parvenue à la même conclusion, sur la base d'une motivation manifestement moins détaillée [99].

91. L'importance et l'ampleur de cet élargissement de la jurisprudence à laquelle la Cour a procédé ne doivent pas être surestimées. C'est ce que nous déduisons, du moins, de l'arrêt Buralux e.a./Conseil [100]. Dans cette affaire, la Cour, saisie d'un pourvoi, a jugé correcte l'ordonnance du Tribunal qui avait rejeté comme irrecevable un recours ayant pour objet l'annulation de dispositions du règlement concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur de la Communauté. Les requérantes étaient des entreprises spécialisées dans la collecte, le transport et la mise en décharge de déchets ménagers. L'avocat général proposait à la Cour de considérer que le recours de l'une des entreprises était recevable, en se fondant sur les critères de l'arrêt Extramet Industrie/Conseil [101]. La Cour n'a pas suivi cette proposition, en considérant comme décisif le fait que les effets légitimes que le règlement attaqué était susceptible de produire concernaient des catégories de personnes qui étaient envisagées de manière générale et abstraite.

92. Nous ne pensons, de toute façon, pas que cet arrêt soit en retrait par rapport aux positions prises par la Cour dans l'arrêt Extramet Industrie/Conseil. La Cour a voulu exclure les cas où l'interprétation extensive et l'application des dispositions procédurales de l'article 173, quatrième alinéa, du traité conduiraient à reconnaître aux particuliers la possibilité d'attaquer des règles de droit communautaire et non des actes individuels. En d'autres termes, dans l'affaire Buralux e.a./Conseil, la Cour a voulu garantir le caractère réglementaire du règlement, comme elle l'avait fait aussi dans l'affaire Deutz und Geldermann/Conseil [102].

ii) Restrictions procédurales de l'article 173, quatrième alinéa, du traité et spécificité du présent litige

93. aa) Dans une première phase, nous examinerons si, sur la base des conclusions de la jurisprudence précitée, on pourrait admettre que la décision attaquée de la Commission, relative à la poursuite du financement de la construction de deux centrales électriques dans les îles Canaries, concerne individuellement les requérants.

99 — « Or, il convient de constater que Codorniu a enregistré la marque graphique 'Gran Cremant de Codorniu' en Espagne en 1924 et qu'elle a utilisé traditionnellement cette marque tant avant qu'après cet enregistrement. En réservant le droit d'utiliser la mention 'crémant' aux seuls producteurs français et luxembourgeois, la disposition litigieuse aboutit à empêcher Codorniu d'utiliser sa marque graphique. Il s'ensuit que Codorniu a établi l'existence d'une situation qui la caractérise, au regard de la disposition litigieuse, par rapport à tout autre opérateur économique » (points 21 et 22 de l'arrêt).

100 — Déjà cité à la note 29 ci-dessus.

101 — « Si l'on se fonde sur ces critères, on peut assurément partir de l'idée que, en raison de certaines qualités qui leur sont particulières, les requérantes sont caractérisées par rapport à toute autre personne concernée. Avec ses partenaires, Buralux est l'importateur le plus important, tout au moins dans le secteur France/Allemagne, et elle est affectée de manière particulièrement sérieuse par le règlement et par l'interdiction d'importation qu'il comporte, car elle ne peut pas exécuter ses contrats en cours. Ces contrats ont presque tous une durée de validité s'étendant au-delà de la date à partir de laquelle le règlement est devenu applicable. Selon nous, on peut donc affirmer que, en l'espèce, les sociétés requérantes sont individuellement concernées » (conclusions de l'avocat général M. Lenz, présentées le 23 novembre 1995, point 33).

102 — Arrêt du 24 février 1987 (26/86, Rec. p. 941). Sur cette question, voir points 100 et 101 ci-après.

94. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les requérants ont invoqué, à l'appui de leur recours, tant les obligations spécifiques qui incombaient à la Commission lors de l'adoption de l'acte attaqué et lui imposaient de vérifier si les travaux progressaient en conformité avec le droit communautaire de l'environnement que les droits qu'ils considèrent leur être reconnus par la directive 85/337, dans le cadre de l'élaboration de l'étude des incidences sur l'environnement de travaux tels que ceux en cause. Ils ne contestent, en tout cas, pas l'exactitude de la motivation énoncée par le Tribunal, selon laquelle le fait que certains des particuliers requérants aient déposé plainte devant la Commission ou aient échangé de la correspondance avec elle ne suffit pas à lui seul à permettre de considérer que l'acte attaqué les concernait individuellement [103]. En conséquence, nous n'insisterons pas sur cette question.

95. On pourrait, en tout cas, soutenir que, puisque la participation des particuliers intéressés à l'adoption de l'acte attaqué n'est pas directement prévue [104], on devrait, cependant, considérer comme une telle procédure de participation à l'adoption de la décision attaquée celle que consacre l'article 6, paragraphe 2, de la directive 85/337 [105]. Cela signifie que le droit communautaire peut ne pas avoir impliqué les particuliers dans la procédure de préparation des décisions de la Commission relatives au financement de travaux comportant des conséquences pour l'environnement, mais qu'il impose à la Commission de vérifier, avant de poursuivre le financement, si les travaux en cause sont exécutés conformément aux dispositions communautaires, parmi lesquelles figure celle de la directive 85/337, qui reconnaît la participation du « public concerné » à l'élaboration de l'étude des incidences sur l'environnement. Dans la combinaison de ces obligations de la Commission et des droits reconnus au « public concerné » de la directive 85/337, on pourrait puiser l'argument selon lequel ceux qui constituent ce « public concerné » sont individualisés suffisamment à l'égard de l'acte attaqué, c'est-à-dire qu'ils se distinguent de tout autre sujet de droit, parce que la directive 85/337 leur a conféré des garanties procédurales concrètes, correspondant à celles qui existaient dans les affaires Cofaz e.a./Commission, Metro/Commission et Matra/Commission, précitées [106]. Autrement, en suivant un raisonnement assez semblable, il serait possible de déduire de l'obligation spécifique qu'a la Commission de contrôler si les travaux financés progressent sur la base de la législation communautaire en matière d'environnement — et, donc, conformément aux dispositions de la directive 85/337 — que les personnes auxquelles la directive 85/337 reconnaît des droits constituent un « cercle fermé » et, de ce fait, ont qualité pour agir, de la même manière que dans les affaires Sofrimport/Commission et Piraiki-Patraiki e.a./Commission, précitées [107].

96. Nous ne pouvons nous rallier à ce point de vue ou, du moins, considérer qu'il trouve appui dans la jurisprudence existante. Les garanties procédurales que les requérants invoquent sont contenues dans le texte d'une directive et non d'un règlement, contrairement aux situations dont la Cour a eu à

103 — Voir point 56 de l'ordonnance attaquée.

104 — Voir la problématique correspondante développée par la Cour dans l'arrêt Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission e.a. (déjà cité à la note 33).

105 — Voir points 58 et 59 ci-dessus.

106 — Voir, respectivement, notes 71, 70 et 7 ci-dessus.

107 — Voir notes 80 et 67 ci-dessus.

connaître dans les affaires Cofaz e.a./Commission ou Metro/Commission. Cette différence n'est pas sans importance. Les règlements et les directives n'ont pas la même force obligatoire, quant à leur contenu. De même, dans les cas où la Cour s'est fondée sur l'existence de garanties procédurales pour admettre que les requérants avaient qualité pour agir, il s'agissait d'une procédure relevant simplement du droit communautaire et organisée exclusivement par les institutions communautaires. Au contraire, la procédure d'élaboration de l'étude des incidences sur l'environnement a un caractère national, est régie par des règles de provenance tant communautaire que nationale et relève des autorités nationales. Mais, indépendamment de ces différences [108], on pourrait difficilement mettre en relation la procédure prévue par la directive 85/337 et celle que la Commission a suivie pour l'adoption de la décision attaquée et qui ne prévoit directement aucune participation des particuliers intéressés. Enfin, de la nature de l'obligation incombant à la Commission dans le cadre de l'adoption de l'acte attaqué, il ne résulte pas qu'un groupe de particuliers a qualité pour agir à l'encontre d'éventuelles violations de cette obligation. Cette obligation consiste à contrôler l'application de la législation communautaire par les autorités nationales qui concrétisent les projets de travaux financés et ne vise pas expressément la protection de certains sujets de droit. Cependant, même si l'on considère que, puisque l'obligation de contrôle s'étend à l'application correcte de la directive 85/337, elle englobe aussi les dispositions de cette dernière qui consacrent la participation du « public concerné » à l'élaboration de l'étude des incidences sur l'environnement, cela ne signifie pas automatiquement que l'ensemble des sujets de droit constituant le « public concerné » soient concernés individuellement par l'acte attaqué de la Commission. Le « public concerné » de la directive 85/337 ne peut pas être considéré comme constituant un « cercle fermé », au sens de la jurisprudence de la Cour. De plus, la notion de « public concerné » n'est pas suffisamment délimitée par la directive 85/337. Cette dernière laisse au législateur national le soin de définir cette notion, c'est-à-dire que le droit communautaire ordonne, par la directive 85/337, la protection d'un groupe de sujets de droit qu'il ne définit, cependant, pas de manière précise [109].

97. En conséquence, ni des obligations qui incombaient à la Commission lors de

108 — Ces différences ne paraissent pas si graves si l'on admet que, en cas d'application de la directive 85/337, les institutions nationales exercent, en réalité, une compétence communautaire qui leur a été conférée par la directive, c'est-à-dire dans le cadre de règles de droit communautaire. Cette observation ne peut, toutefois, pas dépouiller de leur caractère national les actes adoptés par les institutions nationales en application de la directive 85/337.

109 — De plus, si l'on reconnaissait, finalement, qu'un acte de la Commission, tel que celui attaqué en l'espèce, concerne individuellement tous ceux qui constituent le public visé par la directive 85/337, alors, chaque fois que des travaux d'infrastructure bénéficiant d'un financement exigent une étude des incidences sur l'environnement (ce qui arrive le plus fréquemment), un groupe particulièrement large de sujets de droit pourraient introduire un recours devant les institutions judiciaires communautaires contre les décisions de la Commission relatives au financement des travaux, en invoquant, en tant que motif justifiant leur qualité pour agir, l'inexistence ou l'insuffisance de l'étude des incidences sur l'environnement. Une telle évolution va directement à l'encontre de la jurisprudence Oleificio Borelli/Commission précitée (voir note 32 ci-dessus), selon laquelle la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la légalité d'un acte pris par une autorité nationale, même si cet acte s'insère dans le cadre d'un processus de décision communautaire. En tout cas, les recours du type précité seraient, en majorité, irrecevables pour défaut d'intérêt légitime. Nous en arriverions alors au paradoxe qu'il serait plus facile de satisfaire à la condition procédurale de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, exigeant que l'acte attaqué concerne individuellement le requérant, qu'à celle exigeant qu'il existe un intérêt légitime.
On pourrait, enfin, objecter qu'il se justifie d'élargir à ce point les conditions auxquelles est subordonnée la qualité pour agir dans des cas extrêmes, tels que celui de l'espèce, c'est-à-dire lorsque la Commission refuse d'exercer sa compétence de contrôle pour mettre un terme à une irrégularité essentielle, telle que l'absence d'étude des incidences sur l'environnement. Nous ne pouvons adopter un tel point de vue, même si nous reconnaissons son opportunité, parce que nous finirions par interpréter les conditions procédurales de la recevabilité après avoir procédé à l'évaluation du bien-fondé du litige, c'est-à-dire par user d'une méthodologie erronée. De toute façon, voir, ci-après, la position que nous développons à la note 128.

l'adoption de l'acte attaqué, ni des dispositions de la directive 85/337, il ne résulte directement que l'acte attaqué de la Commission concerne individuellement les particuliers requérants, conformément aux dispositions de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour.

98. bb) Eu égard à ce qui précède, le Tribunal a, en fait, suivi fidèlement la jurisprudence existante. Si l'unique critère d'exactitude de l'interprétation faite de l'article 173, quatrième alinéa, du traité est sa conformité à la solution jurisprudentielle antérieure, alors l'ordonnance attaquée est correcte.

99. Cependant, nous croyons que la Cour devra examiner l'éventualité de faire évoluer certaines des thèses constamment adoptées par elle jusqu'ici. Le point sur lequel nous estimons opportun de soumettre la solution du Tribunal à une analyse spécifique et sur lequel nous voyons surtout la nécessité d'aller au-delà de la jurisprudence actuelle concerne le raisonnement du Tribunal selon lequel la décision attaquée de la Commission ne concernait pas individuellement les requérants, parce qu'elle les affectait de la même manière que toute autre personne résidant, séjournant ou exerçant une activité sur les îles de la Grande-Canarie ou de Ténériffe. Selon le Tribunal, à l'égard des requérants, la décision attaquée « se présente comme une mesure dont les effets sont susceptibles d'atteindre diverses catégories de justiciables de manière objective, générale et abstraite... » [110].

110 — Point 54 de l'ordonnance attaquée.

100. Tout d'abord, nous considérons qu'il est intéressant de signaler que le caractère général et abstrait de l'atteinte subie par les particuliers requérants, sur laquelle s'appuie l'ordonnance de rejet du Tribunal, n'est pas dû à la nature réglementaire de la décision attaquée de la Commission. On peut évidemment contester l'importance de cette observation. Conformément à la jurisprudence existante, si un sujet de droit est affecté par un acte, individuel ou réglementaire, de manière générale et abstraite, cette constatation suffit à exclure qu'il ait qualité pour agir, sans qu'il faille, en outre, opérer une distinction selon que cet acte a ou non un caractère réglementaire [111].

101. Cependant, nous pensons que la nature de l'acte attaqué n'est pas complètement dénuée d'importance. Lorsque cet acte a un caractère réglementaire, la Cour, avec une rigueur particulière, refuse aux particuliers la possibilité d'introduire un recours, précisément pour garantir la nature réglementaire de l'acte [112]. Conformément à la volonté expressément formulée du rédacteur du traité, la règle de droit communautaire ne peut faire l'objet d'un recours formé par des personnes autres que celles que vise l'article 173, deuxième alinéa, du traité. Cette interdiction spécifique n'existe pas dans les cas où l'acte attaqué ne comporte pas de

111 — Voir, par exemple, l'arrêt Deutsche Lebensmittelwerke e.a./Commission (déjà cité à la note 7 ci-dessus). Les marchands de margarine n'étaient pas fondés à attaquer la décision adressée par la Commission à la République fédérale d'Allemagne au sujet de la promotion des ventes de beurre sur le marché de Berlin-Ouest. D'après l'arrêt de la Cour, « si la décision attaquée affecte les requérantes, c'est uniquement en raison des conséquences factuelles qu'elle a pour leur situation sur le marché. A cet égard, les requérantes sont concernées de la même manière que l'aurait été toute autre personne livrant de la margarine sur le marché de Berlin (Ouest) pendant le déroulement de l'opération contestée et ne le sont donc pas individuellement au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité ».

112 — Voir point 92 ci-dessus.

règles de droit, c'est-à-dire lorsque le caractère général et objectif des effets de l'acte est dû non plus à sa nature réglementaire, mais à son *objet*. Dans le cadre de cette problématique, l'affirmation des requérants concernant la nature spécifique des conséquences que comporte ou risque de comporter une intervention touchant à l'environnement a, pensons-nous, quelque poids.

102. En effet, la protection de l'environnement est une question d'intérêt général. La préservation de l'environnement est un bien légitime auquel toutes les personnes physiques ont théoriquement part, c'est-à-dire qu'il a une dimension sociale [113]. En outre, plus importante est l'intervention ou l'atteinte à l'environnement, plus grand est le nombre des sujets de droit affectés par celle-ci.

103. La constatation incontestable faite ci-dessus ne peut évidemment conduire, en raison de la spécificité du bien légitime que constitue l'environnement, à écarter les conditions procédurales énoncées par l'article 173, quatrième alinéa, du traité. Reconnaître à tout sujet de droit dont l'intérêt à la préservation de l'environnement est affecté par un acte d'une institution communautaire le droit d'attaquer cet acte devant le Tribunal équivaudrait à admettre l'action populaire dans toutes les affaires ayant une dimension environnementale. Comme nous l'avons indiqué [114], une évolution de la jurisprudence dans cette direction est impossible, parce que, outre les obstacles pratiques auxquels elle se heurte, elle va à l'encontre de la lettre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. De même, il est impossible de soumettre la qualité pour agir, spécialement pour les litiges touchant à la question de la protection de l'environnement, à des conditions autres que celles énoncées par la disposition précitée. Enfin, le point de départ de l'évaluation de la qualité pour agir ne peut qu'être le même, quel que soit l'objet du litige: le requérant doit être concerné individuellement par l'acte qu'il attaque.

104. Nos remarques concernant les caractéristiques spécifiques du bien légitime que constitue l'environnement et de sa protection ne visent pas à ruiner les thèses consacrées décrites ci-dessus, mais à parvenir à une application plus correcte, selon nous, de l'article 173, quatrième alinéa, du traité [115]. Eu égard à la spécificité de la question de la protection de l'environnement, nous pensons que le juge communautaire, surtout dans les cas où cette protection risque d'être com-

113 — C'est, d'ailleurs, pour ce motif que, dans certains États, elle a été reconnue comme un droit social fondamental.

114 — Voir points 53 et 76 ci-dessus.

115 — Nous pensons, en outre, que, dans le cadre d'un ordre juridique s'affirmant régi par le principe de l'État de droit, la protection juridictionnelle vise à garantir les droits et les intérêts que cet ordre juridique reconnaît aux sujets de droit. La dimension procédurale de l'intérêt légitime en tant que condition de recevabilité d'un recours ne peut être distinguée absolument de la dimension substantielle de l'intérêt légitime en tant que bien que l'ordre juridique vise à garantir à son titulaire. En conséquence, il faudra tenir compte de la spécificité de chaque bien protégé par l'ordre juridique communautaire lorsque l'on fixe les conditions procédurales spécifiques auxquelles le sujet de droit au bénéfice duquel les règles sauvegardant le bien en question ont été adoptées peut revendiquer par la voie judiciaire le respect de ces principes. Nous croyons aussi qu'une interprétation des règles procédurales écrites dans un sens qui refuse absolument au titulaire d'un droit ou d'un intérêt légitime (au sens substantiel du terme) l'accès à la justice pour défendre ce qui lui est reconnu par l'ordre juridique, premièrement, prive de tout objet la reconnaissance, du point de vue du droit matériel, de ces droits ou intérêts légitimes et, deuxièmement, devra être considérée comme juridiquement erronée, dans la mesure où les dispositions procédurales sont édictées par l'ordre juridique en vue d'assurer, autant que possible, l'effectivité de ces droits ou de ces intérêts légitimes qu'il reconnaît aux sujets de droit et non de leur en refuser tout à fait — et surtout si c'est de manière absolue et permanente — la protection juridictionnelle. Sinon, en refusant complètement, sur le plan procédural, d'assurer la protection juridictionnelle des sujets de droit que des règles de droit visent à protéger, l'ordre juridique s'autodétruit simplement.

promise par un acte réglementaire d'une institution communautaire, ne doit pas se borner à constater que, ainsi qu'il est évident, l'éventuelle atteinte à l'environnement ne peut, en raison de sa nature, qu'affecter des catégories de sujets de droit de manière générale, objective et abstraite, ni rejeter, pour cette seule raison, le recours formé, particulièrement lorsqu'une obligation spécifique et claire imposait à l'institution communautaire de prendre en considération le facteur de la protection de l'environnement lors de l'adoption de la décision attaquée [116]. Sur ce point, donc, nous voulons attirer l'attention de la Cour sur un probable — et, selon nous, souhaitable — élargissement de la jurisprudence. Nous nous expliquons:

Un acte qui comporte des conséquences pour l'environnement affecte, en effet, ou est susceptible d'affecter de larges catégories de citoyens de manière générale et abstraite. Cependant, il n'est pas exclu qu'une ou plusieurs des personnes concernées, qui constituent un « cercle fermé » de sujets de droit, soient affectées de manière particulière et soient, de ce fait, distinguées de toute autre personne, c'est-à-dire individualisées, comme l'exige l'article 173, quatrième alinéa, du traité. Une intervention touchant à l'environnement, comme celle qui nous intéresse en l'espèce, se situe dans une zone géographique déterminée et l'intensité de ses effets diminue à mesure que l'on s'éloigne du lieu de l'intervention [117]. Parallèlement, les personnes se trouvant à proximité des travaux subissent les conséquences de ceux-ci d'une autre manière et plus intensément que celles se trouvant en un lieu plus éloigné, parce que précisément ces dernières se trouvent à une distance plus grande du centre de l'intervention touchant à l'environnement. Il en découle logiquement que l'on pourrait soutenir que les personnes de la première catégorie constituent un « cercle » particulièrement fermé et délimité et se trouvent donc dans une situation de fait qui les caractérise par rapport à tout autre sujet de droit. La tâche du juge consiste alors à délimiter, sur la base de critères appropriés, l'ampleur de ce cercle fermé, la longueur de son rayon; il en découle logiquement que les personnes se trouvant dans ce cercle devront être considérées comme ayant qualité pour former un recours à l'encontre de l'acte comportant les conséquences en cause pour l'environnement.

105. Les critères ne peuvent être exclusivement géographiques. La proximité géographique — à laquelle, en tout cas, se réfère l'article 130 R, paragraphe 2, du traité [118] — est utile, spécialement dans des cas comme celui en cause ici, mais il faut l'évaluer en même temps que la nature des conséquences qu'a ou est susceptible d'avoir l'intervention touchant à l'environnement [119] et surtout que l'ampleur, c'est-à-dire la gravité de ces conséquences [120]. Tels sont, d'ailleurs, les éléments

116 — Voir points 62 à 65 ci-dessus.

117 — Ce phénomène pourrait être comparé à la pierre qui, lorsqu'elle tombe dans un lac, crée à la surface de l'eau plusieurs cercles concentriques. D'ailleurs, étymologiquement le terme « environnement » implique la notion de cercle. Par exemple, en grec (le mot « περιβαλλον » vient de « περι » et de « βαλλω »), en français et en anglais (« environnement », « environment », venant de « envirum ») et en allemand (« umwelt » venant de « um » et de « welt »), ce terme se réfère à une chose qui en entoure une autre, c'est-à-dire qui l'encercle et l'embrasse.

118 — « La politique de la Communauté ... est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, *par priorité à la source*, des atteintes à l'environnement... »

119 — Par exemple, il faudra appliquer des traitements différents à la construction d'une centrale thermique et à celle d'une centrale nucléaire.

120 — La gravité des conséquences a été, en outre, l'un des critères de base pris en considération lors de l'élaboration des annexes de la directive 85/337 et une distinction a été faite entre les travaux pour lesquels une étude des incidences sur l'environnement est obligatoire et ceux pour lesquels cette étude est possible.

essentiels pris en considération par le juge national, dans les ordres juridiques internes des États membres, pour des litiges de nature similaire [121].

106. Ce raisonnement n'est pas tout à fait étranger à la jurisprudence existante. Comme nous l'avons indiqué, il est possible qu'un acte concerne tant un cercle ouvert de personnes (dans le cas de l'environnement, ce cercle est particulièrement large) qui n'ont pas qualité pour l'attaquer qu'un cercle fermé de sujets de droit qui disposent de cette faculté procédurale [122]. De même, la gravité des incidences qu'une mesure comporte ou est susceptible de comporter pour un sujet de droit peut créer une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne, comme la Cour l'a admis dans les affaires Extramet Industrie/Conseil et Codorniu/Conseil [123].

107. L'interprétation proposée constitue, à notre avis, une manière appropriée de préciser, dans des affaires comme celle qui nous occupe, la condition procédurale exigeant que l'acte attaqué concerne individuellement le requérant. Selon nous, on ne peut soutenir que, avec l'approche proposée, on ne cherche plus à « individualiser » le requérant, mais bien à savoir dans quelle mesure celui-ci est concerné personnellement par la mesure [124]. La relation individuelle que le requérant entretient avec l'acte attaqué demeure toujours le critère décisif, même avec la solution proposée. Évidemment, dans la perspective proposée, la condition de l'individualisation équivaut à l'existence d'un intérêt légitime individuel et, peut-être, s'identifie à elle, identification à laquelle le juge communau-

121 — Voir, par exemple:
— *pour le droit anglais*: Regina v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others, Environmental Law Reports 1995, p. 151 à 175; la décision d'une autorité publique de ne pas limiter par la voie réglementaire les émissions électromagnétiques des câbles électriques peut faire l'objet d'un recours juridictionnel introduit par les parents résidant dans la zone où sont placés de nouveaux câbles électriques et fondé seulement sur le risque accru pour les enfants d'être atteints de leucémie, en raison précisément de la création de champs électromagnétiques puissants.
— *pour le droit belge*: Conseil d'État, Ville de Liège et Heze, 20. 9. 1991, n° 37.676; est recevable le recours en annulation introduit par un voisin à l'encontre d'un acte approuvant l'installation d'une unité utilisant des substances dangereuses pour l'environnement.
— *pour le droit néerlandais*: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18. 6. 1996, AB 1996, 313; les habitants d'un village peuvent invoquer la diminution attendue de la sécurité routière dans leur village en raison de travaux projetés pour attaquer le projet concerné.
— *pour le droit allemand*: Bundesverwaltungsgericht, 1. 12. 1982, BVerwGE 66, p. 307 (Krabbenfischerfall); cette décision a jugé qu'un pêcheur était recevable à attaquer une décision approuvant le rejet en mer de déchets liquides toxiques, en invoquant la diminution du nombre de poissons due au rejet des déchets.
— *pour le droit italien*: T. A. R. Lazio, 20. 1. 1995, n° 92, Foro Italiano 1995, p. II-460; les habitants d'une région peuvent se fonder sur leur droit à la protection de la qualité de la vie (« interesse di vita ») pour attaquer le permis de bâtir octroyé pour la construction d'un centre commercial dans leur région.
— *pour le droit hellénique*: Συμβουλιο της Επικρατειας 2281/1992; un habitant du centre d'une grande ville est recevable à demander l'annulation d'actes concourant au défrichage d'une forêt se trouvant en bordure de la ville. Le Συμβουλιο s'est fondé sur la remarque selon laquelle la ville et la forêt menacée appartiennent au même bassin, lequel « constitue une zone d'habitat ininterrompue dotée de très peu d'espaces verts, dont la superficie se réduit constamment. Ainsi, les conséquences négatives pour l'équilibre écologique et la qualité de vie des habitants d'actes impliquant le défrichage d'une étendue boisée appartenant à ce bassin affectent non seulement ceux qui résident dans son voisinage immédiat, mais aussi ceux qui habitent des régions plus éloignées et défavorisées et, dans certains cas, ces derniers à un degré plus élevé que les autres ».
— *pour le droit français*: le voisinage constitue le critère de base en vertu duquel une qualité pour agir à l'encontre de permis de bâtir est reconnue aux personnes physiques (Conseil d'État, 22. 10. 1986, Reynaud, Lebon, p. 652). Pour la reconnaissance de cette qualité de voisin, on prend en considération, outre la distance par rapport aux travaux projetés, la nature et la gravité des conséquences qu'ils comportent. En conséquence, le requérant qui s'oppose à la création d'un grand centre commercial (Conseil d'État, 24. 6. 1991, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon, p. 1110) ne doit pas résider à une distance aussi brève des travaux que celui qui s'élève contre des travaux ayant des conséquences moins importantes pour l'environnement (Conseil d'État, 17. 6. 1991, Renauld, Lebon, p. 1110). Voir aussi Chapus, R.: « Droit du contentieux administratif », LGDJ, 6e édition, 1996, n° 438.

122 — Voir nos observations relatives à l'arrêt Sofrimport/Commission, points 84 et suiv. ci-dessus.

123 — Cependant, on ne peut évidemment pas soutenir que la solution ici proposée découle directement des positions jurisprudentielles antérieures de la Cour. Simplement, ces positions sont significatives des possibilités d'interprétation dont dispose le juge communautaire dans le cadre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

124 — Nous renvoyons sur ce point à l'argumentation pertinente de la Commission. Voir point 33 ci-dessus.

taire n'a pas recouru habituellement jusqu'à présent. Nous ne pensons, cependant, pas que, surtout pour des cas comme celui du présent litige, le rapprochement du raisonnement suivi par la Cour au sujet du caractère individuel de l'atteinte que subit le requérant de celui suivi par la majorité des juges nationaux pour déterminer l'intérêt légitime individuel se heurte à la lettre et à l'esprit de l'article 173, quatrième alinéa, du traité ou à la philosophie qui, jusqu'à présent, sous-tend la jurisprudence de la Cour, même si ce rapprochement n'est pas une suite directe de cette jurisprudence.

108. En outre, nous ne pensons pas que le « cercle » des personnes ayant qualité pour agir décrit ci-dessus, qui résultera de l'application de la méthode d'interprétation proposée, ne soit pas suffisamment « fermé » et délimité, surtout s'il englobe des sujets de droit qui, déjà avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, jouissent des biens liés à l'environnement que l'acte est susceptible d'affecter [125]. Cela signifie qu'il faudra protéger les personnes physiques qui avaient antérieurement acquis, peut-être même depuis longtemps, une qualité de vie que l'acte de l'institution communautaire est susceptible d'affecter avec une intensité particulière. Il vaut la peine de rappeler que la Cour, dans la jurisprudence existante, paraît admettre que les parties non privilégiées ont qualité pour agir dans les cas où elles invoquent la protection d'un droit acquis. Cette interprétation peut, du moins, se déduire des arrêts Bock/Commission, Piraiki-Patraiki e.a./Commission et Sofrimport/Commission [126]. Nous pensons donc que la situation de fait d'une personne physique qui jouissait d'une protection de l'environnement d'une certaine qualité, déjà antérieurement au changement qu'amènera éventuellement l'acte attaqué de l'institution communautaire, présente des similitudes avec celle des requérants dans les affaires précitées et est également digne d'une protection juridictionnelle.

109. De plus, le point de savoir si le cercle fermé des personnes physiques ayant qualité pour agir est suffisamment délimité dépend des critères qu'appliquera le juge communautaire. Nous avons déjà indiqué que, selon nous, l'intensité avec laquelle la qualité de vie du requérant ou un autre bien lié à l'environnement risque d'être affecté devra être particulièrement élevée pour qu'il soit inclus dans le cercle des personnes ayant qualité pour agir, compte tenu de la nature de l'intervention touchant à l'environnement et de la situation de fait du requérant. De toute façon, le critère ne peut être arithmétique. Un acte communautaire qui concerne la réalisation de travaux, comme la construction d'une centrale électrique, indépendamment du point de savoir s'ils sont effectués sur une île très peuplée, comme la Grande-Canarie et Ténériffe, ou peu peuplée, les concerne soit de manière générale et abstraite — et alors la question de la qualité pour agir ne se pose pas — soit individuellement, indépendamment de leur nombre; les critères appliqués pour juger si un requérant a qualité pour agir sont les mêmes dans les deux cas.

125 — Ce critère se rencontre dans les arrêts Sofrimport/Commission (déjà à la note 67), Codorniu/Conseil (déjà cité à la note 94) et Extramet Industrie/Conseil (déjà cité à la note 89).

126 — Voir notes 78, 80 et 67 ci-dessus.

110. Nous passons maintenant à la transposition des observations qui précèdent dans le cadre de la présente affaire. Les personnes physiques qui ont introduit un recours devant le Tribunal n'invoquent pas exactement la même situation de droit et de fait. Certains d'entre eux affirment qu'ils résident dans des régions qui se trouvent à faible distance des travaux litigieux, d'autres qu'ils sont propriétaires d'immeubles dans ces régions et d'autres encore qu'ils exercent là leur activité professionnelle. Certains font valoir les incidences négatives qu'aura la réalisation des travaux litigieux sur la santé des habitants, le tourisme, la pêche, l'agriculture, l'éducation des enfants, la faune et la flore locales ou encore la pratique de la planche à voile. Enfin, certaines parties invoquent d'éventuels problèmes de santé liés aux conséquences qu'aura la réalisation des travaux pour l'environnement.

111. Les affirmations qui précèdent et les éléments de fait qu'elles visent ont été pris en considération par le Tribunal, qui, comme il ressort des points 35 et 36 de l'ordonnance attaquée, les a évalués et a conclu au rejet du recours. La qualification juridique de ces affirmations et de ces éléments relève du contrôle exercé dans le cadre du pourvoi. En tout cas, contrairement à ce que soutiennent les requérants au pourvoi, même à la lumière de l'interprétation extensive de l'article 173, quatrième alinéa, du traité proposée ci-dessus, nous ne constatons pas d'erreur dans l'ordonnance attaquée du Tribunal. Ce dernier n'était pas en présence d'éléments suffisants pour lui permettre d'admettre que l'éventuelle atteinte à l'environnement concernait individuellement des personnes physiques appartenant à un cercle fermé et, en particulier, que les requérants l'ayant saisi étaient affectés, en raison de la situation de droit et de fait spécifique dans laquelle ils se trouvaient, d'une manière qui les distingue de tout autre sujet de droit. Cela signifie que c'est à juste titre que le Tribunal n'a pas déduit des éléments invoqués par les requérants que ces derniers étaient « individualisés » à l'égard de l'acte attaqué et avaient, dès lors, qualité pour former un recours au titre de l'article 173.

112. Plus particulièrement, certains des requérants ont invoqué de manière vague [127] le fait qu'ils résident « très près » des centrales en construction, sans toutefois que l'on puisse déduire de cette seule affirmation qu'ils se trouvent dans une situation de fait différente de celle des autres sujets de droit. On ne voit pas non plus la raison pour laquelle la production agricole, la pêche, le tourisme ou une autre activité sont affectés par la réalisation des travaux litigieux et à quel degré, ni si l'éventuelle atteinte subie par cette activité concerne spécifiquement les requérants avec une gravité particulière, de manière à justifier qu'ils aient qualité pour agir. De même, la référence faite au préjudice pour la santé qu'est susceptible de causer la réalisation des travaux litigieux est tout aussi générale et abstraite.

113. Ces explications indispensables étant fournies, nous pensons que la position

127 — A la seule exception d'une requérante qui, sans fournir d'explications supplémentaires, indique simplement qu'elle est propriétaire d'un immeuble situé à dix kilomètres du chantier litigieux.

adoptée par le Tribunal au point 54 de l'ordonnance attaquée est correcte [128].

c) *Qualité pour agir des organisations pour la protection de l'environnement requérantes*

114. Comme nous l'avons indiqué, le Tribunal a jugé que les organisations pour la protection de l'environnement qui avaient formé un recours devant lui, c'est-à-dire Greenpeace, la TEA et la CIC, n'étaient pas concernées individuellement par l'acte attaqué, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité et, de ce fait, n'avaient pas qualité pour agir. Plus particulièrement, d'après le raisonnement du Tribunal, les associations pour la protection de l'environnement ne disposaient pas de cette possibilité procédurale, premièrement, parce que leurs membres ne pouvaient pas introduire un recours en annulation de manière autonome et, deuxièmement, parce que ces associations n'ont joué, dans le cadre de la procédure qui s'est terminée par l'adoption de la décision attaquée, aucun rôle particulier qui justifie qu'on leur reconnaisse le droit d'ester en justice, conformément à la jurisprudence existante de la Cour [129].

115. Les organisations requérantes ne contestent pas la deuxième branche du raisonnement du Tribunal [130]; nous n'insisterons pas davantage sur cette question. C'est aussi à juste titre, à notre avis, que le Tribunal s'est fondé sur une jurisprudence constante de la Cour qui fait dépendre la qualité pour agir d'une association de celle de ses membres [131]. Compte tenu de cette

128 — Cependant, il existe des arguments en faveur de la thèse exactement opposée, adoptant toujours comme majeure du syllogisme judiciaire l'interprétation que nous avons proposée ci-dessus. Plus précisément, dans le cadre du présent litige, la Commission a l'obligation claire et précise de vérifier si les travaux financés sont effectués conformément à la directive 85/337. En vertu du régime juridique applicable, le commencement et la poursuite de la construction des centrales électriques, comme en l'espèce, dépendent de l'élaboration préalable d'une étude des incidences sur l'environnement, ce qui fait présumer que ces travaux peuvent avoir des incidences défavorables sur celui-ci. Il faudra souligner l'importance que le droit communautaire et le droit national attachent à cette étude. C'est en fonction de cette dernière que l'on décidera finalement si ces travaux doivent être réalisés et sous réserve de quelles conditions et restrictions plus spécifiques. Avant que cette étude soit effectuée, il n'est pas possible de déterminer clairement ni les incidences que les travaux en cause auront sur l'environnement, ni a fortiori s'il est opportun qu'ils soient réalisés et, par voie de conséquence logique, financés à l'aide de crédits communautaires. En conséquence, c'est peut-être faire preuve d'un scrupule excessif que d'exiger des particuliers qui souhaitent attaquer la décision de la Commission concernant la poursuite du financement des travaux en cause qu'ils établissent pleinement le préjudice qu'ils risquent de subir en raison de ces travaux, puisque, précisément du fait que l'étude des incidences sur l'environnement n'a pas été réalisée, les conséquences de ces travaux pour l'environnement demeurent, en substance, inconnues. Cela signifie que l'on pourrait en déduire une règle spécifique selon laquelle, lorsqu'il n'existe pas d'étude des incidences sur l'environnement pour des travaux donnés, les sujets de droit qui attaquent la décision par laquelle la Commission a accordé une aide financière pour la réalisation de ces travaux, lorsqu'ils sont invités à justifier en quoi l'acte attaqué les concerne individuellement, au sens des dispositions de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, ne sont pas tenus de produire des preuves complètes et précises des conséquences qui découlent pour leur situation individuelle de l'atteinte actuelle ou potentielle à l'environnement résultant des travaux financés. Ils peuvent alors se borner à invoquer simplement leur qualité d'habitants de la région plus large où les travaux en cause sont réalisés ou de professionnels exerçant leur activité dans cette région. Dans cette perspective, les éléments qu'invoquent les requérants dans la présente affaire suffisent, en principe, à permettre de les considérer comme concernés individuellement par l'acte attaqué et alors l'ordonnance du Tribunal est juridiquement erronée et doit donc être annulée.

129 — Voir les arrêts Van der Kooy e.a./Commission et CIRFS e.a./Commission (déjà cités à la note 12).

130 — On pourrait, en outre, soutenir que les plaintes que les organisations pour la protection de l'environnement précitées ont adressées à la Commission et les relations qu'elles ont eues avec la Commission équivalent à une participation à une procédure communautaire spéciale et que, de ce fait, elles sont individualisées à l'égard de l'acte attaqué.

131 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 décembre 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e.a./Conseil (déjà cité à la note 11); du 18 mars 1975, Union syndicale e.a./Conseil (déjà cité à la note 11); DEFI/Commission (déjà cité à la note 11), et du 4 octobre 1983, Fediol/Commission (191/82, Rec. p. 2913).

jurisprudence et du fait que, conformément à l'analyse effectuée ci-dessus, il faut exclure que les requérants aient qualité pour agir en l'espèce, nous croyons que c'est à juste titre que le Tribunal a rejeté le recours introduit devant lui par les associations pour la protection de l'environnement. C'est, du moins, cette solution qu'impose la jurisprudence existante de la Cour.

116. Cependant, les associations requérantes soutiennent qu'il faudra, d'une manière générale, reconnaître aux personnes morales représentant les intérêts d'un groupe de sujets de droit le droit de former un recours contre un acte communautaire lorsqu'un ou plusieurs de leurs membres auraient qualité pour le faire ou lorsque cette personne morale peut établir l'existence d'un droit ou intérêt spécifique dont elle est titulaire. En ce qui concerne la seconde raison justifiant leur qualité pour agir qu'elles proposent à titre de solution de rechange — et qui, il faut le noter, ne trouve aucun appui dans la jurisprudence existante — les organisations requérantes font les observations suivantes: selon elles, la Cour devra reconnaître aux organisations pour la protection de l'environnement un intérêt spécifique leur permettant d'introduire un recours en annulation à l'encontre d'actes communautaires compromettant la protection de l'environnement, même lorsque leurs membres ou d'autres personnes physiques ne peuvent démontrer qu'ils sont concernés individuellement par cet acte. De cette manière, selon les requérantes, il est possible d'assurer une protection juridictionnelle suffisante aux personnes physiques qui, alors qu'elles sont affectées par un acte communautaire comportant des conséquences négatives pour l'environnement, ne constituent pas un cercle fermé de sujets de droit, au sens de la jurisprudence précitée de la Cour, et ne peuvent, de ce fait, attaquer directement cet acte [132].

117. La Cour est, par conséquent, invitée à procéder à un nouvel élargissement de sa jurisprudence. Pour notre part, nous jugeons opportun de faire les observations suivantes. Tout d'abord, nous pensons qu'un élargissement jurisprudentiel aussi important des conditions de recevabilité peut être utilisé de façon abusive et conduire à des résultats extrêmes. Les personnes physiques qui n'ont pas qualité pour agir au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité pourront contourner cet obstacle procédural en constituant une organisation pour la protection de l'environnement. De plus, alors que le nombre de personnes physiques, c'est-à-dire de citoyens de l'Union européenne, aussi élevé qu'il puisse être, demeure toutefois limité, le nombre d'associations pour la protection de l'environnement susceptibles d'être créées est, théoriquement du moins, infini. Toutefois, même si l'on pouvait franchir cet obstacle en reconnaissant, par exemple, une qualité pour agir seulement aux organisations dont la constitution est antérieure à l'adoption de l'acte qu'elles attaquent, il faudra tenir compte du fait que, à l'intérieur de l'Union européenne, le nombre de personnes morales ayant pour objet la défense et la préservation de l'environnement est aujourd'hui particulièrement élevé. Si la Cour suit finalement la proposition des asso-

132 — Les associations requérantes soulignent encore que, si la qualité pour agir leur était reconnue, cela permettrait d'assurer de manière plus harmonieuse et plus organisée le contrôle juridictionnel des actes communautaires concernant l'environnement.

ciations requérantes, il faudra s'attendre à ce que, dans le futur, tout acte d'une institution communautaire qui concerne l'environnement ou a des incidences sur celui-ci puisse automatiquement faire l'objet d'un recours introduit chaque fois par une série d'associations pour la protection de l'environnement.

118. Pour ces raisons et en dépit des développements récents intervenus au niveau du droit national et international, nous maintenons de sérieuses réserves quant à l'opportunité du revirement jurisprudentiel que demandent les requérants. De plus — et il s'agit là, pensons-nous, de l'argument décisif — si l'on reconnaissait aux organisations pour la protection de l'environnement la possibilité d'attaquer les actes communautaires concernant l'environnement, malgré les conséquences positives que cela comporterait éventuellement, cela irait à l'encontre de la lettre de la loi, en l'espèce de l'article 173 du traité. Le législateur communautaire a distingué deux catégories de requérants, ceux visés par le deuxième alinéa de l'article 173 et ceux visés par le quatrième. Si l'on accepte l'interprétation que proposent les requérants, cela équivaut à créer une troisième catégorie extra legem. En d'autres termes, entre les parties privilégiées visées par le deuxième alinéa, qui ne doivent pas invoquer un quelconque intérêt légitime, et ceux visés par le quatrième, qui doivent être concernés directement et individuellement par l'acte attaqué, on interpose les organisations pour la protection de l'environnement, dont la qualité pour agir est présumée chaque fois que l'acte attaqué a pour objet l'environnement ou les incidences sur celui-ci. En conclusion, nous pensons que le revirement jurisprudentiel proposé, qu'il soit souhaitable ou non, demeure, de toute façon, irréalisable [133], en l'état actuel du droit positif.

119. Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, nous concluons que, en ce qui concerne cette partie aussi, l'ordonnance attaquée du Tribunal est correcte et qu'il ne peut être question de l'annuler. En outre, il n'y a pas lieu d'analyser, en l'espèce, les autres exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission et par le royaume d'Espagne, c'est-à-dire d'examiner si une décision concernant la poursuite du financement de travaux d'infrastructure peut affecter directement la sphère des droits ou des intérêts des requérants ou si cet acte peut, en raison de sa nature, faire l'objet d'un recours au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

133 — En outre, nous ne voyons pas pour quelle raison cette reconnaissance d'une qualité pour agir devrait constituer un privilège conféré aux seules associations pour la protection de l'environnement et non aux autres personnes morales à caractère représentatif. La référence au caractère spécifique de la protection de l'environnement, dont nous avons parlé longuement ci-dessus, ne peut, à notre avis, justifier l'application aux associations pour la protection de l'environnement d'un traitement différent de celui valant pour des organisations ayant un autre objet, parallèle.

VII — Conclusion

120. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour:

— de rejeter le présent pourvoi dans son intégralité,

— de condamner les requérants aux dépens.