

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre)

7 juillet 2006*

Dans l'affaire T-319/05,

Confédération suisse, représentée par M^{es} S. Hirsbrunner et U. Soltész, avocats,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. F. Benyon, M. Huttunen et M. Niejahr, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. C.-D. Quassowski et M^{me} A. Tiemann, en qualité d'agents, assistés de M^e T. Masing, avocat,

partie intervenante,

* Langue de procédure: l'allemand.

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, lu en combinaison avec l'article 20 de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien, de la décision 2004/12/CE de la Commission, du 5 décembre 2003, relative à l'application de l'article 18, paragraphe 2, première phrase, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif au transport aérien et du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire TREN/AMA/11/03 — Mesures allemandes concernant les approches de l'aéroport de Zurich) (JO 2004, L 4, p. 13),

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

composé de MM. R. García-Valdecasas, président, J. D. Cooke et M^{me} V. Trstenjak, juges,

greffier: M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique

- 1 Aux termes de l'article 40, premier et deuxième alinéas, du statut de la Cour de justice, également applicable à la procédure devant le Tribunal en vertu de l'article 53, premier alinéa, dudit statut:

«Les États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour.

Le même droit appartient à toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour, à l'exclusion des litiges entre États membres, entre institutions des Communautés ou entre États membres, d'une part, et institutions des Communautés, d'autre part.»

Procédure devant la Cour et le Tribunal (affaire C-70/04, devenue, après renvoi de la Cour au Tribunal, affaire T-319/05)

- 2 Par requête parvenue au greffe de la Cour le 13 février 2004, et enregistrée sous le numéro C-70/04, la Confédération suisse a demandé l'annulation de la décision 2004/12/CE de la Commission, du 5 décembre 2003, relative à l'application de l'article 18, paragraphe 2, première phrase, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif au transport aérien et du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire TREN/AMA/11/03 — Mesures allemandes concernant les approches de l'aéroport de Zurich) (JO 2004, L 4, p. 13, ci-après la «décision attaquée»).
- 3 La décision attaquée a pour origine une plainte de la Confédération suisse du 10 juin 2003 dirigée contre le 213^e règlement d'application de la réglementation allemande en matière de trafic aérien, arrêté le 15 janvier 2003, par les autorités fédérales allemandes de l'aviation. Ce règlement établit de nouvelles procédures d'approche de l'aéroport de Zurich pour les avions survolant le territoire allemand. Ces mesures sont censées réduire les nuisances sonores auxquelles le passage des appareils expose les communes concernées situées au nord de la frontière entre l'Allemagne et la Suisse.
- 4 Le recours de la Confédération suisse a été introduit sur le fondement de l'article 230 CE, lu en combinaison avec l'article 20 de l'accord entre la

Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien (JO 2002, L 114, p. 73, ci-après l'«accord sur le transport aérien»), aux termes duquel:

«Toutes les questions concernant la validité des décisions prises par les institutions de la Communauté sur la base de leurs compétences aux termes du présent accord relèvent de la compétence exclusive de la Cour de justice des Communautés européennes.»

- 5 Par télécopie parvenue au greffe de la Cour le 27 mai 2004, le Landkreis Waldshut a demandé à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse dans l'affaire C-70/04, devenue affaire T-319/05 à la suite de son renvoi au Tribunal par la Cour. Le Landkreis Waldshut est la région allemande située à proximité de la frontière suisse que survolent les avions approchant l'aéroport de Zurich et que les mesures allemandes qui font l'objet de la décision attaquée entendent protéger contre les nuisances sonores.
- 6 Cette demande d'intervention a été signifiée aux parties conformément à l'article 93, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour. Par lettres des 18 et 23 juin 2004, la Commission et la Confédération suisse ont présenté leurs observations respectives sur la demande d'intervention.
- 7 Par ordonnance du président de la Cour du 21 juillet 2004, la République fédérale d'Allemagne a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 8 Par ordonnance du 14 juillet 2005, Confédération suisse/Commission (C-70/04, non publiée au Recueil), la Cour a renvoyé cette affaire devant le Tribunal. Dans cette ordonnance, la Cour indique, d'une part, au point 21, que, à supposer que la

Confédération suisse doit être assimilée aux États membres, force est de constater que les recours introduits par les États membres à l'encontre d'une décision de la Commission relèvent désormais en première instance de la compétence du Tribunal, dès lors qu'il s'agit de recours visés à l'article 230 CE qui, au sens de l'article 225 CE, ne sont pas attribués à une chambre juridictionnelle et ne sont pas non plus réservés à la Cour en vertu de l'article 51 du statut de cette dernière, dans sa version résultant de la décision 2004/407/CE, Euratom du Conseil, du 26 avril 2004, portant modification des articles 51 et 54 du protocole sur le statut de la Cour de justice (JO L 132, p. 5, rectificatif, JO L 194, p. 3).

- 9 D'autre part, la Cour expose également, au point 22, que, si la Confédération suisse devait, au regard notamment du contexte particulier de l'accord sur le transport aérien, être assimilée non pas à un État membre, de sorte que s'appliquerait l'article 230, deuxième alinéa, CE, mais à une personne morale au sens de cet article, quatrième alinéa, le recours relèverait aussi en première instance du Tribunal dans les conditions prévues par cette disposition du traité et, partant, devrait être renvoyé à ce dernier en application de l'article 54, deuxième alinéa, du statut de la Cour.
- 10 Dans ces conditions, la Cour a décidé que, en tout état de cause, le recours devait être porté en première instance devant le Tribunal en application soit de la décision 2004/407, soit de l'article 54, deuxième alinéa, du statut de la Cour.
- 11 Le 30 mars 2006, le président de la première chambre a déféré la demande d'intervention du Landkreis Waldshut au Tribunal en application de l'article 116, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement de procédure du Tribunal.

Demande d'intervention du Landkreis Waldshut et observations des parties

- 12 À l'appui de sa demande d'intervention, le Landkreis Waldshut soutient que son intervention ne saurait être exclue par l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la

Cour, étant donné que la Confédération suisse n'est pas un État membre au sens de cette disposition. À cet égard, l'article 20 de l'accord sur le transport aérien, qui ne contiendrait qu'une attribution de compétence à la Cour pour certains litiges, n'aurait pas pour effet de faire de la Confédération suisse un État membre au sens de l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour. Il en serait de même lorsqu'un État a conclu un accord international avec la Communauté (ordonnance de la Cour du 23 février 1983, *Chris International Foods/Commission*, 91/82 R et 200/82 R, Rec. p. 417; ordonnance du président du Tribunal du 14 août 1998, *Emesa Sugar/Commission*, T-44/98 R, Rec. p. II-3079, points 26 et suivants).

- 13 Par ailleurs, l'intérêt à la solution du litige du Landkreis Waldshut découlerait du fait que, en tant que collectivité territoriale de droit public, il doit favoriser le bien-être de ses habitants et administrer son territoire. Le Landkreis Waldshut serait ainsi concerné du point de vue spatial et matériel, étant donné que les nuisances sonores auxquelles la décision attaquée met fin se produisent sur son territoire et affectent sa population. Le Landkreis Waldshut aurait d'ailleurs contribué à l'adoption des restrictions de vol litigieuses (par le 213^e règlement d'application de la réglementation allemande en matière de trafic aérien) et il aurait également informé la Commission lors de la procédure administrative.
- 14 La Commission reconnaît que le Landkreis Waldshut justifie d'un intérêt à la solution du litige tout en s'interrogeant sur la question de savoir si l'intervention de celui-ci ne serait pas exclue par l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour. À cet égard, la Commission relève que, s'il est vrai que la Confédération suisse n'est pas un État membre au sens de cette disposition, il convient toutefois de prendre en considération le fait que cet État est assimilé aux États membres de la Communauté aux fins de l'application des règlements et directives énumérés à l'annexe de l'accord sur le transport aérien.
- 15 Après avoir rappelé, d'une part, que le statut de la Cour ne figure pas à l'annexe de cet accord, de sorte que l'assimilation de la Confédération suisse à un État membre ne s'étend pas à l'application dudit statut et, d'autre part, que l'exclusion prévue à

l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour constitue une exception au droit d'intervention également consacré par cette disposition, devant en principe être interprétée de manière restrictive, la Commission estime toutefois qu'il y a lieu d'appliquer mutatis mutandis au cas d'espèce cette exclusion. Cette dernière serait justifiée par le fait que les litiges opposant les États membres ou les institutions de la Communauté se distinguent des autres litiges en ce que les parties ne poursuivent généralement pas des intérêts particuliers, mais l'intérêt général de la population soumise à leur pouvoir de souveraineté, voire leurs «intérêts institutionnels». Il serait donc contradictoire que des intérêts particuliers puissent, par le biais de l'intervention d'autres parties, être introduits dans ces litiges. L'exclusion prévue à l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour viserait précisément à éviter une telle contradiction. Le Landkreis Waldshut ne saurait être traité différemment d'une entreprise privée par exemple, dont l'intervention est exclue dans ce type de litige, dès lors que l'article 40 du statut de la Cour ne distingue qu'entre, d'une part, les États membres ou les institutions de la Communauté, et, d'autre part, «toute autre personne».

¹⁶ Cependant, dans la mesure où la Cour ne s'est pas encore prononcée sur cette question et qu'il s'agit d'une question qui doit être examinée d'office, la Commission s'abstient de présenter des conclusions à cet effet et s'en remet à la décision du Tribunal.

¹⁷ La Confédération suisse conclut au rejet de l'intervention du Landkreis Waldshut en faisant valoir qu'une telle intervention est exclue en application de l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour et du principe d'égalité de traitement. En effet, cette intervention ne pourrait avoir lieu si le présent recours avait été introduit par un État membre, étant donné que l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour prévoit que dans les litiges entre les États membres, d'une part, et les institutions de la Communauté, d'autre part, seuls les États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir, tandis que les autres personnes ne bénéficient pas de cette possibilité. Dès lors, dans le cadre d'un litige relatif à l'accord sur le transport aérien, la Confédération suisse devrait pouvoir également bénéficier de cette règle de procédure conformément au principe d'égalité de traitement.

18 Par ailleurs, la Confédération suisse fait observer que l'intervention du Landkreis Waldshut devrait être exclue du fait de l'intervention de la République fédérale d'Allemagne. Il conviendrait ici d'appliquer le principe consacré par la Cour (arrêt de la Cour du 10 juillet 1986, DEF/Commission, 282/85, Rec. p. 2469), selon lequel une entité n'a pas de droit à recourir à une voie de droit lorsqu'une entité qui lui est supérieure utilise déjà cette voie de droit et que les intérêts représentés par l'entité en cause sont compris dans les intérêts de l'entité supérieure ou se confondent avec eux.

Appréciation du Tribunal

19 En premier lieu, il y a lieu de relever que la demande d'intervention a été introduite conformément aux prescriptions formelles et dans le délai énoncés par l'article 93, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.

20 En deuxième lieu, il convient de relever que le Landkreis Waldshut justifie de son intérêt à la solution du litige dans la présente affaire. Cet intérêt naît du fait qu'il est à l'origine des mesures allemandes visées par la décision attaquée et que son territoire et sa population sont survolés par des avions s'approchant de l'aéroport de Zurich ou quittant celui-ci. De plus, contrairement à ce qu'allègue la Confédération suisse, l'intérêt à intervenir du Landkreis Waldshut ne peut pas se confondre avec l'intérêt à intervenir de la République fédérale d'Allemagne. En effet, la République fédérale d'Allemagne intervient dans la présente affaire en vertu de l'article 40, premier alinéa, du statut de la Cour, aux termes duquel «[l]es États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour», et elle n'a pas à démontrer un intérêt à la solution du litige. Ainsi, l'intervention de la République fédérale d'Allemagne au titre de l'article 40, premier alinéa, du statut de la Cour ne permet nullement d'exclure l'intervention du Landkreis Waldshut ou de «toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige» au titre du deuxième alinéa de cette disposition.

- 21 En troisième lieu, le fait que la Confédération suisse puisse être assimilée à un «État membre» de la Communauté aux fins de l'application des règlements et directives énumérés à l'annexe de l'accord sur le transport aérien ne peut avoir pour conséquence de faire disparaître les droits procéduraux que les particuliers tirent du statut de la Cour. En effet, l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour consacre le droit pour les personnes qui justifient d'un intérêt à la solution d'intervenir aux litiges soumis à la Cour. Les exceptions à ce droit procédural d'intervention, qui manifeste le droit d'être entendu, doivent nécessairement être interprétées de manière restrictive. Ainsi, la Confédération suisse n'étant pas un État membre de la Communauté, elle ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour, qui exclut l'intervention de toute personne, autre que les États membres et les institutions de la Communauté, dans les litiges entre États membres et institutions de la Communauté ou entre États membres, d'une part, et institutions de la Communauté, d'autre part. Cette exclusion, prévue à l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour, applicable à la procédure devant le Tribunal en vertu de l'article 53, premier alinéa, dudit statut ne s'applique en effet qu'aux seuls litiges opposant les États membres ou les institutions de la Communauté.
- 22 Pour la même raison, la Confédération suisse ne peut revendiquer le bénéfice de cette exclusion au motif qu'elle représente l'intérêt général de la population soumise à son pouvoir de souveraineté, voire ses intérêts institutionnels, et que, à ce titre, le litige qui l'oppose à la Commission dans la présente affaire devrait être assimilé à un litige opposant un État membre à une institution de la Communauté, dans lequel les entités poursuivant un intérêt similaire, à savoir les autres États membres et institutions de la Communauté, peuvent intervenir. En effet, cette similitude d'intérêt ne saurait suffire, compte tenu du principe d'interprétation restrictive énoncé ci-dessus, à écarter le droit procédural que le Landkreis Waldshut tire de l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour dès lors qu'il justifie d'un intérêt à la solution du litige. Un État qui n'est pas membre de la Communauté ne saurait prétendre bénéficier des prérogatives accordées aux États membres et aux institutions de la Communauté par le statut de la Cour pour porter atteinte à un droit procédural expressément reconnu par ce statut à «toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution du litige».
- 23 En conséquence, il ressort de ce qui précède que le Landkreis Waldshut a justifié de son intérêt à la solution du litige et qu'il y a donc lieu de l'admettre à intervenir

conformément à l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour, applicable à la procédure devant le Tribunal en vertu de son article 53, premier alinéa. Les droits du Landkreis Waldshut seront ceux prévus à l'article 116, paragraphes 2 et 4, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

ordonne:

- 1) Le Landkreis Waldshut est admis à intervenir dans l'affaire T-319/05 au soutien des conclusions de la partie défenderesse.**
- 2) Une copie de toutes les pièces de procédure sera signifiée, par les soins du greffier, au Landkreis Waldshut.**
- 3) Un délai sera fixé au Landkreis Waldshut pour exposer, par écrit, les moyens et arguments à l'appui de ses conclusions.**
- 4) Les dépens sont réservés.**

Fait à Luxembourg, le 7 juillet 2006.

Le greffier

E. Coulon

Le président

R. García-Valdecasas