ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

20 février 1997 *

Dans l'affaire C-107/95 P,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, association de droit allemand, établie à Bonn (Allemagne), représentée par M^e Joachim Müller, avocat à Munich, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

partie requérante,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes (quatrième chambre) du 23 janvier 1995, Bilanzbuchhalter/Commission (T-84/94, Rec. p. II-101), et tendant à l'annulation de cette ordonnance,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} Marie-José Jonczy, conseiller juridique, et M. Norbert Lorenz, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. L. Sevón, président de la première chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et P. Jann, juges,

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

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 juillet 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 31 mars 1995, le Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV (ci-après le « requérant ») a, en vertu de l'article 49 du statut CE de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes (quatrième chambre) du 23 janvier 1995, Bilanzbuchhalter/Commission (T-84/94, Rec. p. II-101). Dans cette ordonnance, le Tribunal a déclaré irrecevable le recours en annulation introduit par le requérant contre la décision de la Commission, du 4 novembre 1993, de classer sans suite la plainte introduite par le requérant en vue de faire constater que le Steuerberatungsgesetz du 4 novembre 1975 (loi relative à la profession de conseiller fiscal, *BGBI.* 1975, I, p. 2735, ci-après le « StBerG ») était contraire aux articles 59 et 86 du traité CE et que, partant, la République fédérale d'Allemagne, en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ces dispositions, avait enfreint les articles 5 et 90 du même traité.

- 2 Il ressort de l'ordonnance attaquée que le requérant est une association professionnelle de droit allemand, constituée pour la défense des intérêts économiques et socioprofessionnels des experts-comptables au bilan (point 1).

- 3 Le 21 août 1992, le requérant a déposé une plainte auprès de la Commission, dans laquelle il mettait en cause le StBerG, modifié à plusieurs reprises et, en dernier lieu, par la loi du 13 décembre 1990 (*BGBI.* 1990, I, p. 2756), en ce qu'il réserve le droit d'exercer des activités en matière de conseil fiscal et dans des domaines voisins aux conseillers fiscaux, aux commissaires aux comptes, aux avocats et aux auditeurs assermentés (point 1).

- 4 Estimant cette législation contraire aux dispositions du traité et, notamment, à ses articles 59 et 86, le requérant faisait grief à la République fédérale d'Allemagne d'enfreindre, par son abstention de modifier cette législation, les articles 5, deuxième alinéa, et 90, paragraphes 1 et 2, du traité. Il demandait, par conséquent, à la Commission de veiller, conformément à l'article 155 du traité, à l'application des dispositions du traité (point 1).

- 5 Le 4 novembre 1993, la Commission a décidé de ne pas donner suite à la plainte du requérant, au motif que le StBerG ne violait pas le droit communautaire, et l'a informé de cette décision par lettre du 13 décembre 1993 (point 4).

- 6 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 février 1994, le requérant a introduit, en vertu de l'article 173 du traité CE, un recours visant à l'annulation de cette décision pour violation des dispositions combinées des articles 5, 59, 86, 90, paragraphe 1, 155 du traité et 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) (points 5 et 8).

- 7 Par acte séparé déposé au greffe le 4 mai 1994, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal (point 6).

L'ordonnance du Tribunal

- 8 Dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal a, en vertu de l'article 111 de son règlement de procédure, rejeté le recours comme irrecevable.
- 9 En premier lieu, le Tribunal a, au point 22 de l'ordonnance attaquée, interprété la décision litigieuse comme étant la manifestation de la volonté de la Commission de ne pas engager une procédure au titre de l'article 169 du traité CE contre la République fédérale d'Allemagne.
- 10 Au point 23, le Tribunal a alors rappelé la jurisprudence de la Cour selon laquelle la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure au titre de l'article 169 du traité, mais qu'elle dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger qu'elle prenne position dans un sens déterminé (arrêt du 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, 247/87, Rec. p. 291, points 10 à 14). Il en a déduit que, « dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 169 du traité, les personnes ayant déposé une plainte ne bénéficient pas de la possibilité de saisir le juge communautaire d'un recours contre la décision de la Commission de classer leur plainte ».
- 11 Au point 24, le Tribunal a par conséquent jugé que, « en l'espèce, le requérant n'était pas recevable à attaquer le refus de la Commission d'engager une procédure en manquement à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne » et s'est

référé, à cet égard, aux ordonnances de la Cour du 12 juin 1992, *Asia Motor France e. a./Commission* (C-29/92, Rec. p. I-3935, point 21), ainsi que du Tribunal du 14 décembre 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Commission* (T-29/93, Rec. p. II-1389, point 55), et du 27 mai 1994, *J/Commission*, (T-5/94, Rec. p. II-391, point 15).

- 12 En second lieu, le Tribunal a, aux points 27 et 28 de l'ordonnance attaquée, examiné la recevabilité du recours contre la décision de la Commission de ne pas donner suite à la plainte du requérant, dans l'hypothèse où cette décision serait analysée comme un refus de prendre une décision au titre de l'article 90, paragraphe 3, du traité.
- 13 A cet égard, le Tribunal a considéré, au point 31, qu'il ressortait de l'article 90, paragraphe 3, du traité et de l'économie de l'ensemble des dispositions de cet article que le pouvoir de surveillance dont dispose la Commission à l'égard des États membres responsables d'une atteinte portée aux règles du traité, notamment à celles relatives à la concurrence (arrêt de la Cour du 12 février 1992, *Pays-Bas e. a./Commission*, C-48/90 et C-66/90, Rec. p. I-565, point 32), impliquait nécessairement la mise en œuvre d'un large pouvoir d'appréciation de la part de cette institution. Par conséquent, le Tribunal a estimé que l'exercice du pouvoir d'appréciation de la compatibilité des mesures étatiques avec les règles du traité, conféré par l'article 90, paragraphe 3, du traité, n'était pas assorti d'une obligation d'intervention de la part de la Commission (arrêt du Tribunal du 27 octobre 1994, *Ladbroke/Commission*, T-32/93, Rec. p. II-1015, points 36 à 38), de sorte que « les personnes physiques ou morales qui demandent à la Commission d'intervenir au titre de l'article 90, paragraphe 3, ne bénéficient pas du droit d'introduire un recours contre la décision de la Commission de ne pas faire usage des prérogatives qu'elle détient au titre de l'article 90, paragraphe 3 ».
- 14 Au vu de ces considérations, le Tribunal a jugé, au point 32, que « le requérant n'était pas recevable à attaquer le refus de la Commission d'adresser une directive ou une décision à la République fédérale d'Allemagne au titre de l'article 90, paragraphe 3, du traité ».

Le pourvoi

- 15 Par son pourvoi, le requérant demande à la Cour d'annuler l'ordonnance du Tribunal pour violation des dispositions du traité CE, et notamment de ses articles 5, 59, 86 et 90, paragraphes 1 et 3, ainsi que pour interprétation erronée des articles 155 et 169 du même traité.
- 16 L'ordonnance du Tribunal est contestée tant en ce que celui-ci a envisagé la décision de la Commission comme une décision de ne pas engager contre la République fédérale d'Allemagne un recours en manquement au titre de l'article 169 du traité qu'en ce qu'il l'a interprétée comme une décision de ne pas prendre des mesures en vertu de l'article 90, paragraphe 3, du traité.

Sur le moyen tiré de l'article 169 du traité

- 17 Le requérant soutient que le Tribunal n'a pas pris en considération le détournement de pouvoir que la Commission aurait commis, d'une part, en appréciant les faits d'une manière erronée et, d'autre part, en omettant d'intervenir alors même qu'elle aurait reconnu, lors des discussions entre ses représentants et le requérant, l'existence d'une infraction aux articles 59, 86 et 90 du traité.
- 18 Le requérant ajoute que, en cas de violation manifeste du traité, la marge d'appréciation de la Commission est réduite à néant de sorte que cette dernière a l'obligation d'engager la procédure prévue à l'article 169. Cette règle serait bien d'application en l'espèce puisque les dispositions du StBerG violeraient de façon patente l'article 59 du traité.

- 19 A cet égard, il suffit de constater que le Tribunal a correctement appliqué la jurisprudence de la Cour selon laquelle les particuliers ne sont pas recevables à attaquer un refus de la Commission d'engager une procédure en manquement à l'encontre d'un État membre (voir, notamment, ordonnance *Asia Motor France e. a./Commission*, précitée, point 21).

Sur le moyen tiré de l'article 90, paragraphe 3, du traité

- 20 En ce qui concerne l'application de l'article 90, paragraphe 3, le requérant soutient que, même si la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'une intervention, sa décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours lorsque ce pouvoir s'exerce sur la base d'une appréciation erronée des faits ou lorsque, en raison de leur évidence, il est réduit à néant. En refusant d'intervenir alors que les articles 59, 86 et 90 du traité auraient fait l'objet d'une violation manifeste, la Commission aurait donc commis un détournement de pouvoir.
- 21 Le requérant conclut que, dès lors qu'il a refusé de constater ces limites du pouvoir d'appréciation de la Commission, le Tribunal a également enfreint le traité.
- 22 La Commission, se référant à l'arrêt du Tribunal, *Ladbroke/Commission*, précité, point 38, rétorque que l'article 90, paragraphe 3, du traité l'habilite à prendre des mesures à l'encontre d'un État membre, mais ne l'y oblige pas. Elle ajoute que, comme l'article 169 du traité, l'article 90, paragraphe 3, ne permet pas aux particuliers d'introduire un recours contre l'éventuel refus de prendre les mesures qu'ils ont sollicitées.

- 23 Il convient de rappeler que l'article 90, paragraphe 3, du traité charge la Commission de la mission de veiller au respect, par les États membres, des obligations qui s'imposent à eux, en ce qui concerne les entreprises visées à l'article 90, paragraphe 1, et l'investit expressément de la compétence pour intervenir à cet effet par la voie de directives et de décisions (voir arrêt Pays-Bas e. a./Commission, précité, point 25). La Commission a le pouvoir de constater qu'une mesure étatique déterminée est incompatible avec les règles du traité et d'indiquer les mesures que l'État destinataire doit adopter pour se conformer aux obligations découlant du droit communautaire (voir arrêt Pays-Bas e. a./Commission, précité, point 28).
- 24 Comme il ressort de l'arrêt Pays-Bas e. a./Commission, précité, un particulier peut, le cas échéant, disposer du droit d'introduire un recours en annulation, en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, à l'encontre d'une décision de la Commission prise sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité.
- 25 Il ne saurait être exclu a priori qu'il puisse exister des situations exceptionnelles où un particulier ou, éventuellement, une association constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables a la qualité pour agir en justice contre un refus de la Commission d'adopter une décision dans le cadre de sa mission de surveillance prévue à l'article 90, paragraphes 1 et 3.
- 26 Toutefois, en l'espèce, le requérant a demandé à la Commission qu'elle adresse à la République fédérale d'Allemagne, en vertu de l'article 90, paragraphes 1 et 3, une décision constatant qu'un acte législatif de portée générale, à savoir le StBerG, était contraire au traité et indiquant les mesures à adopter pour se conformer aux obligations du droit communautaire. La décision attaquée devant le Tribunal était donc le refus de la Commission d'adresser une telle décision à la République fédérale d'Allemagne.

- 27 A cet égard, il découle du libellé de l'article 90, paragraphe 3, et de l'économie de l'ensemble des dispositions de cet article que la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans le domaine visé par ses paragraphes 1 et 3, concernant tant l'action qu'elle considère nécessaire d'entreprendre que les moyens appropriés à cette fin (voir, à cet effet, arrêt Pays-Bas e. a./Commission, précité, point 27).
- 28 En outre, un particulier ne saurait prétendre, par un recours dirigé contre le refus de la Commission de prendre une décision au titre de l'article 90, paragraphes 1 et 3, à l'encontre d'un État membre, contraindre indirectement cet État membre à adopter un acte législatif de portée générale.
- 29 Il s'ensuit que le requérant n'était pas recevable à attaquer le refus de la Commission d'adopter l'acte sollicité par lui.
- 30 En conséquence, il y a lieu de considérer que c'est à juste titre que le Tribunal a également déclaré irrecevable le recours en tant qu'il était dirigé contre la décision de la Commission de ne pas prendre des mesures en vertu de l'article 90, paragraphes 1 et 3, du traité.
- 31 Le pourvoi doit dès lors être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- 32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation du requérant aux dépens. Celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Le Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV est condamné aux dépens.

Sevón

Gulmann

Edward

Puissochet

Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 février 1997.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida