

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
23 janvier 1995 *

Dans l'affaire T-84/94,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, association de droit allemand, établie à Bonn (Allemagne), représentée par M^e Joachim Müller, avocat au barreau de Munich, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^{es} Jean Wagener et Alain Rukavina, 10 A, boulevard de la Foire,

partie requérante,

contre

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. Georgios Kremliis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission, du 4 novembre 1993, de classer sans suite la plainte de la requérante, visant à faire constater que la législation allemande relative à la profession de conseiller fiscal constitue une

* Langue de procédure: l'allemand.

infraction aux articles 59 et 86 du traité CE, et que la République fédérale d'Allemagne a enfreint les articles 5 et 90 du traité CE en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires en vue de se conformer aux dispositions dudit traité,

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

composé de MM. K. Lenaerts, président, R. Schintgen et R. García-Valdecasas, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

- 1 Le 21 août 1992, la requérante, le Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, association professionnelle de droit allemand, constituée pour la défense des intérêts économiques et socioprofessionnels des experts-comptables au bilan, a déposé une plainte auprès de la Commission, dans laquelle elle mettait en cause le Steuerberatungsgesetz du 4 novembre 1975 (BGBl. 1975 I, p. 2735), modifié à plusieurs reprises et en dernier lieu par la loi du 13 décembre 1990 (BGBl. 1990 I, p. 2756) (loi relative à la profession de conseiller fiscal, ci-après « StBerG »), en ce qu'elle 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. Estimant cette législation contraire aux disposi-

tions du traité et notamment aux articles 59 et 86 du traité CEE (devenu traité CE, ci-après « traité »), elle 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. Elle demandait, par conséquent, à la Commission de veiller, conformément à l'article 155 du traité, à l'application des dispositions du traité.

- 2 Par lettre du 22 avril 1993, les services de la direction générale Marché intérieur et services financiers (DG XV) ont informé la requérante que sa plainte avait été enregistrée sous le n° 93/4155.
- 3 Par note du 26 mai 1993, la DG XV a communiqué à la requérante les raisons pour lesquelles elle estimait que, en l'espèce, il n'y avait pas violation du droit communautaire et lui faisait part de son intention de suggérer à la Commission de ne pas poursuivre l'examen de la plainte.
- 4 Le 4 novembre 1993, la Commission a pris la décision de ne pas donner suite à la plainte de la requérante, au motif qu'il n'y avait pas violation du droit communautaire. Par lettre du 13 décembre 1993, parvenue à la requérante le 17 décembre 1993, la Commission a informé la requérante de sa décision du 4 novembre 1993.
- 5 C'est dans ces conditions que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 février 1994, la requérante a introduit le présent recours.
- 6 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 4 mai 1994, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure et a demandé au Tribunal de statuer sur cette exception sans engager le débat sur le fond. La requérante a déposé ses observations sur l'exception d'irrecevabilité le 13 juin 1994.

7 Par décision du 7 juillet 1994, le Tribunal a renvoyé l'affaire devant une chambre composée de trois juges.

8 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision de la Commission du 13 décembre 1993, qui lui a été notifiée le 17 décembre 1993, 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, ci-après « règlement n° 17 »).

9 La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable,

— condamner la requérante aux dépens de l'instance.

10 En vertu de l'article 114, paragraphe 3, du règlement de procédure, la suite de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité est orale, sauf décision contraire du Tribunal.

11 Selon l'article 111 du règlement de procédure, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable, le Tribunal peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée. En l'espèce, le Tribunal (quatrième chambre) s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

Sur la recevabilité

Exposé sommaire de l'argumentation des parties

- 12 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission relève que le recours, en ce qu'il fait grief à la Commission de ne pas agir contre la République fédérale d'Allemagne et de donner une interprétation erronée des articles 59, 86 et 90, paragraphe 1, du traité, vise en réalité à l'annulation de la décision, adoptée par la Commission le 4 novembre 1993, de ne pas entamer une procédure en constatation de manquement contre la République fédérale d'Allemagne.
- 13 La Commission souligne cependant que, en tout état de cause, le recours est irrecevable, qu'il soit dirigé contre la décision du 4 novembre 1993 ou contre la lettre du 13 décembre 1993.
- 14 S'agissant de la décision du 4 novembre 1993, la Commission fait valoir, tout d'abord, que la requérante n'est pas le destinataire de cette décision, qui porte sur une procédure en constatation de manquement contre la République fédérale d'Allemagne. Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure au sens de l'article 169 du traité, mais dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger de cette institution qu'elle prenne position dans un sens déterminé (voir les arrêts du 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, 247/87, Rec. p. 291, point 11, et du 17 mai 1990, *Sonito e.a./Commission*, C-87/89, Rec. p. I-1981, points 6 et 7, et l'ordonnance du 23 mai 1990, *Asia Motor France/Commission*, C-72/90, Rec. p. I-2181, point 11).
- 15 La Commission soutient, ensuite, que la décision du 4 novembre 1993 ne concerne pas individuellement la requérante. A cet égard, elle rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sont 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 de manière analogue à celle du destinataire (arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, et du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission, 11/82, Rec. p. 207). Or, selon la Commission, une organisation constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables, telle que la requérante, ne saurait être considérée comme concernée directement et individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie (arrêt de la Cour du 18 mars 1975, Union syndicale e.a./Conseil, 72/74, Rec. p. 401, points 16 et 17).

- 16 S'agissant de la lettre du 13 décembre 1993, la Commission soutient qu'elle ne saurait être qualifiée d'acte attaquant au sens de l'article 173 du traité. En effet, lorsque, comme en l'espèce, une plainte a pour objet de faire constater qu'un État membre a manqué à ses obligations découlant du traité, la communication adressée au plaignant pour l'informer de la suite donnée à cette plainte ne constituerait pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours, la Commission disposant en cette matière d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant pour le particulier le droit d'exiger de cette institution qu'elle prenne position dans un sens déterminé.
- 17 La Commission ajoute que, à supposer même que sa décision de ne pas donner suite à la plainte de la requérante et, par conséquent, de ne pas engager une procédure en manquement contre la République fédérale d'Allemagne soit fondée sur une interprétation erronée du traité, une telle circonstance ne saurait ouvrir à un particulier la possibilité d'introduire un recours contre le refus de la Commission d'entamer une procédure sur la base de l'article 169 du traité et permettre ainsi un contrôle juridictionnel in abstracto de la légalité des décisions de la Commission, non prévu par le traité.
- 18 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante relève, tout d'abord, que l'objet de son recours est bien la décision de la Commission du 13 décembre 1993, en tant que seule décision dont elle a eu connaissance. Cette décision constituerait une décision définitive de la part de la Commission dont la

requérante est le destinataire. Par conséquent, elle serait susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 173 du traité.

19 A cet égard, la requérante fait valoir que, en vertu des articles 155 et 169 du traité, la Commission est en principe tenue de poursuivre toute infraction au traité dont elle a eu connaissance (arrêt de la Cour du 21 février 1984, St. Nikolaus Brennerer, 337/82, Rec. p. 1051, point 18). Elle relève, en outre, que l'article 3 du règlement n° 17 impose à la Commission d'intervenir lorsqu'elle constate une infraction aux articles 5, 86 et 90 du traité. Or, en l'espèce, il y aurait violation manifeste de l'article 59 du traité, en ce que la liberté de prestation de services inscrite à cet article serait gravement entravée, voire complètement supprimée, par la législation allemande en cause. Cette dernière constituerait également une violation des dispositions combinées des articles 5, 86 et 90 du traité, en ce qu'elle conférerait un monopole à l'entreprise comptable, DATEV, et entraînerait ainsi un abus de position dominante au sens de l'article 86.

20 La requérante, qui admet que la Cour a écarté la possibilité pour un particulier d'introduire un recours en carence en cas d'inaction de la Commission (arrêt Star Fruit/Commission, précité, points 10 à 14), relève néanmoins que le cas d'espèce est différent, eu égard au fait que la Commission, après avoir constaté que la législation allemande en cause constitue une infraction à l'article 59 du traité, soutient qu'il n'appartient pas aux experts-comptables allemands de s'en prévaloir. Elle en conclut qu'une décision de la Commission portant refus de poursuivre une infraction constatée au traité ne doit pas échapper au contrôle juridictionnel prévu par l'article 173 du traité, une telle décision constituant une infraction à l'article 155 du traité et un abus du pouvoir d'appréciation de la Commission.

Appréciation du Tribunal

21 Le Tribunal constate, tout d'abord, que les conclusions en annulation de la requérante dirigées contre la lettre de la Commission du 13 décembre 1993 visent, en

fait, à l'annulation de la décision de la Commission de classer sans suite sa plainte du 21 août 1992, intervenue le 4 novembre 1993 et communiquée à la requérante par lettre du 13 décembre 1993.

- 22 Or, la décision de la Commission de ne pas donner suite à la plainte de la requérante doit être interprétée comme étant la manifestation de la volonté de la Commission de ne pas engager une procédure au titre de l'article 169 du traité contre la République fédérale d'Allemagne. En effet, la seule suite favorable que la Commission aurait pu donner à la plainte de la requérante aurait été d'engager, à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne, une procédure en constatation de manquement.
- 23 Il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que 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 *Star Fruit/Commission*, précité, points 10 à 14). Ainsi, 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.
- 24 Il s'ensuit que, en l'espèce, la requérante n'est pas recevable à attaquer le refus de la Commission d'engager une procédure en manquement à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne (ordonnances de la Cour du 12 juin 1992, *Asia Motor France e.a./Commission*, C-29/92, Rec. p. I-3935, point 21, et 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).
- 25 Il y a lieu d'ajouter que, en demandant à la Commission d'ouvrir une procédure en application de l'article 169 du traité, la requérante sollicite en réalité l'adoption

d'un acte qui ne la concernerait pas directement et individuellement, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, et que, en tout état de cause, elle ne pourrait donc pas attaquer par la voie du recours en annulation (voir arrêt *Star Fruit/Commission*, précité, point 13).

- 26 Par ailleurs, pour autant que le recours devrait être compris en ce sens qu'il vise à la constatation que la République fédérale d'Allemagne a violé certaines dispositions de droit communautaire, il y a lieu de rappeler que, selon les articles 169 et 170 du traité, le pouvoir de saisir le juge communautaire afin de faire constater un manquement à ses obligations de la part d'un État membre ne s'étend pas aux personnes physiques ou morales, mais appartient uniquement à la Commission et aux autres États membres.
- 27 Le Tribunal relève encore que la requérante a qualifié sa plainte de demande au titre de l'article 3 du règlement n° 17, en ce qu'elle vise une violation des dispositions combinées des articles 5, 86 et 90, paragraphes 1 et 2, du traité. Or, la requérante n'a pas mis en cause des agissements d'entreprises, mais uniquement des agissements de la République fédérale d'Allemagne. Elle soutient cependant que de tels agissements sont susceptibles d'être appréhendés au titre de l'article 90, paragraphe 3.
- 28 Le Tribunal en déduit que la plainte de la requérante peut également être regardée comme constituant une demande introduite auprès de la Commission aux fins de l'inviter à faire usage des pouvoirs qu'elle tient de l'article 90, paragraphe 3.
- 29 Le Tribunal considère cependant que, à supposer même que la décision de ne pas donner suite à la plainte puisse être analysée comme un refus de la Commission de

prendre une décision au titre de l'article 90, paragraphe 3, du traité, il n'en reste pas moins que le présent recours en annulation est irrecevable.

- 30 En effet, il convient de rappeler que l'article 90, paragraphe 3, du traité confère à la Commission 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 du pouvoir d'intervenir, en tant que de besoin, à cet effet, dans les conditions et par les instruments juridiques qui y sont prévus.
- 31 Ainsi qu'il ressort des dispositions du paragraphe 3 de l'article 90 et de l'économie de l'ensemble des dispositions de cet article, 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), implique nécessairement la mise en œuvre d'un large pouvoir d'appréciation de la part de cette institution. Par conséquent, 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'est pas assorti d'une obligation d'intervention de la part de la Commission (arrêt du Tribunal du 27 octobre 1994, Ladbroke Racing/Commission, T-32/93, Rec. p. II-1015, points 36 à 38). Dès lors, 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.
- 32 Il s'ensuit que la requérante n'est 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.
- 33 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté comme étant irrecevable.

Sur les dépens

- 34 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses conclusions et la Commission ayant conclu à sa condamnation aux dépens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne:

- 1) Le recours est rejeté comme irrecevable.
- 2) La partie requérante est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 23 janvier 1995.

Le greffier

H. Jung

Le président

K. Lenaerts