

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 6 mai 2004¹

1. Dans cette affaire, la Cour est saisie d'un pourvoi formé par la Commission des Communautés européennes contre une ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes² ayant rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par celle-ci dans le cadre d'un recours en annulation formé par Grencore Group plc (ci-après «Grencore») qui entend obtenir l'annulation d'une prétendue décision de la Commission.

3. En octobre 1999, peu de temps après l'arrêt du Tribunal, Irish Sugar/Commission, précité, Grencore a communiqué, par télécopie, les données relatives au compte bancaire sur lequel devait être effectué le remboursement du montant. La télécopie concluait en ces termes:

«Nous vous prions également de bien vouloir confirmer que vous paierez des intérêts sur la somme remboursée, pour la période allant du paiement par Irish Sugar plc à la Commission jusqu'à la date du remboursement. Nous vous demandons enfin de bien vouloir nous informer à l'avance du montant des intérêts.»

Contexte

2. En 1997, la Commission a infligé une amende à Irish Sugar plc (ci-après «Irish Sugar»), une filiale de Grencore, au titre de l'article 86 du traité CE (devenu article 82 CE)³. À la suite du recours formé par Irish Sugar, le Tribunal a réduit l'amende de 916 674 euros⁴.

4. Le 4 janvier 2000, la Commission a procédé au versement du montant dû en principal sur le compte mais s'est abstenue de payer les intérêts.

5. En octobre 2001, le Tribunal a rendu l'arrêt *Corus UK/Commission*⁵ et a jugé que,

¹ — Langue originale: l'anglais.

² — Ordonnance du 7 janvier 2003, *Grencore Group/Commission* (T-135/02, non publiée au Recueil).

³ — Décision 97/624/CE de la Commission, du 14 mai 1997, relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité CE (IO L 258, p. 1).

⁴ — Arrêt du 7 octobre 1999, *Irish Sugar/Commission* (T-228/97, Rec. p. II-2969).

⁵ — Arrêt du 10 octobre 2001 (T-171/99, Rec. p. II-2967).

dans le cas d'un arrêt annulant ou réduisant l'amende imposée à une entreprise pour infraction aux règles de concurrence du traité, la Commission était tenue, conformément à l'article 34 CA⁶, de rembourser non seulement le montant en principal de l'amende indûment payée, mais aussi les intérêts moratoires produits par ce montant⁷.

Au lieu de cela, vous avez choisi d'attendre l'issue de l'affaire 'Corus' avant de revenir sur cette question.

[...]

6. En novembre 2001, Greencore, se référant à l'arrêt *Corus UK/Commission*, précité, a demandé à la Commission de verser à Irish Sugar la somme de 154 892 euros qui correspond, d'après Greencore, au montant des intérêts produits par l'amende indûment payée.

Vous n'avez dès lors plus le droit de vous prévaloir de l'arrêt 'Corus' après avoir initialement accepté le paiement du principal sans les intérêts.»

7. Par sa lettre du 11 février 2002, la Commission a répondu en ces termes:

«Le paiement du principal sans les intérêts effectué le 4 janvier 2000 signifiait que la Commission refusait de payer les intérêts. Vous n'avez pas attaqué cette décision de ne pas payer d'intérêts dans les deux mois prévus à l'article 230 CE (ex-article 173).

8. En avril 2002, Greencore a formé un recours, au titre de l'article 230 CE, en vue d'obtenir l'annulation de cette prétendue décision. La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité en faisant valoir que cette lettre ne modifiait aucunement la position juridique de Greencore mais l'informait simplement que la Commission considérait qu'elle s'était abstenue d'attaquer sa décision du 4 juin 2000 et qu'elle était, dès lors, déchu de ce droit en raison de l'expiration du délai; dès lors qu'il s'agissait d'une simple information, elle ne pouvait pas faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 230 CE. En réponse à cela, Greencore a fait valoir qu'il n'avait existé aucune décision préalable relative aux intérêts et que la lettre en cause ne pouvait donc pas être simplement informative.

6 — Cette disposition est applicable de la même manière que l'article 176 du traité CE (devenu article 233 CE) (voir le point 51 de l'arrêt *Corus UK/Commission*, précité), qui impose à l'institution dont l'acte a été annulé par le juge communautaire de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt.

7 — Points 52 et 53 de l'arrêt *Corus UK/Commission*, précité.

9. Dans son ordonnance Grencore Group/Commission, précitée, le Tribunal a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission et jugé que:

Cette jurisprudence est également applicable dans un cas tel que celui de l'espèce, où l'institution, par un refus de paiement, nie l'existence d'une obligation lui incombant en vertu d'une disposition du traité»⁸.

«[...] Loin d'être purement informative, la lettre de la Commission du 11 février 2002, ainsi qu'il ressort de ses termes mêmes [...], exprime clairement le refus de cette institution de verser les intérêts moratoires demandés par la requérante en faveur de sa filiale. Ce refus est motivé par la circonstance que la requérante serait déchue du droit de demander le versement des intérêts, dès lors qu'elle n'avait pas soulevé de contestation à cet égard lors du remboursement du montant en principal de l'amende, intervenu le 4 janvier 2000.

10. La Commission a formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal Grencore Group/Commission, précitée. Elle soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en rejetant l'exception d'irrecevabilité et, notamment, qu'il a enfreint l'article 230 CE en jugeant recevable un recours en annulation contre un acte qui n'est pas attaquant dans la mesure où cet acte n'apporte aucune modification caractérisée à la position juridique de la requérante.

La Cour a dit pour droit dans l'arrêt du 26 mai 1982, *Allemagne [et Bundesanstalt für Arbeit]/Commission* (44/81, Rec. p. 1855), au point 6, que, lorsqu'une institution, par un refus de paiement, revient sur un engagement antérieur ou nie l'existence d'un tel engagement, elle pose un acte qui, au vu de ses effets juridiques, est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE. Si ce recours aboutit à l'annulation du refus de paiement, le requérant se verra confirmé dans son droit et il appartiendra à l'institution en cause, aux termes de l'article 233 CE, d'assurer l'exécution du paiement illégalement refusé. Si, par ailleurs, l'institution laisse une demande en paiement sans réponse, un même résultat peut être obtenu par le moyen de l'article 232 CE.

11. Grencore soutient, en premier lieu, que le Tribunal a constaté, en tant qu'élément de fait, que la lettre «exprime clairement le refus de verser les intérêts moratoires» et qu'il n'y a pas eu de refus préalable, et, en second lieu, que c'est à juste titre que le Tribunal a jugé que cette lettre était un acte susceptible d'être attaqué dans la mesure où elle prive Grencore des avantages de l'article 233 CE tel qu'interprété dans l'arrêt *Corus UK/Commission*, précité.

Appréciation

telle conclusion est la phrase libellée en ces termes:

12. La question essentielle qu'il convient de résoudre dans le cadre de ce pourvoi est celle de savoir si le Tribunal a considéré à juste titre que la lettre de la Commission était un acte susceptible d'être attaqué.

«Le paiement du principal sans les intérêts effectué le 4 janvier 2000 signifiait que la Commission refusait de payer les intérêts.»

13. Nous ne partageons pas la conclusion de Greencore selon laquelle la qualification que donne le Tribunal de la lettre en tant que telle est une appréciation en fait qui n'est, par conséquent, pas susceptible d'être contrôlée au stade du pourvoi. S'il est vrai que, d'une manière générale, la Cour ne peut pas réexaminer les faits tels qu'ils ont été constatés par le Tribunal, il est néanmoins de jurisprudence constante que la Cour est compétente pour contrôler la qualification juridique donnée par le Tribunal à ces faits et les conséquences en droit qu'il en a fait découler⁹. En l'espèce, la qualification juridique que donne le Tribunal de la lettre et la conclusion juridique qu'il a tirée de cette qualification constituent l'enjeu du litige.

15. Même en admettant que cette déclaration implique un refus de paiement des intérêts, sa qualification juridique et les conséquences qui en découlent dépendent de la qualification exacte qu'il convient de donner du paiement du principal sans les intérêts effectué par la Commission le 4 janvier 2000. Si la lettre constitue une simple confirmation du refus de payer des intérêts, qui était déjà devenu un acte frappé de forclusion en raison de l'expiration du délai, la lettre elle-même n'est manifestement pas un acte susceptible d'être attaqué. Cependant, le Tribunal s'est totalement abstenu d'examiner cette question.

14. Le Tribunal a fondé sa qualification de la lettre sur sa perception selon laquelle cette lettre «exprime clairement le refus de cette institution de verser les intérêts moratoires demandés». La seule partie de la lettre susceptible d'être utilisée à l'appui d'une

16. Nous pensons que le Tribunal aurait dû procéder à cet examen. Il a constaté, en tant qu'élément de fait, que, bien que la Commission ait viré le montant en principal sur le compte de Greencore, «elle n'a pas donné suite à la demande relative aux intérêts»¹⁰. Dès lors que la Commission n'a pas donné suite à la demande, il faut à notre avis considérer qu'elle a refusé de le faire. Le Tribunal aurait donc dû constater que le

9 — Arrêt du 1^{er} juin 1994, Commission/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92 P, Rec. p. I-1981, points 48 et 49).

10 — Point 5 de l'ordonnance Greencore Group/Commission, précitée.

paiement du montant en principal sans les intérêts devait correctement être analysé comme étant un refus implicite de payer les intérêts demandés. S'il est vrai que, généralement, le seul silence d'une institution ne saurait s'assimiler à un refus implicite¹¹, la situation est manifestement différente lorsqu'une demande est confrontée à un acte qui n'y donne pas suite¹². Une décision implicite peut en principe être attaquée au titre de l'article 230 CE¹³.

17. L'article 230 CE confère le droit de faire contrôler par la voie juridictionnelle l'action d'une institution. Si cette action n'équivaut pas à une décision attaquant au sens de cette disposition, l'article 232 CE prévoit que l'institution en cause peut être invitée à agir. Chacune de ces dispositions impose des délais précis pour exercer les droits qu'elles confèrent. Il est évident que ce système de voies de recours serait mis en péril si une partie, s'estimant lésée par un agissement d'une institution et s'étant cependant abstenue d'exercer ces droits dans le délai prévu, pouvait néanmoins encore contester cet agissement par la suite.

18. Si, comme nous le suggérons, la Commission est fondée à considérer que son refus de payer des intérêts est une décision portant refus d'y procéder, la lettre

ne saurait, selon nous, constituer une décision attaquant au titre de l'article 230 CE, dès lors qu'elle se borne à confirmer la décision antérieure. Il est de jurisprudence constante qu'un recours en annulation formé contre une décision purement confirmative d'une décision antérieure non attaquée dans les délais est irrecevable et qu'une décision est purement confirmative d'une décision antérieure lorsqu'elle ne contient aucun élément nouveau par rapport à un acte antérieur et qu'elle n'a pas été précédée d'un réexamen de la situation du destinataire de cet acte antérieur¹⁴. En particulier, une télécopie par laquelle la Commission refuse de revenir sur sa décision antérieure ne constitue pas une décision nouvelle¹⁵. En revanche, une réunion entre le destinataire d'un acte antérieur et l'institution qui a refusé de procéder au paiement des sommes prétendument dues, au cours de laquelle ce refus de paiement est examiné, doit être considérée comme un réexamen au sens de cette jurisprudence¹⁶.

19. Dans l'arrêt *Allemagne et Bundesanstalt für Arbeit/Commission*, précité, la seule affaire sur laquelle s'appuie le Tribunal pour étayer ce point litigieux, la République fédérale d'Allemagne demandait le paiement d'une aide dont la Commission avait antérieurement approuvé l'octroi. En juillet 1980, la Commission a informé la République fédérale d'Allemagne qu'elle ne pouvait pas

11 — Arrêt du Tribunal du 13 décembre 1999, *Sodima/Commission* (T-190/95 et T-45/96, Rec. p. II-3617, point 32).

12 — Voir également arrêt du Tribunal du 11 juillet 1996, *Branco/Commission* (T-271/94, Rec. p. II-749, point 48).

13 — Voir, à titre d'exemple, arrêt du 25 mai 2000, *Ca' Pasta/Commission* (C-359/98 P, Rec. p. I-3977, point 32).

14 — Arrêt du Tribunal du 26 octobre 2000, *Ripa di Meana c.a./Parlement* (T-83/99 à T-85/99, Rec. p. II-3493, point 33, ainsi que la jurisprudence qui y est citée).

15 — Arrêt du Tribunal du 18 septembre 1997, *Mutual Aid Administration Services/Commission* (T-121/96 et T-151/96, Rec. p. II-1355, point 48).

16 — Arrêt du Tribunal du 15 octobre 1997, *IPK/Commission* (T-331/94, Rec. p. II-1665, points 25 et 26).

accueillir cette demande, car celle-ci n'avait pas été présentée dans les délais. En août 1980, la République fédérale d'Allemagne a répondu en contestant la position de la Commission et en lui demandant de clarifier son point de vue. Cette demande a été officiellement accueillie par la Commission et une réunion a eu lieu, au cours de laquelle la Commission a accepté de réexaminer le point de vue défendu par la République fédérale d'Allemagne. En octobre et en décembre 1980, cette dernière a de nouveau adressé des courriers à la Commission en vue d'obtenir le paiement; en décembre 1980, la Commission a confirmé son refus. La circonstance que la Commission ait accepté de réexaminer la question de cette manière et qu'elle ait effectivement procédé à ce réexamen, après son refus initial de verser les sommes prétendument dues, suffit, d'après nous, à établir que l'arrêt Allemagne et Bundesanstalt für Arbeit/Commission, précité, peut manifestement être distingué du cas examiné en l'espèce¹⁷.

20. Dans l'arrêt *Corus UK/Commission*, précité, le Tribunal a consacré le principe du droit de percevoir des intérêts sur le montant des amendes qui ont été payées et, ensuite, annulées ou réduites. *Greencore* fait valoir à juste titre que l'interprétation donnée par le juge communautaire d'une disposition de droit communautaire «éclaire et précise la signification et la portée de cette règle telle qu'elle aurait dû être comprise et

appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur»¹⁸. Toutefois, nous ne voyons pas en quoi cette affirmation pourrait être pertinente en ce qui concerne la recevabilité du recours formé par *Greencore*, ou en quoi elle pourrait exempter *Greencore* de l'obligation, prévue à l'article 230 CE, de former le recours dans un délai de deux mois à compter de la décision implicite de la Commission de refuser le paiement des intérêts, lorsque celle-ci a été invitée une première fois à le faire. Il est manifeste qu'un arrêt postérieur du Tribunal ne rouvre pas le délai pour former un recours dès lors que ce délai était déjà expiré.

21. On peut relever que, dans l'hypothèse où la Cour devrait rejeter le pourvoi en l'espèce, cela aurait pour conséquence que la Commission ne pourrait pas se prévaloir du délai prescrit par l'article 230 CE à l'encontre de toute entreprise qui, dans le passé, se serait vue infliger une amende par la Commission, amende qui, par la suite, aurait été annulée ou réduite par le juge communautaire. Il est de jurisprudence constante que la fixation de délais est fondée notamment sur la considération selon laquelle les délais de recours visent à sauvegarder la sécurité juridique en évitant la remise en cause indéfinie des actes communautaires entraînant des effets de droit¹⁹. Le résultat décrit ci-dessus irait manifestement à l'encontre d'une telle considération.

17 — Voir également les conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire *Oliveira/Commission* (arrêt du 7 mai 1991, C-304/89, Rec.p. I-2283) qui se réfère à l'arrêt *Allemagne et Bundesanstalt für Arbeit/Commission* comme étant une jurisprudence qui refuse la qualification de décision aux prises de position qu'une institution communautaire s'engage à réexaminer (point 12 des conclusions).

18 — Point 26 du mémoire en réponse de *Greencore*.

19 — Voir, pour un exemple récent, arrêt du 22 octobre 2002, *National Farmers' Union* (C-241/01, Rec. p. I-9079, point 34 et la jurisprudence qui y est citée).

22. Enfin, nous voudrions ajouter que, dans la mesure où, au moment de recevoir de la Commission le paiement du montant en principal, Grencore considérait que le non-paiement des intérêts ne constituait pas un acte attaquant au sens de l'article 230 CE, la voie appropriée pour elle aurait été d'inviter la Commission à agir conformément à l'article 232, deuxième alinéa, CE. Le fait que, conformément à sa requête déposée devant le Tribunal, Grencore ait «choisi de ne pas utiliser cette voie de recours» ne saurait avoir aucune incidence sur la recevabilité du recours qu'elle a choisi posté-

rieurement de former au titre de l'article 230 CE.

23. Eu égard à ce qui précède, l'ordonnance du Tribunal Grencore Group/Commission, précitée, doit être annulée et, conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice, le recours en annulation de la prétendue décision doit être déclaré irrecevable.

Conclusion

24. En conséquence, nous concluons qu'il convient pour la Cour:

- 1) d'annuler l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 7 janvier 2003, Grencore Group/Commission, T-135/02;
- 2) de déclarer irrecevable le recours en annulation formé par Grencore Group plc contre la prétendue décision de la Commission des Communautés européennes du 11 février 2002, et
- 3) de condamner Grencore Group plc aux dépens exposés devant la Cour de justice et devant le Tribunal de première instance.