

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)

17 septembre 2007*

Dans l'affaire T-240/04,

République française, représentée initialement par MM. F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire et E. Puisais, puis par M. de Bergues et M^{me} S. Gasri, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenue par

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. C.-D. Quassowski et M^{me} A. Tiemann, en qualité d'agents,

et par

* Langue de procédure: le français.

Royaume de Belgique, représenté initialement par M^{me} D. Haven, puis par M. M. Wimmer, et enfin par M^{me} A. Hubert, en qualité d'agents, assistés de M^e J.-F. De Bock, avocat,

parties intervenantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} M. Patakia, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement (Euratom) n° 1352/2003 de la Commission, du 23 juillet 2003, modifiant le règlement (CE) n° 1209/2000 définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 192, p. 15),

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

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

greffier: M^{me} K. Pocheć, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 mai 2007,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

¹ L'article 41 EA énonce:

«Les personnes et entreprises relevant des secteurs industriels énumérés à l'annexe II du présent traité sont tenues de communiquer à la Commission les projets d'investissement concernant les installations nouvelles ainsi que les remplacements ou transformations répondant aux critères de nature et d'importance définis par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission.

La liste des secteurs industriels visés ci-dessus peut être modifiée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui demande préalablement l'avis du Comité économique et social.»

2 En vertu de l'article 42 EA:

«Les projets visés à l'article 41 doivent être communiqués à la Commission, et pour information à l'État membre intéressé, au plus tard trois mois avant la conclusion des premiers contrats avec les fournisseurs ou trois mois avant le début des travaux si ceux-ci doivent être réalisés par les moyens propres de l'entreprise.

Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, peut modifier ce délai.»

3 L'article 43 EA dispose:

«La Commission discute avec les personnes ou entreprises tous les aspects des projets d'investissement qui se rattachent aux objectifs du présent traité.

Elle communique son point de vue à l'État membre intéressé.»

4 Aux termes de l'article 44 EA:

«Avec l'accord des États membres, des personnes et des entreprises intéressés, la Commission peut publier les projets d'investissement qui lui sont communiqués.»

5 En vertu de l'article 124 EA:

«En vue d'assurer le développement de l'énergie nucléaire dans la Communauté, la Commission:

- veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci,
- formule des recommandations ou des avis dans les domaines définis par le présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire,
- dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen, dans les conditions prévues au présent traité,
- exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.»

6 En vertu de l'article 161 EA:

«Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

[...]»

7 Aux termes de l'article 203 EA:

«Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.»

8 Le règlement (Euratom) n° 1352/2003 de la Commission du 23 juillet 2003, modifiant le règlement n° 1209/2000 définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 192, p. 15, ci-après le «règlement attaqué»), énonce dans son considérant 1 que, afin d'accroître la transparence et la sécurité juridique, il est nécessaire de renforcer les règles existantes et de formaliser les pratiques suivies par la Commission pour conduire les discussions et examiner les projets d'investissement qui se rattachent aux objectifs du traité CEEA. Il vise, d'une part, les articles 41 EA à 44 EA et, d'autre part, le règlement (Euratom) n° 2587/1999 du Conseil, du 2 décembre 1999, définissant les projets d'investissement à communiquer à la Commission conformément à l'article 41 EA (JO L 315, p. 1).

9 L'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement attaqué a introduit dans le règlement (CE) n° 1209/2000 de la Commission, du 8 juin 2000, définissant les modalités

d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 138, p. 12), notamment, les articles 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies et 3 sexies, qui disposent:

«Article 3 bis

1. La Commission procède à l'examen de la communication dès sa réception. Elle arrête sa position dans une recommandation.

2. Si la Commission constate, après examen, que le projet d'investissement notifié ne suscite aucun doute concernant les objectifs du traité [CEEA] et la compatibilité avec ledit traité, elle en prend acte et arrête sa position dans une recommandation favorable communiquée aux personnes, aux entreprises et à l'État membre concernés.

3. Si la Commission constate, après examen préliminaire, que le projet d'investissement communiqué soulève des doutes concernant les objectifs du traité [CEEA] et la compatibilité avec ledit traité, elle entame une procédure d'examen détaillé afin de discuter plus en profondeur tous les aspects du projet d'investissement qui se rattachent aux objectifs du traité [CEEA].

4. La recommandation visée au paragraphe 2 et l'ouverture de la procédure détaillée d'examen visée au paragraphe 3 doivent intervenir dans les deux mois. Ce délai commence à courir à compter du jour suivant la réception de la communication complète en application des dispositions du présent règlement et du règlement [...] n° 2587/1999. La communication est considérée comme complète si, dans les deux mois à compter de sa réception ou de la réception de toute information supplémentaire demandée, la Commission ne demande pas d'autres informations.

5. Si la Commission n'a pas adopté de recommandation conformément au paragraphe 2 ou n'a pas statué dans le délai fixé au paragraphe 4, le projet d'investissement est réputé compatible avec les objectifs et dispositions du traité [CEEA].

Article 3 ter

1. Si la Commission considère que les informations fournies par la personne ou l'entreprise concernée au sujet d'un projet d'investissement lui ayant été notifié sont incomplètes, elle demande toutes les informations nécessaires. Si la personne ou l'entreprise concernée répond à une telle demande, la Commission informe cette personne ou entreprise de la réception de sa réponse.

2. Si la personne ou l'entreprise ne fournit pas les informations demandées dans le délai imparti par la Commission, ou les lui fournit de façon incomplète, la Commission lui adresse un rappel en fixant un délai supplémentaire adéquat dans lequel les informations doivent être communiquées.

Article 3 quater

1. Lorsqu'elle entame la procédure d'examen détaillé, la Commission récapitule les éléments pertinents de fait et de droit, et inclut une évaluation préliminaire du projet d'investissement en fonction des dispositions et objectifs du traité [CEEA] et du règlement [...] n° 2587/1999. La Commission invite les personnes ou entreprises concernées à présenter leurs observations et à discuter plus en profondeur avec la Commission dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas deux mois.

2. Il est recommandé aux personnes ou entreprises concernées de ne pas mettre leur projet d'investissement à exécution avant que la Commission ait adopté sa recommandation sur le projet en question ou que celui-ci soit réputé compatible avec les objectifs et les dispositions du traité [CEEA] en application de l'article 3 bis, paragraphe 5.

Article 3 quinquies

1. Si la Commission constate, après discussion et/ou modification par la personne ou l'entreprise concernée, que le projet d'investissement est compatible avec les objectifs et dispositions du traité [CEEA], elle en prend acte dans une recommandation communiquée aux personnes, aux entreprises et à l'État membre concernés.

2. Si la Commission constate, après discussion et/ou modification par la personne ou l'entreprise concernée, que le projet d'investissement communiqué n'est pas compatible avec les objectifs et dispositions du traité [CEEA], elle arrête sa position dans une recommandation communiquée aux personnes, aux entreprises et à l'État membre concernés.

3. Les positions arrêtées en application des paragraphes 1 et 2 doivent l'être dès que les doutes visés à l'article 3 bis, paragraphe 3, sont levés. La Commission s'efforce autant que possible d'adopter une recommandation dans un délai de six mois à compter de l'ouverture de la procédure détaillée d'examen.

4. À l'expiration du délai fixé au paragraphe 3, et si la personne ou l'entreprise concernée le lui demande, la Commission adopte, dans un délai de deux mois, une recommandation sur la base des informations dont elle dispose.

Article 3 sexies

Après avoir adopté sa recommandation sur le projet d'investissement en question, la Commission contrôle et, le cas échéant, discute avec les personnes ou entreprises les mesures prises ou envisagées conformément à la recommandation de la Commission.»

- ¹⁰ L'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement attaqué a introduit dans le règlement n° 1209/2000 les articles 4 bis et 4 ter, qui disposent:

«Article 4 bis

La Commission transmet à la personne ou aux entreprises qui ont communiqué le projet les éventuelles observations ou opinions émanant de tiers à ce sujet qui influenceront sur la recommandation de la Commission.

Article 4 ter

1. La Commission publie, avec l'accord des États membres, des personnes et des entreprises concernés, les projets d'investissement qui lui sont communiqués ainsi que les recommandations adoptées conformément au présent règlement.

2. La Commission publie un rapport annuel rendant compte de la mise en œuvre des différentes recommandations et positions communiquées par la Commission ainsi que des mesures spécifiques adoptées par les personnes ou entreprises concernées pour se conformer à la position de la Commission.

Le rapport respecte, le cas échéant, les règles du secret professionnel si l'accord visé à l'article 44 du traité [CEEA] n'est finalement pas donné.»

Procédure et conclusions des parties

- 11 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 octobre 2003, la République française a introduit le présent recours. Par ordonnance du 8 juin 2004, la Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal.

- 12 Le 2 janvier 2004, la République fédérale d'Allemagne a introduit une demande d'intervention au soutien des conclusions de la requérante. Par ordonnance du 24 mars 2004, le président de la Cour a admis cette intervention. Le 8 juin 2004, la République fédérale d'Allemagne a présenté son mémoire en intervention.

- 13 Le 9 juin 2004, le Royaume de Belgique a introduit une demande d'intervention au soutien des conclusions de la requérante. Par ordonnance du 8 novembre 2004, le président de la première chambre du Tribunal a admis cette intervention et a autorisé le Royaume de Belgique à présenter ses observations lors de la procédure orale, conformément à l'article 116, paragraphe 6, du règlement de procédure du Tribunal.

14 Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a invité la Commission à produire certains documents et à répondre à certaines questions. La Commission a déferé à ces demandes.

15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

16 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 16 mai 2007.

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

— annuler le règlement attaqué;

— condamner la Commission aux dépens.

18 La République fédérale d'Allemagne, intervenant au soutien de la requérante, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler le règlement attaqué;

— condamner la Commission aux dépens.

19 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours en annulation comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Sur le fond

20 À l'appui de son recours, la requérante soulève six moyens, tirés de l'incompétence de la Commission pour adopter le règlement attaqué, de la violation des articles 42 EA à 44 EA ainsi que de l'article 194, paragraphe 1, EA et, enfin, de la violation du principe de sécurité juridique.

Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence de la Commission pour adopter le règlement attaqué

Arguments des parties

21 La requérante fait valoir que ni les articles 41 EA à 44 EA ni le règlement n° 2587/1999 ne constituent une base juridique permettant à la Commission d'adopter le règlement attaqué, puisqu'ils ne lui confèrent ni pouvoir d'exécution ni habilitation à adopter des règlements. Or, en vertu du principe d'attribution des

compétences, la Commission n'aurait pu adopter le règlement attaqué que si une telle compétence avait été expressément prévue.

- 22 Le fait que le règlement attaqué ne soit pas le premier règlement adopté par la Commission pour définir les modalités d'exécution des communications visées à l'article 41 EA serait sans incidence, puisqu'il résulterait de la jurisprudence que l'adoption des règlements en tant que simple pratique ne peut prévaloir sur les normes du traité (arrêt de la Cour du 9 août 1994, France/Commission, C-327/91, Rec. p. I-3641).
- 23 En outre, la requérante, tout en ne contestant pas l'existence du pouvoir d'auto-organisation de la Commission en vertu de l'article 131, deuxième alinéa, EA, fait valoir que l'adoption d'un règlement dépasse ce pouvoir d'auto-organisation, car, étant doté d'une portée générale et obligatoire dans tous ses éléments, le règlement ne saurait être utilisé en tant qu'instrument de la vie interne d'une institution. Le principe d'autonomie administrative permettrait à la Commission d'arrêter des instructions ou des dispositions d'exécution adressées à ses employés, pour régler le fonctionnement administratif interne de l'institution, mais pas de s'adresser à des personnes et à des entreprises extérieures à l'appareil administratif, ce qui serait pourtant le cas du règlement attaqué.
- 24 La requérante conteste également l'argument de la Commission selon lequel le règlement attaqué ne serait pas un règlement tel que prévu par l'article 161 EA, mais un règlement sui generis, en ce qu'il n'imposerait d'obligations qu'à la Commission et non à des tiers à cette institution, car une telle catégorie de règlement, différente de celle des règlements prévus par l'article 161 EA, ne serait aucunement prévue par le traité CEEA. En tout état de cause, la requérante estime que les dispositions finales du règlement attaqué, en mentionnant expressément que celui-ci est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, énoncent les caractéristiques mêmes du règlement tel que défini par l'article 161 EA.

- 25 Enfin, l'argument de la Commission selon lequel seul un instrument juridiquement contraignant, tel un règlement, serait en mesure d'apporter la sécurité juridique et la transparence nécessaires pour les tiers quant au respect des obligations procédurales qu'elle s'impose devrait être rejeté. En effet, si la Commission avait estimé qu'un tel règlement était nécessaire, elle aurait dû soumettre une proposition en ce sens au Conseil, car, même s'il n'existait pas une base juridique spécifique dans le traité CEEA, le recours à l'article 203 EA restait possible. En outre, l'adoption de lignes directrices aurait été suffisante pour permettre à la Commission d'atteindre cet objectif de sécurité juridique, celle-ci ne pouvant, conformément à la jurisprudence, se départir des règles qu'elle s'était imposées.
- 26 La République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique soutiennent l'argumentation de la requérante et la République fédérale d'Allemagne fait observer en outre, d'une part, que le règlement attaqué méconnaît le principe selon lequel la responsabilité de la sécurité des installations nucléaires incombe aux États membres et, d'autre part, que la compétence de la Commission pour adopter le règlement attaqué ne saurait s'appuyer sur le principe de l'autonomie administrative qui ne permet pas à la Commission d'arrêter des dispositions d'exécution adressées à des personnes et à des entreprises extérieures à son appareil administratif.
- 27 La Commission répond qu'elle a agi dans le cadre des missions et des compétences qui lui ont été assignées par le traité CEEA. En effet, les articles 41 EA à 44 EA comporteraient des règles de procédure visant à assurer la communication, l'examen et la discussion des projets d'investissement et donneraient ainsi compétence à la Commission pour dialoguer directement avec les entreprises. Selon cette dernière, si le traité CEEA ne détaille pas les procédures précises à suivre, il lui laisse néanmoins toute latitude nécessaire pour prendre des initiatives en ce domaine. Par conséquent, en adoptant le règlement attaqué, la Commission n'aurait pas dépassé la compétence qui lui est accordée par le traité CEEA. Il serait de son devoir d'auto-organisation de prendre les mesures d'organisation de la procédure d'examen des projets d'investissement contenues dans le règlement attaqué. La forme réglementaire adoptée permettrait, en donnant une grande force juridique aux obligations que la Commission s'impose, d'assurer un haut degré de sécurité juridique pour les tiers.

- 28 Le règlement attaqué n'imposant d'obligations qu'à la Commission et non à des tiers, il ne serait d'ailleurs pas un règlement au sens de l'article 161 EA, mais un règlement *sui generis*. En effet, conformément à l'arrêt de la Cour du 13 décembre 1989, Grimaldi (C-322/88, Rec. p. 4407), ce ne serait pas l'intitulé ou la forme du règlement attaqué qui définirait sa nature, mais le contenu de ses dispositions. Or, s'il emprunte la forme d'un règlement pour renforcer les obligations que la Commission s'impose, en fixant les procédures permettant de mettre en application les dispositions des articles 41 EA à 44 EA et du règlement n° 2587/1999 de façon plus efficace, le règlement attaqué n'imposerait pas d'obligations aux tiers et ne serait donc pas un règlement au sens de l'article 161 EA. En conséquence, la Commission estime que le fait que les dispositions figurant aux vises du règlement attaqué ne prévoient pas l'adoption par elle de règlements au sens de l'article 161 EA est sans pertinence quant à sa compétence pour adopter le règlement attaqué.
- 29 En outre, le choix de la forme réglementaire pour adopter les dispositions contenues dans le règlement attaqué s'imposerait afin de respecter le parallélisme des formes, le règlement attaqué modifiant un précédent règlement, le règlement n° 1209/2000.

Appréciation du Tribunal

- 30 À titre liminaire, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 146 EA, le juge communautaire contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. Cet article est semblable à l'article 230 CE et doit être interprété de manière analogue (conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt de la Cour du 10 décembre 2002, Commission/Conseil, C-29/99, Rec. p. I-11221, I-11225; voir également, en ce sens, ordonnance du président du Tribunal du 22 décembre 1995, Danielsson e.a./Commission, T-219/95 R, Rec. p. II-3051, points 61 à 76, et, par analogie, arrêt du Tribunal du 25 février 1997, Kernkraftwerke

Lippe-Ems/Commission, T-149/94 et T-181/94, Rec. p. II-161, points 46 et 47). En ce qui concerne le contrôle de la légalité d'un règlement dans le cadre du traité CEEA, il convient donc d'appliquer la jurisprudence développée dans le cadre du traité CE, à moins qu'il n'y ait dans ce domaine des dispositions spéciales ou des dispositions dont l'économie s'avère différente de l'économie générale et de l'esprit du traité CE.

31 En vertu de l'article 3 EA, conformément au principe d'attribution des compétences, chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité CEEA. En effet, le respect du principe de sécurité juridique impose que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire qui doit expressément être mentionnée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu (voir, s'agissant du champ d'application du traité CE, arrêt de la Cour du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, Rec. p. I-3283, point 26). La détermination des conditions dans lesquelles peut intervenir l'adoption d'un acte exige qu'il soit dûment tenu compte de la répartition des compétences et de l'équilibre établis par les traités (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 23 mars 2004, France/Commission, C-233/02, Rec. p. I-2759, point 40).

32 Or, force est de constater qu'il ne ressort ni des dispositions des articles 41 EA à 44 EA ni de celles du règlement n° 2587/1999, qui sont les bases juridiques visées par le règlement attaqué, que la Commission disposait de la compétence explicite pour adopter un tel règlement.

33 En effet, les articles 41 EA à 44 EA ne prévoient pas de compétence réglementaire de la Commission concernant la procédure d'examen des projets d'investissement. De même, le règlement n° 2587/1999, qualifié par la Commission de «règlement de base» du règlement attaqué, ne contient aucune disposition habilitant expressément la Commission à adopter des règlements en vue de son exécution. D'ailleurs, la Commission elle-même ne conteste pas qu'aucune des bases juridiques mentionnées dans le règlement attaqué ne l'habilite expressément à adopter un tel règlement.

- 34 Ainsi que le souligne à juste titre la requérante, en l'absence de disposition spécifique habilitant la Commission à adopter un règlement, celle-ci aurait dû, si l'adoption d'un tel acte s'avérait nécessaire, suivre la procédure prévue par l'article 203 EA, c'est-à-dire soumettre une proposition au Conseil, qui aurait pu adopter un tel règlement, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.
- 35 En arguant qu'elle n'a pas dépassé les compétences qui lui sont données par les articles 41 EA à 44 EA en adoptant le règlement attaqué, la Commission soutient que les articles 41 EA à 44 EA lui donnaient en réalité compétence pour adopter les mesures en cause. À cet égard, dès lors qu'il ne ressort d'aucune des bases juridiques mentionnées dans le règlement attaqué que la Commission était expressément habilitée à adopter un tel règlement, il convient d'examiner si celle-ci avait la compétence implicite pour adopter ce règlement et donc si ce dernier était effectivement nécessaire pour donner un effet utile aux articles 41 EA à 44 EA et au règlement n° 2587/1999.
- 36 En effet, la Cour a admis que des pouvoirs non expressément prévus par les dispositions des traités pouvaient être utilisés s'ils étaient nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par ces derniers (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263, point 28). Lorsqu'un article du traité CEEA charge la Commission d'une mission spécifique et précise, il faut admettre, sous peine d'enlever tout effet utile à cette disposition du traité CEEA, qu'il lui confère implicitement, par là même, les pouvoirs indispensables pour s'acquitter de cette mission (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 9 juillet 1987, Allemagne e.a./Commission, 281/85, 283/85 à 285/85 et 287/85, Rec. p. 3203, point 28). Il y a donc lieu de reconnaître que les règles établies par un traité impliquent que puissent être adoptées les normes sans lesquelles ces règles ne peuvent être appliquées utilement ou raisonnablement. Dès lors, il convient d'interpréter les dispositions du traité CEEA concernant les pouvoirs normatifs des institutions à la lumière de l'économie générale de ce dernier (voir, s'agissant du champ d'application du traité CECA, arrêt de la Cour du 15 juillet 1960, Pays-Bas/Haute Autorité, 25/59, Rec. p. 723, 757 à 760).

- 37 Toutefois, l'existence d'un pouvoir réglementaire implicite, qui constitue une dérogation au principe d'attribution posé par l'article 3, paragraphe 1, EA, doit être appréciée de façon stricte. Ce n'est qu'exceptionnellement que de tels pouvoirs implicites sont reconnus par la jurisprudence et, pour qu'ils le soient, ils doivent être nécessaires pour assurer l'effet utile des dispositions du traité ou du règlement de base concerné (voir, en ce sens, arrêts Commission/Conseil, précité, point 28; Allemagne e.a./Commission, précité, point 28, et arrêt de la Cour du 17 octobre 1995, Royaume des Pays-Bas/Commission, C-478/93, Rec. p. I-3081, point 32).
- 38 Cette condition de nécessité doit être remplie non seulement en ce qui concerne les dispositions substantielles du règlement, mais aussi en ce qui concerne sa forme et son caractère contraignant.
- 39 Pour pouvoir considérer que la Commission était implicitement habilitée à adopter le règlement attaqué, il faut non seulement que la bonne mise en œuvre des articles 41 EA à 44 EA et du règlement n° 2587/1999 nécessite que la Commission puisse adopter des mesures organisant les détails de la procédure d'examen des projets d'investissement qui lui sont communiqués telles que celles prévues par le règlement attaqué, mais aussi qu'elle nécessite l'adoption de telles mesures sous la forme d'un règlement, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.
- 40 Or, les arguments avancés par la Commission quant à la nécessité de prendre les mesures adoptées, en ce qui concerne tant leur substance que leur forme, ne sauraient convaincre.
- 41 En effet, s'agissant de leur substance, le règlement n° 2587/1999 se limite à définir les projets d'investissement à communiquer à la Commission conformément à l'article 41 EA et ne concerne aucunement le processus de dialogue ultérieur avec cette dernière sur ces projets. Il ne saurait donc donner à la Commission la

compétence implicite pour adopter le règlement attaqué. De même, les dispositions du règlement attaqué ne sauraient être considérées comme nécessaires pour donner un effet utile aux dispositions des articles 41 EA à 44 EA. Certes, la Commission doit, comme elle le soutient, organiser la procédure de communication, d'examen et de discussion des projets d'investissement prévue par les articles 41 EA à 44 EA. Cependant, le Tribunal considère qu'il n'était pas nécessaire, pour donner un effet utile à ces articles du traité CEEA, de conférer à la Commission le pouvoir de recommander la suspension des projets d'investissement avant qu'elle n'en ait fini l'examen, ainsi que le prévoit l'article 3 quater, paragraphe 2, du règlement n° 1209/2000 tel qu'introduit par le règlement attaqué, une telle suspension n'étant aucunement envisagée par le traité CEEA. De même, le fait que la Commission s'impose d'effectuer, conformément à l'article 4 ter du règlement n° 1209/200, tel que prévu par le règlement attaqué, la publication des projets d'investissement qui lui sont communiqués ne saurait être considéré comme nécessaire pour la bonne mise en œuvre de l'article 44 EA, qui prévoit déjà lui-même une telle possibilité de publication, sans que celle-ci soit obligatoire.

42 En outre et surtout, il y a lieu de considérer que l'adoption de dispositions prévoyant les détails de la procédure d'examen par la Commission des projets d'investissement, telles que celles du règlement attaqué, ne nécessitait pas de recourir à la forme réglementaire. En effet, de simples mesures d'organisation internes auraient suffi pour atteindre les buts que la Commission entendait, selon ses propres termes, viser. L'argument de la Commission selon lequel la forme réglementaire permet de garantir une plus grande transparence et une plus grande sécurité juridique pour les tiers, quant au respect par elle des règles qu'elle s'impose, doit ainsi être rejeté. En effet, comme la Commission l'admet elle-même, elle est tenue de se conformer aux règles qu'elle s'impose (arrêt du Tribunal du 9 juillet 2003, Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, T-224/00, Rec. p. II-2597, point 182). Ainsi, de simples lignes directrices ou une simple communication, dont le respect par l'institution qui en est l'auteur peut être contrôlé par les juridictions communautaires, auraient pu suffire à garantir la transparence et la sécurité juridique nécessaires quant au respect par la Commission des obligations qu'elle avait entendu s'imposer.

43 Le règlement attaqué ne saurait être considéré comme étant une sorte de règlement intérieur ou de règlement sui generis, ne touchant qu'à l'organisation interne des

travaux de la Commission. De tels actes ne peuvent produire d'effets juridiques vis-à-vis des tiers. Relèvent de cette catégorie les actes de la Commission qui soit ne produisent pas d'effets juridiques, soit ne produisent des effets juridiques qu'à l'intérieur de la Commission en ce qui concerne l'organisation de ses travaux et sont soumis à des procédures de vérification fixées par son règlement intérieur (voir, en ce sens, ordonnance du président du Tribunal du 15 janvier 2001, *Stauner e.a./Parlement et Commission*, T-236/00 R, Rec. p. II-15, point 43).

44 Or, force est de constater que, en tout état de cause, le règlement attaqué introduit des dispositions qui non seulement concernent l'auto-organisation de la Commission, mais ont également un effet sur les tiers (voir, notamment, l'article 3 quater, paragraphe 2, ou encore l'article 4 ter du règlement n° 1209/2000 introduits par le règlement attaqué). Or, ainsi que la Commission le reconnaît elle-même, ces dispositions ne visent pas à créer d'obligations pour les tiers. D'ailleurs, en soutenant que le règlement attaqué n'est pas un règlement au sens de l'article 161 EA, mais un règlement *sui generis*, qui ne vise à créer d'obligations qu'à son égard, la Commission admet elle-même que la forme d'un règlement tel que prévu par l'article 161 EA n'était pas nécessaire pour adopter les dispositions du règlement attaqué. Dès lors, l'adoption de ces dispositions sous une forme réglementaire ne saurait être considérée comme nécessaire pour la bonne mise en œuvre des dispositions des articles 41 EA à 44 EA et du règlement n° 2587/1999.

45 Enfin, le Tribunal considère qu'il convient de rejeter l'argument de la Commission selon lequel, en vertu du principe du parallélisme des formes, le choix de la forme réglementaire s'impose pour modifier un règlement existant dans le même domaine. En effet, conformément à une jurisprudence constante, une simple pratique ne saurait prévaloir sur les normes du traité et ne saurait modifier la répartition des compétences entre les institutions (arrêts de la Cour du 23 février 1988, *Royaume-Uni/Conseil*, 68/86, Rec. p. 855, point 24, et du 9 août 1994, *France/Commission*, précité, point 36).

46 Ainsi, il ne ressort pas du contenu des dispositions attaquées que leur adoption sous la forme d'un règlement au sens de l'article 161 EA était nécessaire afin de garantir la bonne mise en œuvre des articles 41 EA à 44 EA et du règlement n° 2587/1999.

- 47 Or, les règles relatives au principe d'attribution des compétences doivent être appliquées de façon stricte (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 7 juillet 1992, Parlement/Conseil, C-295/90, Rec. p. I-4193, points 11 à 20, et arrêt du 9 août 1994, France/Commission, précité, points 34 à 42). En choisissant un règlement, alors que nulle disposition du droit communautaire ne lui en donnait explicitement la compétence, pour adopter des mesures d'organisation de la procédure d'examen des projets d'investissement nucléaires qui ne nécessitaient pas l'usage d'un instrument normatif ayant une portée obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, la Commission a violé les règles de compétence issues du traité CEEA, créant un risque de confusion préjudiciable à la sécurité juridique quant à la portée juridique de cet acte pour les tiers.
- 48 En outre, le principe de sécurité juridique constitue un principe fondamental de droit communautaire qui exige notamment qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (arrêts de la Cour du 9 juillet 1981, Gondrand Frères et Garancini, 169/80, Rec. p. 1931, et du 13 février 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, point 27).
- 49 Ainsi, dès lors qu'un certain degré d'incertitude quant au sens et à la portée d'une règle de droit est inhérent à celle-ci, il convient d'examiner si l'acte juridique en cause souffre d'une ambiguïté qui ferait obstacle à ce que l'État membre requérant ou les investisseurs puissent lever avec une certitude suffisante d'éventuels doutes sur la portée ou le sens de l'acte attaqué (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 14 avril 2005, Belgique/Commission, C-110/03, Rec. p. I-2801, point 31).
- 50 En l'espèce, la forme réglementaire, alors que la Commission indique ne pas vouloir imposer d'obligations aux tiers, crée une ambiguïté certaine quant à la portée des dispositions en cause. Or, le principe de sécurité juridique suppose que puisse être évaluée avec une certitude suffisante la portée d'un acte communautaire et, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, la législation communautaire doit être claire

et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés (arrêt de la Cour du 16 juin 1993, *France/Commission*, précité, point 26). En l'espèce, la forme réglementaire laisse supposer la présence d'effets obligatoires pour les tiers et il serait contraire au principe de sécurité juridique que les opérateurs doivent faire une analyse détaillée des termes des dispositions en cause pour pouvoir déterminer leur portée réelle.

51 Un acte communautaire doit respecter non seulement les procédures nécessaires prévues pour son adoption, mais aussi les exigences substantielles de forme, dans la mesure où il vise à produire des effets juridiques (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général M. Tesauro sous l'arrêt de la Cour du 20 mars 1997, *France/Commission*, C-57/95, Rec. p. I-1627, I-1629, points 15 et 22).

52 Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il convient de conclure que la Commission n'avait pas la compétence, ni explicite, ni implicite, pour adopter le règlement attaqué.

53 Il y a donc lieu d'accueillir le premier moyen, tiré de l'incompétence de la Commission pour adopter le règlement attaqué.

54 Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par la requérante, il convient d'annuler le règlement attaqué.

Sur les dépens

- 55 Aux termes 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 Commission ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.
- 56 Par application de l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique, qui sont intervenus au soutien des conclusions de la requérante, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête:

- 1) Le règlement (Euratom) n° 1352/2003 de la Commission, du 23 juillet 2003, modifiant le règlement (CE) n° 1209/2000 définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, est annulé.**

- 2) **La Commission est condamnée à supporter les dépens de la République française.**

- 3) **La République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique supporteront leurs propres dépens.**

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Prek

Ciucă

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 septembre 2007.

Le greffier

Le président

E. Coulon

J. D. Cooke