

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

21 décembre 2011 *

Dans l'affaire C-482/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle, au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italie), par décision du 20 septembre 2010, parvenue à la Cour le 6 octobre 2010, dans la procédure

Teresa Cicala

contre

Regione Siciliana,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, MM. E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (rapporteur) et D. Šváby, juges,

avocat général: M. Y. Bot,
greffier: M. A. Calot Escobar,

* Langue de procédure: l'italien.

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour la Regione Siciliana, par M^{es} V. Farina et D. Bologna, avvocati,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. S. Varone, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement danois, par M^{me} V. Pasternak Jørgensen, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze, J. Möller et N. Graf Vitzthum, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement grec, par M^{mes} E.-M. Mamouna et K. Paraskevopoulou ainsi que par M. I. Bakopoulos, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} C. Cattabriga et M. H. Kraemer, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du principe de motivation des actes de l'administration publique, visé à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, et de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Cicala à la Regione Siciliana au sujet d'une décision prévoyant la réduction du montant de la pension de M^{me} Cicala et la récupération de montants versés pour des périodes écoulées.

Le cadre juridique

- 3 La loi n° 241, du 7 août 1990, portant nouvelles règles relatives à la procédure administrative et au droit d'accès aux documents administratifs (GURI n° 192, du 18 août 1990, p. 7), telle que modifiée par la loi n° 15, du 11 février 2005 (GURI n° 42, du 21 février 2005, p. 4, ci-après la «loi n° 241/1990»), prévoit à son article 1^{er}, paragraphe 1:

«L'activité administrative poursuit des objectifs fixés par la loi et elle est régie par les critères d'économie, d'efficacité, d'impartialité, de publicité et de transparence selon les modalités prévues par la présente loi et les autres dispositions régissant des procédures distinctes ainsi que par les principes tirés de l'ordre juridique communautaire.»

- 4 L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 241/1990 dispose, en ce qui concerne l'obligation de motivation:

«1. Toute décision administrative [...] doit être motivée, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2. La motivation doit indiquer les circonstances de fait ainsi que les motifs juridiques ayant conduit l'administration à prendre cette décision, eu égard aux résultats de l'examen préalable du dossier.

2. La motivation n'est pas requise pour les actes normatifs et les actes à portée générale.»

- 5 L'article 21 octies, paragraphe 2, premier alinéa, de la loi n° 241/1990 est libellé comme suit:

«La décision adoptée en violation des règles de procédure ou des règles relatives à la forme des actes ne saurait être annulée lorsque, eu égard au fait qu'elle relève de la compétence liée de l'administration, il est manifeste que son dispositif n'aurait pu être différent de celui adopté en réalité.»

- 6 L'article 3 de la loi régionale de Sicile n° 10, du 30 avril 1991, portant dispositions relatives aux décisions administratives, au droit d'accès aux documents administratifs et à l'amélioration du fonctionnement de l'activité administrative (ci-après la «loi régionale de Sicile n° 10/1991»), reprend littéralement l'article 3 de la loi n° 241/1990.

7 L'article 37 de la loi régionale de Sicile n° 10/1991 dispose:

«Pour tout ce qui n'est pas prévu par la présente loi, sont appliquées, dans la mesure où elles sont compatibles, les dispositions de la loi n° 241/1990, y compris les modifications et compléments successifs, ainsi que les mesures de mise en œuvre y afférentes.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 8 M^{me} Cicala, qui a été employée par la Regione Siciliana, est titulaire d'une pension que lui verse celle-ci. Par une note datant de l'année 1997, la Regione Siciliana a informé l'intéressée que le montant de sa pension, tel que fixé par un décret régional antérieur, était supérieur à celui qui lui était effectivement dû et que ce montant serait réduit, les sommes indûment versées devant faire l'objet d'une récupération concomitante. M^{me} Cicala a introduit un recours en annulation contre cette note devant la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, invoquant un défaut total de motivation de l'acte ne permettant pas, notamment, de déterminer les éléments de fait et de droit justifiant la réduction de sa pension et la récupération des sommes indûment versées.
- 9 La Regione Siciliana a fait valoir, à cet égard, que la note attaquée relevait de la compétence liée de l'administration et que le dispositif de celle-ci n'aurait pu être différent de celui qui a été adopté. Durant la procédure juridictionnelle, elle a fourni des indications relatives aux motifs justifiant cette note et a conclu à l'impossibilité, conformément à l'article 21 octies de la loi n° 241/1990, d'annuler celle-ci.

- 10 Dans la décision de renvoi, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, fait état de considérations relatives à la compétence de la Cour pour répondre aux questions posées. Elle relève, tout d'abord, que, dans le contexte de l'affaire au principal, elle exerce des fonctions juridictionnelles. En effet, en matière de pensions, elle exercerait une compétence exclusive de fond et serait compétente pour annuler des actes administratifs. Ainsi, contrairement aux affaires ayant donné lieu aux ordonnances du 26 novembre 1999, ANAS (C-192/98, Rec. p. I-8583), et RAI (C-440/98, Rec. p. I-8597), dans lesquelles la Cour s'est déclarée incompétente pour statuer sur des questions posées par la Corte dei conti, elle devrait, dans le cadre du présent litige, être considérée non pas comme une autorité administrative mais comme une juridiction au sens de l'article 267 TFUE.
- 11 La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, fait observer, également, que les questions posées sont recevables. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi n° 241/1990 contiendrait un renvoi direct et inconditionnel aux principes tirés de l'ordre juridique de l'Union. Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) aurait jugé, dans un arrêt récent (sez. V 4035/2009), que les principes du droit de l'Union s'appliquent directement dans l'ordre juridique interne et doivent régir le comportement de l'administration. Ainsi, il conviendrait de considérer que l'obligation de motivation visée aux articles 296, deuxième alinéa, TFUE et 41, paragraphe 2, sous c), de la charte s'applique à l'ensemble des activités de l'administration italienne, que ce soit celles qui sont exercées à l'occasion de la mise en œuvre du droit de l'Union ou celles qui le sont dans le cadre des compétences propres de cette administration.
- 12 Dans ces conditions, même si, en l'espèce, le litige au principal concerne une situation purement interne, le présent renvoi préjudiciel devrait, conformément à la jurisprudence de la Cour, être considéré comme recevable. Estimant que la résolution dudit litige dépend de l'interprétation de ces dispositions du droit de l'Union, la Corte dei

conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) Étant entendu que l'article 1^{er} de la [loi n° 241/1990] impose à l'administration italienne d'appliquer les principes de l'ordre juridique de l'Union européenne, et compte tenu du principe de motivation des actes de l'administration publique visé à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et à l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte [...], doit-on considérer comme compatibles avec le droit de l'Union européenne, l'interprétation et l'application de l'article 3 de la [loi n° 241/1990] et de l'article 3 de la [loi régionale de Sicile n° 10/1991], selon lesquelles les actes mixtes, c'est-à-dire ceux qui concernent les droits subjectifs et relèvent en tout état de cause de la compétence liée de l'administration en matière de pensions, sont susceptibles d'échapper à l'obligation de motivation, et cette situation s'analyse-t-elle comme une violation d'une forme substantielle de la décision administrative?»
- 2) Étant entendu que l'article 3 de la [loi n° 241/1990] et l'article 3 de la [loi régionale de Sicile n° 10/1991] prévoient l'obligation de motivation des actes administratifs, et compte tenu de l'obligation de motivation des actes de l'administration publique visée à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et à l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte [...], faut-il considérer que l'article 21 octies, paragraphe 2, premier alinéa, de la [loi n° 241/1990], tel qu'interprété par la jurisprudence administrative, est compatible avec l'article 1^{er} de la [loi n° 241/1990], qui oblige l'administration à appliquer les principes de l'ordre juridique de l'Union européenne, et, partant, que l'interprétation et l'application de la possibilité reconnue à l'administration de compléter la motivation des décisions administratives au cours de la procédure sont conformes et admissibles?»

Sur la compétence de la Cour

- 13 Eu égard aux motifs de la décision de renvoi, se posent les questions de savoir si la Cour est compétente pour se prononcer sur les questions qui lui sont posées, au regard, d'une part, de la qualification de «juridiction», au sens de l'article 267 TFUE, de la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, et, d'autre part, de l'objet desdites questions.
- 14 À ce dernier égard, la Regione Siciliana, les gouvernements italien, danois, allemand et grec, ainsi que la Commission européenne invoquent, en substance, l'incompétence de la Cour pour répondre aux questions posées, au motif que le litige au principal est relatif à une situation purement interne. Les gouvernements italien et grec ainsi que la Commission estiment notamment que le renvoi au droit de l'Union, prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 241/1990, ne satisfait pas aux conditions posées par la jurisprudence de la Cour pour reconnaître la compétence de cette dernière.
- 15 Conformément à l'article 267 TFUE, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des traités ainsi que des actes pris par les institutions de l'Union. Dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, instituée par cet article, il appartient au seul juge national d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour (voir, en ce sens, arrêt du 7 juillet 2011, *Agafitei e.a.*, C-310/10, Rec. p. I-5989, points 24 et 25 ainsi que jurisprudence citée).
- 16 En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir arrêts du 16 mars 2006, *Poseidon Chartering*, C-3/04, Rec. p. I-2505, point 15; du 28 octobre 2010, *Volvo Car Germany*, C-203/09, Rec. p. I-10721, point 24, ainsi que *Agafitei e.a.*, précité, point 26).

- 17 En application de cette jurisprudence, la Cour s'est à maintes reprises déclarée compétente pour statuer sur les demandes préjudicielles portant sur des dispositions du droit de l'Union dans des situations dans lesquelles les faits au principal se situaient en dehors du champ d'application du droit de l'Union, mais dans lesquelles lesdites dispositions de ce droit avaient été rendues applicables par le droit national en raison d'un renvoi opéré par ce dernier au contenu de celles-ci. Dans ces arrêts, les dispositions nationales reprenant les dispositions du droit de l'Union n'avaient manifestement pas limité l'application de ces dernières (arrêts du 17 juillet 1997, *Giloy*, C-130/95, Rec. p. I-4291, point 23, ainsi que *Leur-Bloem*, C-28/95, Rec. p. I-4161, point 27 et jurisprudence citée).
- 18 En effet, la Cour a souligné à cet égard que, lorsqu'une législation nationale se conforme pour les solutions qu'elle apporte à des situations purement internes à celles retenues par le droit de l'Union, afin, par exemple, d'éviter l'apparition de discriminations à l'encontre des ressortissants nationaux ou d'éventuelles distorsions de concurrence, ou encore d'assurer une procédure unique dans des situations comparables, il existe un intérêt de l'Union certain à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, les dispositions ou les notions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation uniforme, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles sont appelées à s'appliquer (arrêt *Agafitei e.a.*, précité, point 39 et jurisprudence citée).
- 19 Ainsi, une interprétation, par la Cour, des dispositions du droit de l'Union dans des situations purement internes se justifie au motif que celles-ci ont été rendues applicables par le droit national de manière directe et inconditionnelle (voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 1995, *Kleinwort Benson*, C-346/93, Rec. p. I-615, point 16, ainsi que du 11 décembre 2007, *ETI e.a.*, C-280/06, Rec. p. I-10893, point 25), afin d'assurer un traitement identique aux situations internes et aux situations régies par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts *Poseidon Chartering*, précité, point 17, ainsi que du 14 décembre 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, Rec. p. I-11987, point 22).

- 20 En l'espèce, il est constant que le litige au principal porte sur des dispositions du droit national qui s'appliquent dans un contexte purement national et parmi lesquelles, notamment, celles relatives à la motivation des actes administratifs sont en cause dans le litige au principal.
- 21 Dans ces conditions, il convient d'examiner si une interprétation par la Cour des dispositions visées par les questions posées se justifie, ainsi que le soutient la juridiction de renvoi, au motif que ces dispositions auraient été rendues applicables par le droit national de manière directe et inconditionnelle, au sens de la jurisprudence citée au point 19 du présent arrêt, en raison d'un renvoi opéré par l'article 1^{er} de la loi n° 241/1990 aux principes tirés de l'ordre juridique de l'Union.
- 22 À cet égard, le gouvernement italien soutient, notamment, que l'obligation de motivation est entièrement régie par le droit interne relatif à la procédure administrative et ne peut, ainsi, faire l'objet d'une interprétation par la Cour.
- 23 Or, la loi n° 241/1990 ainsi que la loi régionale de Sicile n° 10/1991 prévoient des règles spécifiques en ce qui concerne l'obligation de motivation des actes administratifs. De plus, la loi n° 241/1990 énonce, s'agissant des conséquences d'une violation de cette obligation, des règles spécifiques qui sont applicables à la procédure au principal par le biais de l'article 37 de ladite loi régionale de Sicile.
- 24 Ainsi, comme l'ont notamment relevé la juridiction de renvoi elle-même, la Regione Siciliana ainsi que le gouvernement italien, l'article 3 de la loi n° 241/1990 et l'article 3 de la loi régionale de Sicile n° 10/1991 posent le principe d'une obligation de motivation des décisions administratives en réglementant, notamment, le contenu obligatoire d'une telle motivation. De plus, quant aux conséquences d'une violation de cette obligation, l'article 21 octies, paragraphe 2, de la loi n° 241/1990 prévoit qu'une décision ne saurait être annulée lorsqu'elle relève de la compétence liée de l'adminis-

tration et qu'il est manifeste que son dispositif n'aurait pu être différent de celui qui a été adopté. Enfin, selon la juridiction de renvoi, cette dernière disposition admet, sous certaines conditions, la possibilité de compléter la motivation d'un acte administratif au cours d'une procédure.

- 25 En revanche, la loi n° 241/1990 renvoie, à son article 1^{er}, de manière générale aux «principes tirés de l'ordre juridique communautaire», et non pas spécifiquement aux articles 296, deuxième alinéa, TFUE et 41, paragraphe 2, sous c), de la charte, visés par les questions préjudicielles ou encore à d'autres règles du droit de l'Union concernant l'obligation de motivation des actes.
- 26 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que les dispositions visées par les questions posées ont, en tant que telles, été rendues applicables de manière directe par le droit italien.
- 27 De même, il ne saurait être considéré, dans ces conditions, que le renvoi au droit de l'Union pour régler des situations purement internes est, en l'espèce, inconditionnel de sorte que les dispositions visées par lesdites questions seraient applicables sans limitation à la situation en cause au principal.
- 28 À cet égard, il convient de relever que la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ne fait aucunement état de ce que ce renvoi a pour conséquence d'écarter les règles nationales relatives à l'obligation de motivation au profit des articles 296, deuxième alinéa, TFUE et 41, paragraphe 2, sous c), de la charte, lesquels s'adressent, d'ailleurs, selon leur libellé, non pas aux États membres mais uniquement aux institutions et organes de l'Union, ou encore d'autres règles du droit de l'Union relatives à l'obligation de motivation, même lorsque est en cause une situation purement interne, afin de traiter de manière identique les situations purement internes et celles régies par le droit de l'Union.

- 29 Ainsi, ni la décision de renvoi ni la loi n° 241/1990 ne comportent d'indications suffisamment précises desquelles il pourrait être déduit que, en se référant, à l'article 1^{er} de la loi n° 241/1990, aux principes tirés du droit de l'Union, le législateur national aurait, s'agissant de l'obligation de motivation, entendu opérer un renvoi au contenu des dispositions des articles 296, deuxième alinéa, TFUE et 41, paragraphe 2, sous c), de la charte ou encore à d'autres règles du droit de l'Union concernant l'obligation de motivation des actes afin que soit appliqué un traitement identique aux situations internes et aux situations relevant du droit de l'Union. Il ne peut donc pas être conclu qu'il existe, en l'occurrence, un intérêt de l'Union certain à ce que soit préservée une uniformité d'interprétation de ces dispositions.
- 30 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Cour n'est pas compétente pour répondre aux questions posées par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, eu égard à l'objet de ces questions.
- 31 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner si la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, est, dans le contexte du litige au principal, une juridiction au sens de l'article 267 TFUE.

Sur les dépens

- 32 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour répondre aux questions posées par la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italie), par décision du 20 septembre 2010.

Signatures