



Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

15 septembre 2016 *

« Recours en annulation — Communication transmise par un membre de la Commission en réponse à une question parlementaire — Acte non susceptible de recours — Irrecevabilité manifeste »

Dans l'affaire T-667/15,

Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas, établie à Le Gorette (Italie), représentée par M^{es} R. Righi, A. Morbidelli et E. Nessi, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la communication de la Commission du 2 septembre 2015 par laquelle le membre de la Commission chargé des questions de « marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME » a répondu à la question parlementaire E-010166/2015, du 24 juin 2015,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de M^{me} M. E. Martins Ribeiro (rapporteur), président, MM. S. Gervasoni et L. Madise, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Antécédents du litige

- 1 La requérante, Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas, est une société titulaire d'une concession domaniale maritime accordée à des fins touristiques et récréatives initialement par la région Toscane (Italie), puis par la commune de Cecina (Italie). Cette concession a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2020. Sur la superficie domaniale en cause, la requérante exploite un établissement balnéaire dans lequel elle a réalisé d'importants investissements.

* * Langue de procédure : l'italien.

- 2 Selon les informations figurant dans la requête, une procédure de sélection à caractère public est organisée aux fins de l'attribution des biens du domaine maritime en concession. Le renouvellement des concessions domaniales maritimes, à l'expiration de leur période de validité, était soumis à des règles favorables au concessionnaire sortant, d'une part, en ce qu'une préférence était donnée au renouvellement d'une concession antérieure déjà accordée par rapport aux nouvelles demandes et, d'autre part, en ce que, depuis 2001, les concessions domaniales maritimes à finalité touristique et récréative étaient renouvelables automatiquement. Ces règles ont été abrogées, respectivement, en 2009 et en 2011, à l'occasion de la phase précontentieuse d'une procédure en constatation de manquement engagée par la Commission européenne contre la République italienne sur le fondement des dispositions de l'article 258 TFUE. La Commission estimait en effet que la préférence accordée au concessionnaire sortant était contraire aux dispositions de l'article 49 TFUE et que le renouvellement automatique des concessions enfreignait tant l'article 49 TFUE que l'article 12 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36).
- 3 Par jugement n° 328/2015, du 27 février 2015 (ci-après le « jugement n° 328/2015 »), le Tribunale amministrativo regionale della Toscana (tribunal administratif régional de Toscane) a notamment jugé que les concessions attribuant la faculté d'occuper une portion du domaine public maritime pour y maintenir des structures bâties instituent pour le concessionnaire un véritable droit de propriété sur une certaine superficie dans la mesure où « le droit de maintenir une construction sur le sol d'autrui est précisément l'objet du droit de superficie, tel que défini par l'article 952 [du code civil italien] ("le propriétaire peut accorder le droit de réaliser et de maintenir sur le sol une construction en faveur d'autrui"), avec pour conséquence [l'existence] d'un acte administratif qui attribue au concessionnaire le droit de superficie sur les immeubles en question ».
- 4 Le 24 juin 2015, deux députés du Parlement européen ont posé une question pour réponse écrite à la Commission, conformément aux dispositions de l'article 230, deuxième alinéa, TFUE et de l'article 130 du règlement intérieur du Parlement (JO 2011, L 116, p. 1). En substance, cette question tendait à savoir, d'une part, si la Commission avait connaissance du jugement n° 328/2015 et, d'autre part, si, eu égard au fait que, selon ce jugement, les opérateurs titulaires de concessions domaniales maritimes à finalité touristique et récréative étaient titulaires d'un droit de superficie ayant pour objet les biens implantés par eux sur la zone domaniale, la Commission entendait reconsidérer son interprétation de la notion de « service » au sens de la directive 2006/123.
- 5 Par communication écrite du 2 septembre 2015 (ci-après la « communication litigieuse »), la Commission a répondu à cette question. Sa réponse se lit comme suit :

« La Commission a connaissance du jugement [n°]328/2015 du Tribunale amministrativo regionale della Toscana [tribunal administratif régional de Toscane]. La Commission estime que ce jugement ne concerne pas l'application de la réglementation [de l'Union européenne] ni, par conséquent, l'application de la directive 2006/123[...] Le jugement se borne à se prononcer sur l'interprétation de la réglementation nationale. La Commission n'est donc pas en mesure de formuler des observations. »

Procédure et conclusions de la partie requérante

- 6 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 novembre 2015, la requérante a introduit le présent recours.
- 7 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la communication litigieuse.

Sur la recevabilité

- 8 En vertu de l'article 126 de son règlement de procédure, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable, le Tribunal peut, sur proposition du juge rapporteur, à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide de statuer sans poursuivre la procédure.
- 9 Il ressort d'une jurisprudence constante que sont considérées comme des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires (arrêts du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit « AETR », 22/70, EU:C:1971:32, point 42 ; du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 36, et du 13 février 2014, Hongrie/Commission, C-31/13 P, EU:C:2014:70, point 54).
- 10 En revanche, échappe au contrôle juridictionnel prévu à l'article 263 TFUE tout acte ne produisant pas d'effets juridiques obligatoires, tels que les actes préparatoires, les actes confirmatifs et les actes de pure exécution, les simples recommandations et avis, ainsi que, en principe, les instructions internes [voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission, C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 55 et jurisprudence citée, et ordonnance du 14 mai 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commission, C-477/11 P, non publiée, EU:C:2012:292, point 52].
- 11 Au vu de la jurisprudence, l'aptitude d'un acte à produire des effets de droit et, partant, à faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE implique d'examiner son libellé et le contexte dans lequel il s'inscrit (voir, en ce sens, arrêts du 20 mars 1997, France/Commission, C-57/95, EU:C:1997:164, point 18, et du 1^{er} décembre 2005, Italie/Commission, C-301/03, EU:C:2005:727, points 21 à 23), sa substance (voir arrêt du 22 juin 2000, Pays-Bas/Commission, C-147/96, EU:C:2000:335, point 27 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêts du 9 octobre 1990, France/Commission, C-366/88, EU:C:1990:348, point 23 ; du 13 novembre 1991, France/Commission, C-303/90, EU:C:1991:424, points 18 à 24, et du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, EU:C:1993:245, points 20 à 23) ainsi que l'intention de son auteur (voir, en ce sens, arrêts du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, point 42, et du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, point 52).
- 12 En l'espèce, il convient de relever que la communication litigieuse contient la réponse écrite de la Commission à une question parlementaire qui lui a été posée conformément aux dispositions de l'article 230, deuxième alinéa, TFUE et de l'article 130 du règlement intérieur du Parlement. Cette question, portant le jugement n° 328/2015 à l'attention de la Commission, tendait en substance à obtenir des précisions quant à l'interprétation, par la Commission, de la notion de « service » au sens de la directive 2006/123 au regard dudit jugement (voir point 4 ci-dessus). La Commission a en substance répondu que ce jugement, dont elle avait connaissance, ne concernait pas l'application de la réglementation de l'Union européenne et ne portait que sur la réglementation italienne, en sorte qu'elle n'était pas en mesure de formuler des observations (voir point 5 ci-dessus).
- 13 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que, eu égard tant au contexte, constitué par la question parlementaire, qu'au contenu et au libellé de la communication litigieuse, celle-ci ne vise nullement à produire des effets de droit obligatoires au sens de la jurisprudence rappelée au point 9 ci-dessus. Cette communication constitue, en effet, une réponse à une question parlementaire qui n'exprime aucune décision prise par la Commission ni même, par ailleurs, une quelconque prise de position quant à l'interprétation de la directive 2006/123.
- 14 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments avancés par la requérante. Celle-ci fait en substance valoir que la communication litigieuse constitue un acte destiné à produire des effets de droit obligatoires dès lors qu'elle exprime la volonté de la Commission d'appliquer la directive

2006/123 au secteur des concessions de biens du domaine maritime en méconnaissance du droit de propriété des concessionnaires. De surcroît, cette communication obligerait les autorités administratives et judiciaires italiennes à appliquer la directive 2006/123 auxdites concessions, ce qui aurait pour effet « un transfert forcé des droits réels [des concessionnaires] ».

- 15 Tout d'abord, il y a lieu de constater que, par ces arguments, la requérante se méprend quant à la portée de la communication litigieuse. En effet, contrairement à ce que laisse entendre la requérante, la Commission n'a nullement pris position sur l'application ou l'interprétation de la directive 2006/123. Elle s'est, au contraire, contentée de faire observer que le jugement n° 328/2015 portait sur la réglementation italienne et non sur le droit de l'Union, en sorte qu'elle n'était pas en mesure de présenter des observations sur la question qui lui était adressée et qui portait sur la notion de « service » au sens de ladite directive.
- 16 En tout état de cause et même à supposer que, ainsi que le fait valoir la requérante, la Commission ait pris position et interprété la directive 2006/123 en ce sens que celle-ci s'applique aux concessions domaniales maritimes, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, ne sont susceptibles de recours en annulation ni un acte de la Commission traduisant l'intention de celle-ci, ou de l'un de ses services, de suivre une certaine ligne de conduite (voir arrêt du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission, C-180/96, EU:C:1998:192, point 28 et jurisprudence citée) ni une simple manifestation d'opinion écrite, tel qu'un rappel de l'interprétation que fait la Commission des dispositions d'un acte de droit dérivé, dès lors qu'elle n'est pas susceptible de produire des effets de droit et ne vise pas non plus à produire de tels effets (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 1999, Pays-Bas/Commission, C-308/95, EU:C:1999:477, points 27 à 30). Par voie de conséquence, il y a lieu de considérer que, à supposer même que la communication litigieuse énonce l'interprétation par la Commission de la directive 2006/123 et la volonté de cette institution d'y inclure les concessions domaniales maritimes, cette communication ne serait pas pour autant destinée à produire des effets de droit obligatoires.
- 17 Ensuite, il ne saurait être allégué que la communication litigieuse produit des effets juridiques en ce qu'elle aurait été prise en méconnaissance, à le supposer établi, du droit de propriété des concessionnaires. En effet, un tel raisonnement reviendrait à déduire le caractère attaquant de l'acte de son illégalité éventuelle. Or, il résulte de la jurisprudence que la gravité d'un prétendu manquement de l'institution concernée ou l'importance de l'atteinte qui en découlerait quant au respect des droits fondamentaux ne permet pas d'écarter l'application des fins de non-recevoir d'ordre public prévues par le traité (voir, par analogie, ordonnance du 10 mai 2001, FNAB e.a./Conseil, C-345/00 P, EU:C:2001:270, point 40, et arrêt du 15 janvier 2003, Philip Morris International/Commission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, EU:T:2003:6, point 87).
- 18 Enfin, pour autant que la requérante entend faire valoir que la communication litigieuse entraîne « un transfert forcé des droits réels dont bénéficient aujourd'hui les titulaires de concessions balnéaires », il y a lieu d'observer qu'il ressort des explications fournies par la requérante elle-même au sujet des règles relatives au renouvellement des concessions domaniales maritimes (voir point 2 ci-dessus) que ce n'est pas ladite communication, mais l'éventuel non-renouvellement d'une concession domaniale maritime venue à terme en application de la réglementation italienne, telle que modifiée en 2009 et en 2011, qui serait le cas échéant susceptible de produire un tel effet.
- 19 À titre surabondant, il importe encore d'ajouter que les circonstances de la présente affaire doivent être distinguées de celles ayant donné lieu à l'arrêt du 24 mars 1994, Air France/Commission (T-3/93, EU:T:1994:36), cité par la requérante. En effet, l'acte attaqué dans cette dernière affaire prenait la forme d'une déclaration du porte-parole du commissaire chargé des questions de concurrence, par laquelle la Commission s'était déclarée incompétente pour connaître, au titre du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO 1989, L 395, p. 1), d'une opération de concentration spécifiquement identifiée, et

produisait effectivement des effets juridiques. En revanche, la communication litigieuse en l'espèce ne contient aucune décision de la sorte et se borne à exprimer l'avis de la Commission selon lequel le jugement n° 328/2015 ne portait que sur l'interprétation du droit italien et ne concernait pas le droit de l'Union, en sorte que cette institution ne s'estimait pas en mesure de prendre position sur son incidence éventuelle sur l'interprétation de la notion de « service » au sens de la directive 2006/123. En toute hypothèse, il y a lieu de relever que la requérante ne présente aucun argument tendant à démontrer que les circonstances de ces deux affaires sont comparables.

- 20 À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours doit être rejeté comme étant manifestement irrecevable, sans qu'il soit besoin de le signifier à la Commission.

Sur les dépens

- 21 La présente ordonnance étant adoptée avant la signification de la requête à la Commission et avant que celle-ci n'ait pu exposer des dépens, il suffit de décider que la requérante supportera ses propres dépens, conformément à l'article 133 du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas supportera ses propres dépens.**

Fait à Luxembourg, le 15 septembre 2016.

Le greffier
E. Coulon

Le président
M. E. Martins Ribeiro