# ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

16 juillet 1998 *

Dans l'affaire T-81/97,

**Regione Toscana,** représentée par M^es^ Vito Vacchi et Lucia Bora, avocats au barreau de Florence, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Paolo Benocci, 50, rue de Vianden,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes,** représentée par M. Paolo Ziotti, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M^e^ Alberto Dal Ferro, avocat au barreau de Vicence, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de plusieurs actes de la Commission relatifs au concours communautaire affecté au projet n° 88.20. IT.006.0 (travaux d'adduction d'eau potable en Toscane),

* Langue de procédure: l'italien.

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

composé de M^me^ V. Tiili, président, MM. C. P. Briët et A. Potocki, juges,

greffier: M. J. Palacio Gónzalez, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 28 avril 1998,

rend le présent

## Arrêt

### Faits à l'origine du recours et déroulement de la procédure

1 Dans le cadre du règlement (CEE) n° 2088/85 du Conseil, du 23 juillet 1985, relatif aux programmes intégrés méditerranéens (JO L 197, p. 1), la Commission a, par décision du 27 octobre 1988, approuvé le projet n° 88.20. IT.006.0, relatif à des travaux d'adduction d'eau potable en Toscane. La Commission s'est ainsi engagée à financer le projet à concurrence de 676 742 000 LIT.

2 Ces travaux devaient initialement être réalisés d'octobre 1988 à octobre 1990. Reportés à plusieurs reprises, ils n'ont été commencés que le 20 septembre 1990.

3 A la demande de la Regione Toscana, la Commission a autorisé, à deux reprises, le report de la date d'achèvement des travaux.

4 Par une lettre du 21 novembre 1994, signée par le directeur du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et adressée au président du Conseil de ministres italien et à la Regione Toscana, la Commission a indiqué que, pour le projet en cause, la demande de paiement définitif devait lui parvenir au plus tard le 31 mars 1995. Elle se fondait en cela sur l'article 10 du règlement (CEE) n° 4256/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le FEOGA, section « orientation » (JO L 374, p. 25), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2085/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 44) (ci-après « article 10 précité »).

5 Cet article est libellé comme suit: « Les parties des sommes engagées au titre d'octroi de concours pour les projets décidés par la Commission avant le 1er janvier 1989 au titre [du] règlement [...] (CEE) n° 2088/85 [...], et qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif avant la date du 31 mars 1995, sont dégagées d'office par la Commission au plus tard le 30 septembre 1995 [...] »

6 Le 31 mars 1995, la Regione Toscana a adressé une lettre à la Commission, afin d'obtenir le paiement du solde définitif. Cette lettre a été reçue par la Commission le 4 avril 1995.

7 En l'absence de réponse de la Commission et n'ayant pas reçu le paiement demandé, la requérante a, le 19 novembre 1996, adressé à la Commission une lettre de relance.

8 La Commission y a répondu par lettre du 31 janvier 1997, parvenue à la requérante le 7 février 1997. Elle y rappelait que, conformément à sa note du 21 novembre

1994, la demande de paiement définitif devait lui parvenir au plus tard le 31 mars 1995. Or, en l'espèce, la lettre de la requérante du 31 mars 1995 ne lui était parvenue que le 4 avril 1995, les documents comptables adressés par le ministère n'étant, pour leur part, arrivés que le 29 mai 1995. Elle concluait que, conformément à l'article 10 précité, les sommes correspondantes avaient été dégagées d'office le 30 septembre 1995.

9 C'est dans ces conditions que, par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 1er avril 1997, la requérante a déposé le présent recours.

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

11 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 28 avril 1998.

**Conclusions des parties**

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

— annuler la note de la Commission du 21 novembre 1994;

— annuler l'acte de la Commission, qui ne lui a jamais été communiqué, de dégagement du concours communautaire affecté au projet n° 88.20. IT.006.0;

— annuler la note de la Commission du 31 janvier 1997;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

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

— rejeter le recours comme irrecevable;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

**Sur la recevabilité**

*Arguments des parties*

14 La Commission soutient que le recours est irrecevable.

15 Selon elle, même si la lettre du 21 novembre 1994 devait être qualifiée de décision, le recours formé à son encontre serait irrecevable, faute pour la requérante d'en avoir contesté la légalité dans les délais requis.

16 En outre, la Commission soutient que la lettre du 31 janvier 1997 ne faisait que rappeler, comme cela avait déjà été indiqué dans la lettre du 21 novembre 1994, le caractère péremptoire du délai du 31 mars 1995, qui résulte de l'article 10 précité,

caractère que la requérante ne conteste pas et à l'encontre duquel elle n'invoque aucune circonstance de force majeure. Puisque ce délai est péremptoire, il trouve à s'appliquer de façon automatique, sans l'intervention d'aucune décision motivée de la Commission.

17 Dès lors que la lettre du 31 janvier 1997 ne constitue qu'un acte confirmatif, le recours formé à son encontre serait également irrecevable (notamment arrêt de la Cour du 15 décembre 1988, Irish Cement/Commission, 166/86 et 220/86, Rec. p. 6473, point 16).

18 Dans son mémoire en réplique, la requérante objecte, en substance, que la lettre du 31 janvier 1997 ne peut pas être considérée comme un acte purement confirmatif de celle du 21 novembre 1994.

19 En effet, en premier lieu, la lettre du 21 novembre 1994 serait dépourvue de caractère décisoire, dès lors qu'elle ne comporte qu'une interprétation, restrictive, de l'article 10 précité. Il ne s'agirait que d'un acte de procédure purement interne qui n'est pas susceptible de produire des effets juridiques à l'égard de la requérante. D'ailleurs, à la date de la note, la demande de paiement définitif n'avait pas été présentée.

20 En second lieu, un acte confirmatif supposerait une identité d'objet entre l'acte initial et l'acte ultérieur (notamment arrêt de la Cour du 25 juin 1970, Elz/Commission, 58/69, Rec. p. 507). Or, en l'espèce, la lettre du 21 novembre 1994 ne prononce nullement la déchéance du droit au concours et le dégagement de la somme, ces conséquences résultant exclusivement de la lettre du 31 janvier 1997.

*Appréciation du Tribunal*

21 Selon une jurisprudence constante, constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 173 du traité CE les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (notamment arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9).

22 Tel n'est pas le cas d'un acte par lequel la Commission se limite à donner son interprétation d'un texte réglementaire. Une manifestation d'opinion écrite émanant d'une institution communautaire ne saurait constituer une décision de nature à faire l'objet d'un recours en annulation, 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 (arrêts de la Cour du 27 mars 1980, Sucrimex et Westzucker/Commission, 133/79, Rec. p. 1299, et du 27 septembre 1988, Royaume-Uni/Commission, 114/86, Rec. p. 5289, et ordonnance de la Cour du 17 mai 1989, Italie/Commission, 151/88, Rec. p. 1255).

23 En effet, dans de telles circonstances, ce n'est pas l'interprétation du règlement proposée par la Commission qui est susceptible de produire des effets juridiques, mais son application à une situation donnée.

24 En l'espèce, la lettre du 21 novembre 1994, pour ce qui concerne le projet n° 88.20. IT.006.0, indiquait: « conformément à l'article 10 [précité], les demandes de paiement définitifs doivent parvenir à la Commission européenne avant et au plus tard le 31 mars 1995 ».

25 Il ressort ainsi du libellé de cette lettre que celle-ci ne comportait qu'un rappel des dispositions pertinentes de la réglementation applicable, telles qu'interprétées par

la Commission. En outre, dès lors qu'elle est antérieure de plusieurs mois à la demande de paiement définitif de la Regione Toscana, elle ne saurait être regardée comme une décision portant réponse de la Commission à cette demande.

26 Dans ces conditions, la lettre de la Commission du 21 novembre 1994, comportant une interprétation de l'article 10 précité, était purement informative et ne modifiait pas, en elle-même, la situation juridique de la requérante. Dès lors, ainsi que l'admet la requérante au stade de la réplique, elle ne peut être qualifiée d'acte susceptible de recours au sens de l'article 173 du traité, et le recours en annulation formé à son encontre est irrecevable.

27 En ce qui concerne la lettre du 31 janvier 1997, il convient de relever que, loin de se limiter à rappeler le caractère péremptoire du délai du 31 mars 1995, qui résulte de l'article 10 précité, celle-ci traduit l'application que la Commission en a faite dans la situation précise de la requérante. En constatant que, en l'espèce, cette dernière n'avait pas respecté le délai de forclusion, la Commission l'a privée du concours financier qu'elle lui avait initialement attribué.

28 Il en résulte que la lettre du 31 janvier 1997, constatant la forclusion de la requérante, est un acte susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 173 du traité. Le présent recours doit donc être déclaré recevable, pour autant qu'il concerne la décision contenue dans cette lettre.

29 Enfin, en ce qui concerne l'acte de dégagement des sommes en cause, il convient de relever que, en vertu de l'article 10 précité, il intervient d'office si celles-ci n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif avant la date du 31 mars 1995. Il en découle que le dégagement des sommes n'est que la conséquence inéluctable de la constatation de la déchéance du droit au concours financier précédemment effectuée par la Commission. Le dégagement des sommes ne produit ainsi, en tant que tel, aucun effet juridique propre vis-à-vis de la requérante.

30 Dès lors, la demande en annulation de l'acte par lequel la Commission a procédé d'office au dégagement des sommes, après avoir conclu à la méconnaissance du délai de forclusion du 31 mars 1995, est irrecevable.

31 Il découle de l'ensemble de ces éléments que le recours n'est recevable que pour autant qu'il est formé contre la décision, contenue dans la lettre du 31 janvier 1997, établissant la forclusion de la requérante à bénéficier du concours financier.

**Sur le fond**

32 A titre principal, la requérante fait valoir que la Commission a méconnu les termes de l'article 10 précité. A titre subsidiaire, elle soutient que les principes de proportionnalité et de confiance légitime ont été méconnus.

*Sur le moyen principal, tiré d'une violation de l'article 10 précité*

Arguments des parties

33 La requérante rappelle que l'article 10 précité concerne les sommes engagées qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif avant la date du 31 mars 1995. Cette règle ne viserait que la date limite d'envoi des demandes, et non la date limite de réception de ces demandes par la Commission.

34 En se fondant sur le fait que la demande de la Regione Toscana ne lui est parvenue que le 4 avril 1995, la Commission a donc méconnu les dispositions de l'article 10 précité.

35 Aux termes de la jurisprudence, la sanction que constitue la déchéance ne trouverait sa justification que dans la nécessité de garantir une bonne gestion du fonds social. Ainsi, la disposition prévoyant un délai pour la présentation de la demande d'aide ne serait conforme au principe de proportionnalité que dans la mesure où le respect des délais prévus a été jugé indispensable pour garantir le bon fonctionnement du système des aides (arrêt de la Cour du 21 janvier 1992, Pressler, C-319/90, Rec. p. I-203, et conclusions de l'avocat général M. Tesauro sous cet arrêt p. I-209). Or, en l'espèce, l'interprétation de l'article 10 précité, retenue par la Commission, ne peut être regardée comme indispensable pour garantir le bon fonctionnement du système des aides.

36 La Commission souligne, à titre liminaire, que la finalité de l'article 10 précité est de garantir une bonne gestion des financements destinés notamment aux programmes intégrés méditerranéens, afin d'éviter que les procédures concernant des projets qui auraient dû être achevés depuis de nombreuses années déjà ne perdurent.

37 Elle soutient, tout d'abord, que le sens de l'article 10 précité avait été clarifié dans la note qu'elle avait adressée à la requérante le 21 novembre 1994. Il appartenait à celle-ci d'en contester la légalité si elle ne partageait pas l'interprétation qui y était émise.

38 En outre, la jurisprudence en matière de sécurité juridique et de délais de forclusion serait dépourvue d'ambiguïté, précisément dans le domaine des fonds structurels (arrêt de la Cour du 26 mai 1982, Allemagne/Commission, 44/81, Rec. p. 1855, points 15 à 17). Or, conformément aux critères retenus par cette jurisprudence, l'article 10 précité indique, de manière claire et précise, tout à la fois le délai à respecter et la sanction de déchéance qui s'attache à sa méconnaissance.

En outre, la note de la Commission du 21 novembre 1994 donnait à la requérante, sans équivoque possible, l'interprétation de l'article 10 retenue par la Commission. Le contexte juridique était donc clair et connu de la requérante.

39 La Commission rappelle, enfin, que d'autres règlements concernant les fonds structurels comportent des dispositions analogues à celles de l'article 10 précité. Or, les États ont participé à l'élaboration de ces textes, dont on peut penser qu'ils ont fait l'objet d'un examen approfondi auquel ont été associées les instances des organes publics concernés.

Appréciation du Tribunal

40 En l'espèce, il n'est pas contesté que la lettre de la requérante du 31 mars 1995 a été adressée à la Commission à cette date et qu'elle a été reçue par la Commission le 4 avril suivant.

41 Lors de l'audience, la Commission a mis en doute que cette lettre du 31 mars 1995 puisse constituer une demande au sens de l'article 10 précité. Il ressort toutefois des écritures de la partie défenderesse que ce moyen n'a pas été invoqué lors de la procédure écrite. Bien au contraire, à plusieurs reprises, la Commission qualifie cette lettre de demande. Il en découle que le moyen est nouveau, au sens de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, et, partant, irrecevable, faute d'être fondé sur des éléments de fait et de droit qui se sont révélés pendant la procédure.

42 Il ressort en outre de la lettre du 31 janvier 1997 que la Commission a rejeté la demande de la requérante au motif qu'elle ne lui était pas parvenue avant l'échéance du 31 mars 1995, fixée à l'article 10 précité.

43 Le présent moyen se limite en conséquence à la question de savoir si la date fixée à cet article 10 doit s'entendre comme celle de l'envoi des demandes de paiement définitif ou comme celle de leur réception par la Commission.

44 Il convient de relever, tout d'abord, que ni le libellé de la disposition en cause, ni les considérants du règlement n° 2085/93, du 20 juillet 1993, précité, ni les travaux préparatoires à son adoption ne permettent de privilégier l'une ou l'autre de ces interprétations.

45 En outre, il apparaît que, pour l'essentiel, les arguments soulevés par la Commission ne permettent pas de répondre au moyen de la requérante.

46 En effet, ils tendent à démontrer que le délai fixé à l'article 10 précité est de nature impérative, que des considérations d'ordre public et de saine administration imposaient de retenir un délai péremptoire, que, d'ailleurs, un semblable délai a été retenu dans d'autres règlements similaires, ou encore que le délai de forclusion ainsi fixé est conforme aux exigences de la jurisprudence, puisqu'il indique clairement les sanctions attachées à sa méconnaissance.

47 Toutefois, la requérante ne conteste précisément pas l'existence d'un délai péremptoire, mais l'interprétation que la Commission en a donné (voir ci-dessus points 33 et 34) en concluant qu'il s'appliquait à la date limite de réception de la demande de paiement définitif.

48 La Commission soutient toutefois que, dès sa note du 21 novembre 1994, elle avait fait connaître à la requérante l'interprétation qu'elle donnait de l'article 10 précité. Si la requérante ne partageait pas cette interprétation, il lui appartenait de contester cette lettre.

49 Cet argument ne saurait être retenu. En premier lieu, ainsi qu'il a été jugé (voir ci-dessus point 26), la lettre du 21 novembre 1994 ne constituait pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation. En second lieu, l'interprétation d'une disposition communautaire appartient au seul juge communautaire, de sorte que les orientations retenues par la Commission ne sauraient être regardées comme ayant une valeur juridique certaine.

50 Le Tribunal considère que la date limite fixée à l'article 10 précité doit être comprise comme la date d'envoi d'une demande.

51 En effet, en premier lieu, une telle interprétation garantit l'égalité de traitement entre les demandeurs potentiels, dès lors qu'elle assure un délai limite identique quel que soit l'éloignement géographique des bénéficiaires et les délais de transmission nécessaires.

52 En second lieu, compte tenu des conséquences radicales qui résultent, en vertu de l'article 10 précité, d'un dépassement du délai légal, la sécurité juridique impose de retenir au profit des bénéficiaires potentiels la date d'envoi de la demande; en effet, les bénéficiaires potentiels n'ont la maîtrise que de la date d'envoi de la demande, dont ils peuvent se ménager la preuve, et non de la durée de transmission de cette demande. La possibilité qui en résulte que la Commission ne reçoive que dans les jours suivants les demandes des bénéficiaires ne saurait être regardée comme affectant l'effet utile d'un délai péremptoire et les exigences d'une saine administration du budget communautaire.

53 Au vu de l'ensemble de ces éléments, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les moyens subsidiaires soulevés par la requérante, la décision de la Commission, contenue dans la lettre du 31 janvier 1997, doit être annulée.

## Sur les dépens

54 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. Compte tenu du fait que les trois demandes d'annulation présentées par la requérante poursuivaient en réalité le même objet, à savoir l'annulation de l'acte s'opposant à l'examen de sa demande de paiement définitif, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions du paragraphe 3 de ce même article. En conséquence, la requérante ayant conclu en ce sens, il y a lieu de condamner la partie défenderesse à l'ensemble des dépens, en dépit du fait que le recours est rejeté comme partiellement irrecevable.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

**1) La décision, contenue dans la lettre du 31 janvier 1997, est annulée.**

**2) Le recours est rejeté comme irrecevable pour le surplus.**

**3) La Commission est condamnée aux dépens.**

Tiili Briët Potocki

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 juillet 1998.

Le greffier Le président

H. Jung V. Tiili