ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

3 avril 2008 *

Dans l'affaire T-236/06,

Landtag Schleswig-Holstein (Allemagne), représenté par M^me^ S. Laskowski et M. J. Caspar,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ P. Costa de Oliveira et M. C. Ladenburger,

partie défenderesse,

* Langue de procédure : l'allemand.

ayant pour objet une demande d'annulation des décisions de la Commission des 10 mars et 23 juin 2006, refusant d'accorder au requérant l'accès au document SEC (2005) 420, du 22 mars 2005, comportant une analyse juridique du projet de décision-cadre, en discussion au Conseil, sur la rétention des données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises par le biais des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, de la recherche, de la détection, de la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme,

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

composé de M[mes] I. Pelikánová (rapporteur) président, K. Jürimäe et M. S. Soldevila Fragoso, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 Par courrier électronique du 9 février 2006, le requérant, le Landtag Schleswig-Holstein, a sollicité auprès de la Commission l'accès illimité au document interne

SEC(2005) 420 de la Commission, du 22 mars 2005, comportant une analyse juridique du projet de décision-cadre, en discussion au Conseil, sur la rétention des données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises par le biais des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, de la recherche, de la détection, de la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme.

2 Par décision du 10 mars 2006, le directeur général du service juridique de la Commission a rejeté la demande d'accès illimité en application de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), en transmettant au requérant le document en cause dont certaines parties avaient été occultées.

3 Par lettre du 29 mars 2006, le requérant a introduit une demande confirmative, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, afin que la Commission réexamine sa décision du 10 mars 2006, ainsi qu'une nouvelle demande d'accès illimité au document SEC(2005) 420, au titre de l'obligation de coopération loyale énoncée à l'article 10 CE.

4 Par lettre du 23 juin 2006, communiquée au requérant par courrier électronique le 26 juin 2006, le secrétaire général de la Commission a confirmé la décision du 10 mars 2006 et a rejeté la nouvelle demande du 29 mars 2006.

5 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 1er septembre 2006, le requérant a introduit le présent recours. Le même jour, il a introduit devant la Cour un recours ayant le même objet et fondé sur les mêmes moyens, qui a été enregistré sous la référence C-406/06.

6 La République de Finlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont déposé des demandes en intervention, respectivement le 28 novembre et le 14 décembre 2006. Le requérant a présenté ses observations sur les demandes en intervention le 10 janvier 2007.

7 Par ordonnance du 8 février 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commission (C-406/06, non publiée au Recueil), la Cour a renvoyé l'affaire C-406/06 devant le Tribunal où elle a été enregistrée sous la référence T-68/07. Par ordonnance du 14 juin 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commission (T-68/07, non publiée au Recueil), le Tribunal, déjà saisi du recours dans la présente affaire, a rejeté le recours dans l'affaire T-68/07 comme manifestement irrecevable pour cause de litispendance, en précisant que les autres questions de recevabilité qu'il soulevait n'avaient pas été examinées (ordonnance du 14 juin 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commission, précitée, point 17).

8 Par acte séparé enregistré au greffe du Tribunal le 5 février 2007, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité à l'encontre du présent recours, en application de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Le 20 mars 2007, le requérant a déposé ses observations sur cette exception d'irrecevabilité.

Conclusions des parties

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

— rejeter le recours comme irrecevable ;

— condamner le requérant aux dépens.

10 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer le recours recevable ;

— annuler les décisions de la Commission des 10 mars et 23 juin 2006 ;

— condamner la Commission aux dépens.

En droit

11 En vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond. Conformément au paragraphe 3 de ce même article, la suite de la procédure est orale, sauf décision contraire du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal estime être suffisamment éclairé par les pièces du dossier et qu'il n'y a pas lieu d'entendre les parties en leurs explications orales.

12 La Commission a soulevé deux fins de non-recevoir tirées, d'une part, du défaut de capacité d'ester en justice du requérant et, d'autre part, du défaut de représentation valable du requérant par les deux mandataires signataires de la requête. Il y a lieu d'examiner d'abord si le requérant dispose de la capacité d'ester en justice.

Arguments des parties

13 La Commission fait valoir que selon le droit public allemand, seul pertinent, il ne fait aucun doute que le Landtag Schleswig-Holstein ne possède aucune personnalité juridique propre. Seule la région, le Land Schleswig-Holstein, constituerait, en tant que collectivité territoriale, une personne morale en vertu du droit public allemand, tandis que le requérant ne serait que l'un de ses organes.

14 Selon la Commission, la position des parlements régionaux, au regard de l'application de l'article 230 CE, ne saurait être plus favorable que celle des parlements nationaux des États membres. Or, il serait généralement admis que les parlements nationaux ne peuvent faire valoir un droit d'agir en justice autonome de celui des États membres, puisque, en tant qu'organes des États membres, ils feraient partie de la personne morale que forme chaque État.

15 La « capacité juridique partielle » réclamée par le requérant ne peut, d'après la Commission, lui conférer le statut de personne morale. Les dispositions du droit national citées par le requérant lui conféreraient, certes, la capacité d'être partie à un litige et d'ester en justice dans les litiges constitutionnels internes au Land Schleswig-Holstein. Cependant, il ne s'agirait là que de litiges internes à une collectivité territoriale entre différents organes de celle-ci, et non de la défense en justice de cette collectivité à l'égard d'un tiers. Dans ce dernier cas, le droit allemand habiliterait seul le Land lui-même à introduire une action en justice, et non un organe individuel de ce dernier. De même, l'autonomie organisationnelle accordée au parlement régional en vertu de la constitution du Land ne serait valable qu'au sein du Land et à l'égard des autres organes de ce dernier, mais non à l'extérieur de celui-ci.

16 La Commission en conclut que le requérant ne possède pas la capacité d'ester en justice et que le recours doit être rejeté comme manifestement irrecevable. Par ailleurs, le recours ne saurait être réinterprété comme étant formé par le Land lui-même, représenté par le Landtag Schleswig-Holstein, puisque ce dernier exprime clairement, dans sa désignation même en tant que partie requérante ainsi que dans tout le texte de la requête, sa volonté d'agir en son propre nom.

17 En réponse aux arguments de la Commission, le requérant relève que la Cour, dans son ordonnance du 8 février 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commission, précitée (point 9), aurait explicitement reconnu sa personnalité juridique dans les termes suivants :

« En revanche, conformément à la jurisprudence de la Cour relative à la qualité pour agir des régions et des autres collectivités territoriales [...], le Landtag Schleswig-Holstein doit être regardé comme une personne morale pouvant former un recours devant le Tribunal contre les décisions dont elle est le destinataire ou qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement, en vertu de l'article 230, quatrième alinéa, CE. »

18 Il en conclut que la première fin de non-recevoir soulevée par la Commission doit être rejetée.

19 Dans sa requête, le requérant fait en outre valoir qu'il répond aux critères de la notion communautaire autonome de personne morale développée par les juridictions communautaires. En vertu de cette jurisprudence, il suffirait, pour se voir reconnaître la capacité pour agir, que le requérant soit pourvu des attributs caractéristiques de la personnalité juridique. Le requérant déduit de l'ordonnance de la Cour du 14 novembre 1963, Lassalle/Parlement (15/63, Rec. 1964, p. 97, 100), qu'il s'agit notamment d'une autonomie et d'une responsabilité, même restreintes, ce qui aurait déjà conduit les juridictions communautaires à reconnaître la capacité pour agir, en vertu de l'article 230, quatrième alinéa, CE, des collectivités territoriales de droit public comme les Länder et les communes allemands.

20 Le requérant ajoute que, en sa qualité d'organe suprême élu par le peuple au sein du Land Schleswig-Holstein, il se trouve placé au même rang que les autres organes étatiques suprêmes dudit Land, en particulier son gouvernement. Le Landtag Schleswig-Holstein aurait une capacité juridique partielle, puisque la constitution du Land lui reconnaît une autonomie d'organisation lui permettant de se constituer, de s'organiser lui-même et de déterminer sa procédure. Pour les litiges constitutionnels, le requérant aurait la capacité d'ester en justice ou d'être partie devant le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale allemande) et le Landesverfassungsgericht (tribunal constitutionnel régional).

21 Enfin, le requérant fait valoir qu'il possède, de même que le Land Schleswig-Holstein, la capacité d'ester en justice dans la présente affaire, car, conformément à la deuxième phrase de l'article 14, paragraphe 3, de la constitution du Land Schleswig-Holstein, le président du parlement régional représente directement le Land Schleswig-Holstein dans tous les actes juridiques et litiges du parlement

régional. Dans cette mesure, la deuxième phrase de l'article 14, paragraphe 3, de la constitution serait une lex specialis par rapport à l'article 30 de la constitution, en vertu duquel le chef du gouvernement du Land représente le Land.

Appréciation du Tribunal

22 Tout d'abord, il y a lieu de relever, comme l'admettent les parties au présent litige, que dans le cas de recours introduits par des entités territoriales infraétatiques, le Tribunal apprécie l'existence de la personnalité juridique de la partie requérante selon le droit public national (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Vlaams Gewest/Commission, T-214/95, Rec. p. II-717, point 28; ordonnance du Tribunal du 16 juin 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Conseil, T-238/97, Rec. p. II-2271, point 43, et arrêt du Tribunal du 15 décembre 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commission, T-132/96 et T-143/96, Rec. p. II-3663, point 81). Par conséquent, l'existence de la personnalité juridique du requérant doit être examinée au regard du droit national allemand. En effet, le droit communautaire ne saurait empiéter sur l'autonomie constitutionnelle des États membres en décidant de l'existence de la personnalité juridique des organismes nationaux de droit public, ce qui pourrait conduire à conférer à ces derniers, au niveau communautaire, des droits dont ils ne disposent pas au niveau national. Il s'ensuit que le requérant ne saurait tirer argument de l'ordonnance Lassalle/Parlement, précitée, puisque dans l'affaire ayant donné lieu à cette ordonnance, l'entité en question, à savoir le comité du personnel du Parlement européen, était exclusivement régie par le droit communautaire.

23 Dans ce contexte, il y a lieu de rejeter l'argument du requérant selon lequel la Cour aurait expressément reconnu sa personnalité juridique dans l'ordonnance du 8 février 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commission, précitée. En effet, la mention, au point 9 de cette ordonnance, de la notion de « personne morale », figurant à l'article 230, quatrième alinéa, CE n'a été faite que par opposition aux notions d'« État membre » et d'« institution communautaire », relevant de l'ar-

ticle 230, deuxième alinéa, CE et figurant au point 8 de cette même ordonnance, puisque le requérant, dans sa requête introductive d'instance devant la Cour, avait prétendu bénéficier du statut d'État membre aux fins de l'introduction de son recours. Il s'ensuit que la Cour n'a pas entendu, par le passage cité, reconnaître la capacité juridique du requérant, mais a uniquement voulu constater que celui-ci, n'ayant ni la qualité d'État membre ni celle d'institution communautaire ne saurait, en tout état de cause, saisir la Cour d'un recours direct et devrait, dès lors, introduire un tel recours devant le Tribunal. Or, ce dernier conserve seul la compétence pour examiner la recevabilité d'un tel recours.

24 Par ailleurs, comme la Commission l'a relevé à bon droit, il ne paraît pas possible d'interpréter le présent recours comme étant formé pour le compte du Land Schleswig-Holstein, de sorte que les dispositions, les usages ou la jurisprudence s'appliquant au Land Schleswig-Holstein ou aux Länder en général ne sauraient venir au soutien de la position du requérant. Tel est notamment le cas de l'argument tiré de l'article 14, paragraphe 3, de la constitution du Land Schleswig-Holstein, dans la mesure où cette disposition vise le Land en tant que partie à des litiges.

25 S'agissant de l'argument selon lequel le requérant se trouve, en tant qu'organe suprême élu par le peuple, au même rang que les autres organes étatiques suprêmes, en particulier le gouvernement du Land, en l'absence de tout élément de nature à indiquer que ces derniers disposeraient de la capacité d'agir devant le juge communautaire, cet argument est dépourvu de toute pertinence en ce qui concerne la capacité d'agir du requérant.

26 De même, à supposer que le requérant dispose d'une capacité juridique partielle au regard de certaines dispositions de la constitution du Land Schleswig-Holstein, qui lui reconnaissent une autonomie d'organisation lui permettant de se constituer et de s'organiser lui-même et de déterminer sa procédure interne, il importe de souligner que l'article 93, paragraphe 2a, de la Constitution allemande et l'article 44,

paragraphes 1 et 2, de la constitution du Land Schleswig-Holstein, invoqués par le requérant comme lui conférant la capacité d'ester en justice ou d'être partie devant le Bundesverfassungsgericht et le Landesverfassungsgericht, ne concernent que des litiges d'ordre constitutionnel au niveau national dans lesquels les droits et intérêts du requérant, en tant que parlement, ne sont pas nécessairement identiques à ceux du Land Schleswig-Holstein, ce qui n'est précisément pas le cas en l'espèce.

27 Enfin, s'agissant de l'argument tiré de l'article 14, paragraphe 3, de la constitution du Land Schleswig-Holstein, il ressort clairement du libellé de cette disposition que la thèse du requérant selon laquelle il dispose de la capacité d'ester en justice en son propre nom ne saurait être retenue. En effet, ladite disposition, dans la mesure où elle est pertinente en l'espèce, a la teneur suivante:

« Le président ou la présidente [du parlement régional] dirige les activités du parlement régional. Dans ce cadre, il lui appartient [...] de représenter le Land dans tous les actes juridiques et litiges du parlement régional [...] »

28 Il découle de cette disposition que, dans les litiges concernant le Landtag Schleswig-Holstein, ce n'est pas ce dernier qui est partie, mais le Land, exceptionnellement représenté, à cette occasion, par le président du Landtag Schleswig-Holstein, puisque cette représentation appartient normalement au chef du gouvernement du Land, ainsi qu'il ressort de l'article 30, paragraphe 1, de la constitution du Land Schleswig-Holstein.

29 Cette conclusion est confirmée par la doctrine allemande en la matière. En effet, le commentaire de la constitution du Land Schleswig-Holstein cité par le requérant énonce expressément, d'une part, que le Landtag Schleswig-Holstein, en tant qu'organe du Land, n'a pas la capacité juridique et, d'autre part, que l'article 14,

paragraphe 3, de la constitution du Land Schleswig-Holstein doit être compris en ce sens que le président du Landtag Schleswig-Holstein, dans le cadre de ses pouvoirs de représentation en justice, ne représente pas le Landtag, mais directement le Land.

30 Il y a donc lieu de conclure que le requérant ne dispose pas de la capacité juridique d'après le droit national allemand. Dès lors, il n'a pas la capacité d'agir devant le juge communautaire.

31 Le recours doit, dès lors, être rejeté comme irrecevable, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'autre fin de non-recevoir soulevée par la Commission.

32 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes en intervention de la République de Finlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Sur les dépens

33 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. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

34 Aux termes de l'article 87, paragraphe 6, du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens. En l'espèce, il y a lieu de décider que les parties ainsi que les demanderesses en intervention supporteront leurs propres dépens afférents aux demandes en intervention de la République de Finlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne :

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes en intervention.

3) Le Landtag Schleswig-Holstein supportera ses propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission, à l'exception de ceux afférents aux demandes en intervention.

4) **Le Landtag Schleswig-Holstein, la Commission, la République de Finlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporteront leurs propres dépens afférents aux demandes en intervention.**

Fait à Luxembourg, le 3 avril 2008.

Le greffier

E. Coulon

Le président

I. Pelikánová