ORDONNANCE DE LA COUR (quatrième chambre)
24 avril 1996 *

Dans l'affaire C-87/95 P,

Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori (CNPAAP), représentée par M^es^ Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano et Alberto Colabianchi, avocats au barreau de Rome, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Marianne Goebel, 1, rue François Faber,

partie requérante,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes (troisième chambre) du 11 janvier 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conseil (T-116/94, Rec. p. II-1), et tendant à l'annulation de cette ordonnance,

l'autre partie à la procédure étant:

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Rüdiger Bandilla, directeur au service juridique, et Antonio Lucidi, membre du service juridique, en qualité

* Langue de procédure: l'italien.

d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray (rapporteur), juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M. R. Grass,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 20 mars 1995, la requérante a formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 11 janvier 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conseil (T-116/94, Rec. p. II-1, ci-après l'« ordonnance attaquée »), en tant qu'elle a rejeté comme irrecevable son recours tendant à l'annulation du règlement (CE) n° 3604/93 du Conseil, du 13 décembre 1993, précisant les définitions en vue de l'application de l'interdiction de l'accès privilégié énoncée à l'article 104 A du traité (JO L 332, p. 4, ci-après le « règlement n° 3604/93 »), et, à titre subsidiaire, à l'annulation partielle de l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93.

2 L'article 104 A du traité CE dispose:

« 1) Est interdite toute mesure, ne reposant pas sur des considérations d'ordre prudentiel, qui établit un accès privilégié des institutions ou organes communautaires, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des États membres aux institutions financières.

2) Avant le 1er janvier 1994, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C, précise les définitions en vue de l'application de l'interdiction visée au paragraphe 1. »

3 Le 13 décembre 1993, le Conseil a adopté le règlement n° 3604/93, qui comporte une définition des notions suivantes: « mesure établissant un accès privilégié » (article 1er), « considérations d'ordre prudentiel » (article 2), « entreprise publique » (article 3) et « institutions financières » (article 4).

4 L'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 3604/93 dispose que ne sont pas considérées comme des « institutions financières » aux fins de l'article 104 A du traité:

« — la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales,

— les services financiers de la poste lorsqu'ils font partie du secteur 'administrations publiques' défini conformément au système européen de comptes économiques intégrés (SEC) ou lorsque leur activité principale est d'agir en tant qu'agent financier de l'administration publique

et

— les institutions qui font partie du secteur 'administrations publiques' défini conformément au SEC ou dont le passif correspond entièrement à une dette publique ».

5 Le point 241 de la deuxième édition du système européen de comptes économiques intégrés (ci-après le « SEC »), établi par Eurostat, dispose que le secteur « administrations publiques » comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. Ce dernier sous-secteur est défini, aux points 244 et 245 du SEC, comme comprenant « toutes les unités institutionnelles, centrales et locales, dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et dont les ressources principales sont constituées par des cotisations sociales obligatoires versées par d'autres unités. Ce sous-secteur inclut en particulier les caisses de pension autonomes et les autres organismes d'assurance auprès desquels la prime est appliquée aux assurés indépendamment de leur exposition individuelle au risque ».

6 La requérante est un organisme public auquel les avocats et les avoués exerçant leur profession de manière continue sur le territoire italien sont tenus d'adhérer. Il ressort de l'ordonnance attaquée qu'elle a été classée par la loi italienne n° 70, du 20 mars 1975 (*GURI* n° 87 du 2 avril 1975), parmi les organismes publics qui gèrent des régimes obligatoires de prévoyance et d'assistance. Ces organismes sont tenus, en vertu de l'article 12 du décret-loi n° 155, du 20 mai 1993, tel que modifié par la loi de ratification n° 243, du 19 juillet 1993 (*GURI* Supplemento ordinario n° 204 du 31 août 1993), d'investir, pour les années 1993, 1994 et 1995, sur un compte courant productif d'intérêts, bloqué pour cinq ans auprès de la Tesoreria centrale dello Stato (trésorerie centrale de l'État), un montant égal à 25 % des recettes provenant des cotisations de toute nature perçues au cours de l'année de référence.

7 Le 4 décembre 1993, la requérante a invité le Conseil à préciser que l'interdiction énoncée à l'article 104 A, paragraphe 1, du traité s'applique également aux organismes gérant des régimes obligatoires de prévoyance et d'assistance.

8 Le 13 décembre 1993, le Conseil a adopté le règlement n° 3604/93, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1994. La requérante, en tant qu'organisme public gérant un régime obligatoire de prévoyance et d'assistance sociale, considère qu'elle entre ainsi dans la définition des « administrations publiques » figurant à l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, dudit règlement et, par conséquent, qu'elle ne relève pas de l'interdiction de l'accès privilégié aux institutions financières prévue par l'article 104 A, paragraphe 1, du traité.

9 Le 22 mars 1994, la requérante a introduit un recours en annulation devant le Tribunal au motif que l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93 la classait parmi les institutions qui font partie du secteur « administrations publiques », défini conformément au SEC, et, par conséquent, l'excluait de la catégorie des « institutions financières » au sens de l'article 104 A, paragraphe 1, du traité.

10 A l'encontre de ce recours, le Conseil a, le 30 mai 1994, soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

11 Le 8 août 1994, la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, la Cassa nazionale del notariato et la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la requérante, conformément à l'article 115 dudit règlement de procédure. Le 9 août 1994, la Commission a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

L'ordonnance attaquée

12 Le 11 janvier 1995, le Tribunal a, en vertu de l'article 111 de son règlement de procédure, rendu l'ordonnance attaquée.

13 En premier lieu, le Tribunal a rappelé que l'article 173, quatrième alinéa, du traité subordonne la recevabilité d'un recours en annulation, formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'un règlement, à la condition que l'acte attaqué constitue, en réalité, une décision au sens de l'article 189 du traité, qui concerne le requérant directement et individuellement. Cependant, dès lors que les définitions arrêtées dans le règlement n° 3604/93 sont rédigées en termes généraux et abstraits, produisant ainsi des effets juridiques pour des catégories d'entreprises et d'institutions déterminées de manière générale et abstraite, il doit être considéré comme ayant une portée générale et normative. Même s'il avait été établi que les sujets auxquels s'applique l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93 étaient identifiables au moment de son adoption, sa nature réglementaire n'en serait pas, pour autant, mise en cause compte tenu du fait qu'elle ne vise que des situations objectives de droit ou de fait (points 21 à 25).

14 En second lieu, le Tribunal a relevé que, bien qu'un acte qui, par sa nature et sa portée, présente un caractère normatif peut concerner individuellement une personne physique ou morale, pour qu'une telle personne puisse être considérée comme étant individuellement concernée, il faudrait qu'elle soit affectée dans sa position juridique en raison d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et l'individualise d'une manière analogue à celle du destinataire d'une décision. Or, l'interdiction d'un accès privilégié aux institutions financières, telle qu'énoncée à l'article 104 A, paragraphe 1, du traité, ne vise que les institutions financières et l'article 104 A, paragraphe 2, sur lequel le règlement n° 3604/93 est fondé, confère au Conseil uniquement compétence pour préciser les définitions des notions utilisées au paragraphe 1 et non pour élargir cette interdiction à des institutions non financières. Les circonstances que la requérante est soumise à un prélèvement obligatoire conformément au droit italien et qu'elle a informé le Conseil par écrit de sa situation avant l'adoption du règlement n° 3604/93 ne sont pas de nature à la caractériser par rapport à toute autre entreprise ou institution, dès lors qu'elle se trouve dans une situation comparable à celle de toute autre institution ou entreprise non financière, pour laquelle la législation actuelle ou future d'un État membre prévoit ou pourrait prévoir un accès privilégié (points 26 à 28).

15 Quant à la thèse subsidiaire de la requérante selon laquelle elle serait individuellement concernée par l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93, le Tribunal a constaté qu'elle n'était affectée par cette disposition qu'en sa qualité objective d'administration publique. Ainsi, ladite disposition s'adresse, en

termes abstraits et généraux, à toute institution ou entreprise appartenant au secteur « administration publique », tel que défini en termes également abstraits et généraux par le SEC. La requérante ne saurait donc prétendre être individuellement concernée par le règlement n° 3604/93 ni par son article 4, paragraphe 2, dernier tiret (points 29 à 31).

16 Dans ces circonstances, le Tribunal a considéré que le recours était manifestement irrecevable et qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les demandes en intervention (point 32).

Les moyens avancés par les parties

17 A titre liminaire, la requérante précise que le pourvoi vise à l'annulation de l'ordonnance attaquée en tant qu'elle a rejeté comme irrecevable son recours tendant à l'annulation de l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93 dans la mesure où celui-ci dispose que ne sont pas considérées comme des institutions financières les institutions « qui font partie du secteur 'administrations publiques', défini conformément au SEC ».

18 A l'appui des conclusions visant à l'annulation de l'ordonnance attaquée, la requérante invoque, en substance, quatre moyens.

19 En premier lieu, elle renvoie aux arguments qu'elle a exposés dans la requête ainsi que dans ses observations déposées devant le Tribunal, relatives à l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil.

20 En deuxième lieu, elle expose que, pour adopter les définitions nécessaires à l'application de l'interdiction énoncée à l'article 104 A, paragraphe 1, du traité, le Conseil aurait dû analyser les différentes notions existantes d'administration publique et d'institutions financières et les définir dans le respect de la finalité de l'article 104 A du traité. Or, le Conseil aurait défini les institutions non financières par référence au SEC, un document qui introduit des critères statistiques communs aux États membres, appliqué sur une base volontaire dans la mesure où il n'est pas obligatoire et donc privé de toute nature juridique. Cette définition ne serait, dès lors, pas conforme à la finalité de l'article 104 A, paragraphe 1, du traité. Tout d'abord, les organismes de sécurité sociale se comporteraient comme des institutions financières. Ensuite, il conviendrait de tenir compte de la nature juridique de l'organisme de prévoyance, dans le sens où les organismes autonomes devraient avoir une position différente par rapport à l'administration publique. Enfin, ce critère de distinction juridique se refléterait dans une distinction à caractère économique entre les organismes d'assurance sociale dont le passif correspond à une dette publique et ceux dont le passif est complètement indépendant de la dette publique. La requérante conclut que la définition des administrations publiques utilisée par le Conseil pour définir les institutions non financières au sens du règlement n° 3604/93 n'est pas compatible avec le mandat conféré par l'article 104 A, paragraphe 2, du traité CE.

21 En troisième lieu, la requérante estime que l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93 contient en réalité une décision d'utiliser la définition des administrations publiques contenue dans le SEC comme critère permettant son exclusion de la catégorie des institutions financières et de ne pas distinguer sa situation dans le cadre de la définition des institutions non financières. Selon la requérante, cette décision, qui aurait été prise sans tenir compte de sa nature juridique particulière et de l'existence du prélèvement forcé en droit italien, alors que ces éléments lui avaient été communiqués en temps utile, serait une décision qui, ayant des effets préjudiciables sur son activité, la concernerait directement et individuellement au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE.

22 En quatrième lieu, la requérante fait valoir que, dans l'hypothèse où le pourvoi serait rejeté, il en résulterait une violation de ses droits de la défense en raison de l'absence de recours effectif devant les juridictions nationales. En effet, en raison du retard

généralisé et structurel que subiraient les affaires traitées par les juridictions compétentes, le système judiciaire italien ne garantirait pas une protection suffisante des particuliers. Cette absence de recours juridictionnel effectif porterait sérieusement atteinte à l'efficacité de la procédure de contrôle juridictionnel des actes des institutions de la Communauté, telle qu'elle est imposée par le traité et par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

23 Dans son mémoire en réponse, le Conseil a conclu au rejet du pourvoi.

24 Premièrement, le Conseil constate que la requérante n'avance aucun argument juridique qui pourrait démontrer que le Tribunal a méconnu le droit communautaire lorsqu'il a déclaré le recours irrecevable ou qui mettrait en cause le bien-fondé de la jurisprudence de la Cour sur laquelle le Tribunal s'est fondé.

25 Deuxièmement, les griefs soulevés par la requérante à l'encontre du Conseil dans l'adoption du règlement n° 3604/93 ne seraient pas pertinents pour fonder la recevabilité du recours.

26 Troisièmement, l'argumentation de la requérante selon laquelle elle est directement et individuellement concernée par la disposition litigieuse aurait déjà été soulevée devant le Tribunal, qui l'a rejetée. Cette argumentation ne contiendrait, d'ailleurs, aucun élément nouveau qui pourrait mettre en cause le bien-fondé de l'appréciation du Tribunal.

27 Quatrièmement, les arguments tirés d'une prétendue absence de recours juridictionnel effectif devant les juridictions nationales ne sauraient justifier la

recevabilité d'un recours en annulation sur la base de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, lorsque les critères d'une telle recevabilité ne sont pas réunis. Par ailleurs, l'irrecevabilité d'un tel recours ne signifierait pas que la requérante ne dispose d'aucune autre voie de recours, notamment dans le cadre de l'article 177 du traité.

L'appréciation de la Cour

28 En vertu de l'article 119 de son règlement de procédure, lorsque le pourvoi est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé, la Cour peut, à tout moment, le rejeter par voie d'ordonnance motivée.

Sur le premier moyen

29 Il résulte de l'article 51 du statut CE de la Cour de justice, ainsi que de l'article 112, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour, qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt ainsi que les arguments juridiques avancés au soutien de la demande d'annulation de celui-ci.

30 Selon une jurisprudence constante, ne répond pas à cette exigence le pourvoi qui se limite à répéter ou à reproduire textuellement les moyens et les arguments qui ont déjà été présentés devant le Tribunal, y compris ceux qui étaient fondés sur des faits expressément rejetés par cette juridiction; en effet, un tel pourvoi constitue en réalité une demande visant à obtenir un simple réexamen de la requête présentée devant le Tribunal, ce qui, aux termes de l'article 49 du statut CE de la Cour de justice,

échappe à la compétence de celle-ci (voir, notamment, ordonnance du 17 octobre 1995, Turner/Commission, C-62/94 P, Rec. p. I-3177, point 17).

31 S'agissant du premier moyen, il suffit de constater que la requérante, en renvoyant aux arguments qu'elle a déjà exposés devant le Tribunal, n'a pas avancé d'arguments visant à établir que ce dernier a commis une erreur de droit dans l'appréciation à laquelle il a procédé. Ce moyen doit donc être rejeté comme manifestement irrecevable.

Sur le deuxième moyen

32 Le deuxième moyen, tiré d'une prétendue incompatibilité entre le mandat conféré au Conseil par l'article 104 A, paragraphe 2, du traité CE et le contenu du règlement n° 3604/93, relève exclusivement du fond de l'affaire. Par conséquent, il est manifestement sans pertinence en ce qui concerne la recevabilité du recours et, partant, doit être rejeté.

Sur le troisième moyen

33 En ce qui concerne le moyen tiré de ce que l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93 est en réalité une décision concernant la requérante directement et individuellement, il convient de rappeler, tout d'abord, que, dans l'arrêt du 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Conseil (16/62 et 17/62, Rec. p. 901), la Cour a considéré que le terme « décision » figurant à l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, devenu

l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE, doit être entendu dans le sens technique que lui confère l'article 189 du même traité et que le critère de distinction entre un acte de nature normative et une décision au sens de ce dernier article doit être recherché dans la portée générale ou non de l'acte en question.

34 De plus, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique un acte n'est pas de nature à remettre en cause la nature normative de ce dernier (voir ordonnance du 23 novembre 1995, Asocarne/Conseil, C-10/95 P, Rec. p. I-4149, point 30, et la jurisprudence y citée).

35 En l'occurrence, il y a lieu de constater que les définitions arrêtées dans le règlement n° 3604/93, rédigées en termes généraux et abstraits, produisant ainsi des effets juridiques pour des catégories d'entreprises et d'institutions déterminées de manière générale et abstraite et, partant, pour chacune de ces entreprises et institutions, doivent être considérées comme ayant une portée générale et normative. Même s'il avait été établi que les sujets auxquels s'applique l'article 4, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement n° 3604/93 étaient identifiables au moment de son adoption, sa nature réglementaire n'en serait pas mise en cause pour autant, compte tenu du fait qu'elle ne vise que des situations de droit ou de fait objectives.

36 Même si, ainsi que le Tribunal l'a relevé à juste titre, la Cour a reconnu qu'une disposition de nature normative peut, dans certaines circonstances, concerner individuellement certains opérateurs économiques intéressés (voir arrêt du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil, C-309/89, Rec. p. I-1853, point 19), cette jurisprudence ne peut pas être invoquée dans le cas d'espèce dès lors que, à la différence des actes contestés dans ces affaires, la disposition attaquée n'a porté atteinte à aucun droit spécifique de la requérante au sens de cette jurisprudence.

37 Dans ces conditions, le troisième moyen doit être également rejeté.

Sur le quatrième moyen

38 En ce qui concerne le quatrième moyen que la requérante tire du retard structurel et endémique constaté dans le traitement des affaires devant les juridictions nationales compétentes, il convient de constater qu'une telle circonstance, à supposer qu'elle soit établie, ne saurait justifier une modification du système des voies de recours et des procédures établi par les articles 173, 177 et 178 du traité et destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions. En aucun cas, elle ne permet de déclarer recevable un recours en annulation formé par une personne physique ou morale qui ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 173, quatrième alinéa. Le Tribunal ne pouvait donc pas tenir compte d'une telle circonstance dans l'ordonnance attaquée (voir ordonnance Asocarne/Conseil, précitée, point 26).

39 Il s'ensuit que ce quatrième moyen doit être rejeté.

40 Dans ces conditions, le pourvoi doit être rejeté comme manifestement non fondé en application de l'article 119 du règlement de procédure.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre)

ordonne:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 24 avril 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

C. N. Kakouris