

Cauza C-327/91

Republica Franceză

împotriva

Comisiei Comunităților Europene

HOTĂRÂREA CURȚII

din 9 august 1994*

„Acord între Comisie și Statele Unite privind aplicarea legislațiilor naționale în domeniul concurenței. Competență. Motivare. Securitate juridică. Încălcarea normelor din domeniul concurenței”

În cauza C-327/91,

REPUBLICA FRANCEZĂ, reprezentată de către Jean-Pierre Puissochet, director al Serviciului juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, și Géraud de Bergues, secretar adjunct principal pentru afaceri externe în cadrul aceluiași minister, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la sediul Ambasadei Franței la Luxemburg, 9, boulevard du Prince Henri,

reclamantă,

susținută de

REGATUL SPANIEI, reprezentat de către Alberto José Navarro González, director general al coordonării juridice și instituționale comunitare, și Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la sediul Ambasadei Spaniei la Luxemburg, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

și

REGATUL ȚĂRILOR DE JOS, reprezentat de către A. Bos, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, și J. W. de Zwaan, consilier juridic adjunct în cadrul aceluiași minister, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la sediul Ambasadei Țărilor de Jos la Luxemburg, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienți,

împotriva

* Limba de procedură: franceza.

COMISIEI COMUNITĂȚILOR EUROPENE, reprezentată de către Marie-José Jonczy, consilier juridic, și Pieter-Jan Kuyper și Julian Currall, din cadrul Serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la Luxemburg, la Georgios Kremlis, din cadrul Serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

pârâtă,

având ca obiect anularea Acordului dintre Comisie și Statele Unite privind aplicarea legislațiilor naționale în domeniul concurenței semnat și intrat în vigoare la 23 septembrie 1991,

CURTEA,

constituită din O. Due, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, Diez de Velasco și D. A. O. Edward (raportor), președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn și J. L. Murray, judecători,

avocat general: G. Tesauro,
grefier: J.-G. Giraud,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 6 iulie 1993,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 decembrie 1993,

pronunță prezenta

Hotărâre

1. Prin cererea depusă la grefa Curții la 16 decembrie 1991, Republica Franceză, în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CEE și al articolului 33 din Tratatul CECO, solicită anularea Acordului semnat la 23 septembrie 1991 de către Comisia Comunităților Europene și Guvernul Statelor Unite ale Americii privind aplicarea legislațiilor naționale în domeniul concurenței (denumit în continuare „acordul”).

2. Acordul a fost semnat la Washington de către Attorney General, W. P. Barr, și de către președintele Federal Trade Commission, L. Steiger, în numele Guvernului Statelor Unite, pe de o parte, și de către vicepreședintele Comisiei, Sir Leon Brittan, în numele Comisiei Comunităților Europene, pe de altă parte.

3. Conform articolului I alineatul (2) din acord, „legislație în domeniul concurenței” înseamnă:

„[...]”

(i) pentru Comunitățile Europene, articolele 85, 86, 89 și 90 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, Regulamentul (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi, articolele 65 și 65 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), precum și regulamentele de punere în aplicare, și, în special, Decizia Înaltei Autorități nr. 24-54, și

(ii) pentru Statele Unite ale Americii, Sherman Act (15 U. S. C. §§ 1-7), Clayton Act (15 U. S. C. §§ 12-27), Wilson Tariff Act (15 U. S. C. §§ 8-11) și Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. §§ 41-68, cu excepția dispozițiilor referitoare la funcțiile de protecție a consumatorilor),

[...]”.

4. În mod similar, prin „autorități în domeniul concurenței”, acordul desemnează:

„[...]”

- (i) pentru Comunitățile Europene, Comisia Comunităților Europene, în ceea ce privește responsabilitățile în materie de norme de concurență ale Comunităților Europene, și
- (ii) pentru Statele Unite, Antitrust Division din cadrul United States Department of Justice și Federal Trade Commission;

[...]”

5. Acordul are drept obiect promovarea cooperării, coordonării și reducerea riscului de apariție a litigiilor între părți în aplicarea legislațiilor acestora în domeniul concurenței sau de reducere a efectelor acestora [articolul I alineatul (1)].

6. În acest scop, acesta prevede notificarea de către fiecare parte a măsurilor de punere în aplicare a legislației acesteia în domeniul concurenței, care pot afecta interesele celeilalte părți (articolul II), a schimburilor de informații privind diverse probleme de interes reciproc în aplicarea legislației în domeniul concurenței (articolul III), coordonarea măsurilor de punere în aplicare (articolul IV), precum și a procedurilor de consultare reciprocă (articolul VII).

7. În plus, articolul V din acord prevede cooperarea în ceea ce privește practicile anticoncurențiale comise pe teritoriul uneia dintre părți și care aduce atingere intereselor importante ale celeilalte („positive comity”). În acest caz, partea ale cărei interese importante sunt afectate poate adresa o notificare celeilalte părți solicitându-i ca autoritățile sale în domeniul concurenței să ia măsuri împotriva practicilor anticoncurențiale comise pe teritoriul său. Pentru a preveni conflictele, articolul VI prevede că fiecare parte trebuie să încerce să ia în considerare interesele importante ale celeilalte părți pentru a decide măsurile de punere în aplicare („traditional comity”).

8. Respectarea confidențialității informațiilor este asigurată prin articolul VIII, care permite părților să nu furnizeze informații despre cealaltă parte decât în cazul în care divulgarea acestora este interzisă prin lege sau este incompatibilă cu interesele importante ale părții care deține aceste informații.

9. În conformitate cu articolul IX, „niciuna din dispozițiile acordului nu este interpretată într-o manieră incompatibilă cu legislația în vigoare în Statele Unite ale Americii sau în Comunitățile Europene sau în respectivele state sau state membre ale acestora, și nici într-un sens care să necesite o modificare a acestei legislații”.

10. Articolul X stabilește forma comunicărilor și a notificărilor: comunicare verbală, telefonică, în scris sau prin fax.

11. În final, în conformitate cu articolul XI alineatul (1), acordul intră în vigoare la data semnării sale și rămâne în vigoare, în temeiul alineatului (2), pe o perioadă de 60 de zile după data la care una din părți o informează pe cealaltă în scris că dorește să îl denunțe. În temeiul alineatului (3), aplicarea acordului este examinată de către părți cel târziu la 24 de luni ulterior datei intrării sale în vigoare.

12. Acordul nu a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*.

Cu privire la admisibilitate

13. În întâmpinare, Comisia ridică problema că Guvernul Franței ar fi trebuit să atace acordul în sine, iar nu decizia prin care acesta și-a autorizat vicepreședintele să semneze în numele său respectivul acord cu Statele Unite.

14. Este suficient să se amintească în această privință că, pentru ca o acțiune să fie admisibilă în temeiul articolului 173 alineatul (1) din Tratatul CEE, actul atacat trebuie să fie un act al unei instituții care să producă efecte juridice (a se vedea Hotărârea din 31 martie 1971, denumită „AETR”, Comisia/Consiliul, 22/70, Rec. p. 263).

15. Trebuie constatat că din textul acordului reiese că acesta urmărește producerea de efecte juridice. În consecință, actul prin care Comisia a urmărit să încheie acordul trebuie să poată face obiectul unei acțiuni în anulare.

16. Într-adevăr, exercitarea competențelor atribuite instituțiilor comunitare în domeniul internațional nu pot fi sustrate controlului de legalitate prevăzut la articolul 173 din tratat.

17. Acțiunea Republicii Franceze trebuie înțeleasă ca fiind îndreptată împotriva actului prin care Comisia a urmărit să încheie acordul. În consecință, acțiunea este admisibilă.

Cu privire la fond

18. În sprijinul acțiunii sale, guvernul francez invocă trei argumente. Primul se bazează pe lipsa de competență a Comisiei la încheierea unui astfel de acord, al doilea pe lipsa motivării acordului și încălcarea principiului securității juridice, iar cel de-al treilea pe încălcarea dispozițiilor din legislația comunitară din domeniul concurenței.

Cu privire la primul argument

19. Articolul 228 alineatul (1) din Tratatul CEE, în versiunea în vigoare la momentul faptelor, prevede după cum urmează:

„În cazul în care dispozițiile prezentului tratat prevăd încheierea de acorduri între Comunitate și unul sau mai multe state sau o organizație internațională, aceste acorduri sunt negociate de Comisie. Sub rezerva competențelor recunoscute Comisiei în acest domeniu, acestea sunt încheiate de Consiliu, după consultarea Parlamentului European în cazurile prevăzute de prezentul tratat.”

20. Republica Franceză susține că această dispoziție rezervă în mod expres Consiliului competența de a încheia acorduri internaționale. Prin urmare, prin încheierea acordului, Comisia, care dispune numai de atribuții de negociere în acest domeniu, și-a depășit competențele.

21. Comisia susține că acordul constituie în realitate un acord administrativ pentru a cărui încheiere este competentă. Având în vedere natura obligațiilor pe care acesta le prevede, nerespectarea dispozițiilor acordului nu ar determina angajarea răspunderii Comunității, ci pur și simplu încetarea acordului.

22. Comisia amintește, de altfel, că, în orice caz, articolul IX din acord, citat anterior, interzice părților să interpreteze dispozițiile acordului într-o manieră incompatibilă cu legislația proprie (și, în plus, în ceea ce privește Comunitățile Europene, incompatibilă cu legislația statelor membre) sau într-un sens care să necesite modificarea legislației proprii.

23. Astfel cum a fost deja constatat, acordul produce efecte juridice.

24. În continuare, trebuie să se observe că numai Comunitatea, care are personalitate juridică în conformitate cu articolul 210 din tratat, are capacitatea de a încheia acorduri cu un stat terț sau o organizație internațională.

25. În consecință, nu există nicio îndoială asupra faptului că acordul creează obligații pentru Comunitățile Europene. Se face referire, în mod evident, la un acord internațional încheiat între o organizație internațională și un stat, în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din Convenția de la Viena din 21 martie 1986 privind dreptul tratatelor între state și organizații internaționale sau între organizații internaționale. În consecință, eventuala nerespectare a dispozițiilor acordului de către Comisie, ar putea implica angajarea răspunderii Comunității pe plan internațional.

26. Acest lucru fiind stabilit, trebuie examinat dacă Comisia era competentă în temeiul dreptului comunitar pentru a încheia un astfel de acord.

27. Astfel cum Curtea a explicat în Avizul 1/75 din 11 noiembrie 1975 (Rec. p. 1355), articolul 228 din tratat utilizează termenul „acord” într-un sens general, pentru a desemna orice angajament asumat de către subiecții de drept internațional și care are un caracter obligatoriu, oricare ar fi calificarea formală a acestuia.

28. În plus, astfel cum avocatul general a subliniat la considerentul 37 din concluziile sale, articolul 228 constituie, în materie de încheiere a tratatelor, o normă autonomă și generală cu caracter constituțional, deoarece atribuie instituțiilor comunitare competențe determinate. Cu scopul de a stabili un echilibru între acestea, articolul prevede că acordurile între Comunitate și unul sau mai multe state sunt negociate de Comunitate, apoi încheiate de Consiliu, după consultarea Parlamentului European în cazurile prevăzute de tratat. Cu toate acestea, competența pentru încheierea acordurilor este atribuită Consiliului „sub rezerva competențelor recunoscute Comisiei în acest domeniu”.

29. Conform guvernului francez, aceste competențe recunoscute Comisiei sunt limitate la acordurile care urmează să fie încheiate de Comisie în vederea recunoașterii permiselor de liberă trecere în cadrul Comunității (articolul 7 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene). Guvernul francez recunoaște că aceste competențe pot include, de asemenea, încheierea de acorduri pe care le descrie ca acorduri administrative sau de muncă și care includ, de exemplu, stabilirea de legături cu organele Organizației Națiunilor Unite și cu alte organizații internaționale, menționate la articolul 229 din Tratatul CEE.

30. Bazându-se pe practica acordurilor pe care le califică drept acorduri administrative internaționale, Comisia, în ceea ce o privește, susține, într-un prim argument, că excepția prevăzută la articolul 228 nu trebuie să fie interpretată în maniera restrictivă indicată de guvernul francez. În această privință, Comisia subliniază că, în cazul în care autorii tratatului ar fi dorit în mod efectiv să limiteze competența sa de a încheia tratate, articolul 228, în versiunea în limba franceză, ar fi conferit competență Consiliului „*sous réserve des compétences attribuées à la Commission* (sub rezerva competențelor atribuite Comisiei)” și nu „*reconnues à la Commission* (recunoscute Comisiei)”.

31. Utilizarea termenului „recunoscute” în versiunea în limba franceză, ar indica, dimpotrivă, că sursele competențelor Comisiei pot fi altele decât tratatul, de exemplu, practica instituțiilor. În plus, pe baza unui raționament prin analogie cu articolul 101 alineatul (3) din Tratatul Euratom, Comisia consideră că poate, singură, negocia și încheia acordurile sau convențiile a căror execuție nu necesită intervenția Consiliului și poate fi asigurată în limitele bugetului prevăzut, fără a determina noi obligații financiare pentru Comunitate, cu condiția informării Consiliului.

32. Acest argument nu poate fi acceptat.

33. În primul rând, expresia „sub rezerva competențelor recunoscute Comisiei” aduce o derogare de la norma care conferă competență Consiliului pentru a încheia acorduri internaționale.

34. În al doilea rând, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) paragraful al doilea din Tratatul CEE, „Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite de prezentul tratat”. Prin urmare, termenul „recunoscute”, utilizat în versiunea în limba franceză a articolului 228 din tratat, nu poate avea alt înțeles decât „atribuite”.

35. În al treilea rând, versiunile în alte limbi a articolului 228 utilizează termeni care sugerează noțiunea de atribuire mai degrabă decât pe aceea de recunoaștere. Acesta este cazul, în special, al versiunilor în limba daneză („som på dette område er tillagt Kommissionen”), germană („der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt“), olandeză („van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegheden”) și engleză („the powers vested in the Commission in this field”).

36. În al patrulea rând, în oricare dintre cazuri, simpla practică nu poate prevala asupra dispozițiilor din tratat.

37. Prin urmare, Comisia nu poate susține că articolul 228 din tratat îi recunoaște o competență asemănătoare cu aceea care îi este recunoscută prin articolul 101 alineatul (3) din Tratatul Euratom.

38. Mai întâi, astfel cum avocatul general subliniază în considerentul 26 din concluziile acestuia, această dispoziție prevede o procedură în întregime diferită de cea menționată la articolul 228 din Tratatul CEE.

39. În al doilea rând, Tratatul CEE și Euratom au fost negociate simultan și semnate în aceeași zi, astfel încât, în cazul în care negociatorii celor două tratate ar fi dorit să acorde Comisiei aceleași competențe, ar fi făcut acest lucru în mod expres.

40. Comisia opune un argument final susținerilor guvernului francez. Competența acesteia pentru a încheia acorduri internaționale ar fi cu atât mai evidentă în speță întrucât, în domeniul concurenței, Tratatul CEE i-a conferit competențe specifice. În conformitate cu articolul 89 din tratat și cu dispozițiile Regulamentului nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962, primul regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și 86 din Tratatul CEE (JO 1962, nr. 13, p. 204), Comisia trebuie să garanteze punerea în aplicare a principiilor stabilite la articolele 85 și 86 din tratat și a Regulamentului (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului din 21 decembrie privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO 1990, L 257, p. 14).

41. Nici acest argument nu poate fi acceptat. Chiar în cazul în care Comisia este competentă, pe plan intern, să ia decizii individuale de punere în aplicare a normelor din domeniul concurenței, domeniu care intră sub incidența acordului, această competență internă nu poate modifica repartizarea competențelor între instituțiile comunitare în

materie de încheiere a acordurilor internaționale, repartizare care este stabilită la articolul 228 din tratat.

42. În consecință, criticile întemeiate pe lipsa de competență a Comisiei în ceea ce privește încheierea acordului în litigiu sunt fondate.

43. Prin urmare, fără a fi necesar să se examineze celelalte argumente invocate de Republica Franceză, trebuie anulat actul prin care Comisia a decis să încheie acordul cu Statele Unite referitor la aplicarea legislației în domeniul concurenței a Comunităților Europene și a Statelor Unite.

Cu privire la cheltuielile de judecată

44. În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din regulamentul de procedură, orice parte care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Din moment ce Comisia Comunităților Europene a căzut în pretenții, este obligată la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor ale Republicii Franceze.

45. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din regulamentul de procedură, Regatul Spaniei și Regatul Țărilor de Jos, care au intervenit în sprijinul concluziilor Republicii Franceze, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

- 1) Se anulează actul prin care Comisia Comunităților Europene a decis să încheie acordul cu Statele Unite referitor la aplicarea legislației în domeniul concurenței a Comunităților Europene și a Statelor Unite, semnat și intrat în vigoare la 23 septembrie 1991.**
- 2) Comisia este obligată la plata propriilor cheltuieli de judecată și a celor ale Republicii Franceze.**
- 3) Regatul Spaniei și Regatul Țărilor de Jos își suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 9 august 1994.

Grefier

Președinte

R. Grass

O. Due