



**HAL**  
open science

## L'accès au prétoire communautaire : un assouplissement attendu

Jean-Michel Manzoli

► **To cite this version:**

Jean-Michel Manzoli. L'accès au prétoire communautaire : un assouplissement attendu. Revue juridique de l'Océan Indien, 2004, 04, pp.217-236. hal-02541646

**HAL Id: hal-02541646**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541646v1>**

Submitted on 14 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'ACCES AU PRETOIRE COMMUNAUTAIRE : UN ASSOUPPLISSEMENT ATTENDU<sup>1</sup>

Par Jean-Michel MANZOLI  
Doctorant à l'Université de La Réunion

Voie de recours principale du contentieux de la légalité de l'action des institutions communautaires (qui comprend également le recours en carence et l'exception d'illégalité), le recours en annulation, régi par les articles 230, 231, 242 CE, 33, 34 et 38 CECA et 146, 147 et 157 CEEA, constitue le socle de l'architecture juridique communautaire<sup>2</sup>. Il donne lieu à une jurisprudence abondante en ce qui concerne ses conditions de recevabilité. Il fait traditionnellement l'objet de sévères critiques par une partie de la doctrine. Cette interprétation juridictionnelle restrictive s'est révélée antinomique avec la protection des droits fondamentaux et le principe du droit au juge, consacrés progressivement par la jurisprudence communautaire. Le contentieux particulièrement abondant relatif au requérant individuel s'est ainsi traduit par le recours aux procédés de dépassement de l'apparence de l'acte, à la création du concept d'hybridité (ou bifidité) avec les affaires *Extramet* et *Codorniu*<sup>3</sup> et au développement du critère de l'intérêt procédural, atténuant partiellement la rigueur de l'arrêt *Plaumann*<sup>4</sup> de la Cour de Justice des Communautés Européennes (ci après, la Cour).

La jurisprudence communautaire intervenue traduit ainsi un assouplissement lent mais progressif des conditions de recevabilité du recours en annulation, à l'exception de la persistance de la portée de la formule *Plaumann*, encadrant étroitement la notion de lien individuel entre le requérant ordinaire et l'acte attaqué :

*“ Les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire ”.*

---

<sup>1</sup> Le présent article est une synthèse de la deuxième partie de notre mémoire de DEA relatif à « l'évolution récente de la jurisprudence communautaire relative aux conditions de recevabilité du recours en annulation » et réalisé sous la direction du Professeur Denys Simon, que nous remercions tout particulièrement.

<sup>2</sup> Le Professeur D.G. Valentine considère que l'article 173 est d'un point de vue du juriste, l'article le plus important de tout le traité : « *Article 173 is, from the lawyer's point of view, the most important in the entire treaty* » : « Some legal problems arising out of the E.E.C. and E.F.T.A. » in « *Legal Problems of the common market and european free trade area* », The Law Society, London, 1962.

<sup>3</sup> CJCE, 16 mai 1991, *Extramet*, C-358/89, *Rec.*, I-2501 ; CJCE, 18 mai 1994, *Codorniu*, C-309/89, *Rec.*, I-1853

<sup>4</sup> CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann et Cie c/ Commission de la C.E.E.*, 25/62, *Rec.*, 305.

Initialement soucieuse du primat de l'intégration communautaire, l'interprétation téléologique de la Cour s'est ensuite orientée vers le postulat de la communauté de droit, fondement majeur du raisonnement actuel de la Cour, avec l'arrêt de principe " Les Verts " contre Parlement<sup>1</sup> :

*" La Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ".*

Le bilan de la jurisprudence communautaire se caractérise ainsi par une tendance lourde à l'ouverture du recours en annulation, qui connaît bien sur des limites. Parmi ces limites, la lecture jurisprudentielle traditionnelle du lien individuel a été récemment remise en cause, laissant entrevoir de nouvelles perspectives dans le cadre d'une future réforme par le pouvoir constituant.

La jurisprudence récente a en effet été marquée par un débat jurisprudentiel et doctrinal intense dans les milieux juridiques communautaires, laissant entrevoir dans un premier temps une lecture novatrice de la notion de lien individuel, puis finalement confirmant la rigueur traditionnelle de l'accès au prétoire communautaire : la révolution jurisprudentielle était avortée (première partie).

Cependant, les réflexions doctrinales, particulièrement fécondes, et les travaux engagés relatifs à la future Constitution européenne laissent entrevoir un nouveau cadre juridique de nature à assouplir sensiblement les conditions de recevabilité du recours en annulation : une révolution constitutionnelle est ainsi envisagée (deuxième partie).

## **PREMIERE PARTIE : LA REVOLUTION JURISPRUDENTIELLE AVORTEE**

Les affaires Union de Pequenos Agricultores (U.P.A.)<sup>2</sup> et Jégo-Quééré<sup>3</sup> ont profondément marqué l'actualité contentieuse communautaire récente en procédant à de nouvelles lectures de la notion de lien individuel (section I), non retenues toutefois par la Cour (section II). Le nombre élevé d'articles de doctrine et les titres évocateurs utilisés au sujet de ces deux affaires<sup>4</sup>, ainsi que le prononcé de l'arrêt

<sup>1</sup> CJCE, 23 avril 1986, « Les Verts » c/ Parlement, 294/83, Rec., 1339.

<sup>2</sup> TPI, Ord., 23 novembre 1999, Union de Pequenos Agricultores (UPA) c/ Conseil, T-173/98, Rec., II-3357 et CJCE, 25 juillet 2002, U.P.A. c/ Conseil, C-50/00, Rec., I-6677.

<sup>3</sup> TPI, 3 mai 2002, Jégo-Quééré et Cie SA C/ Commission, T-177/01, Rec., II-2365.

<sup>4</sup> A noter parmi les articles parus : cf. pour une liste récapitulative, Anne Rigaux, rubrique : Articles de droit européen, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 39, avril-juin 2003, sp. 355-356 ; cf. aussi Denys Simon, « Droit au juge » et contentieux de la légalité communautaire : la clé du prétoire n'est pas un passe-partout, à paraître in *Mélanges en l'honneur de G. Cohen-Jonathan* ; Chronique annuelle : Cour de justice et Tribunal de première instance des Communautés européennes, *Annuaire français de droit international*, 2002, sp.522-526.

A noter parmi la documentation officielle communautaire : seuls deux arrêts sont cités expressément par le rapport final du cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice du 25 mars 2003 dans

U.P.A. par la Cour le 25 juillet 2002 en formation plénière<sup>1</sup>, témoignent de l'importance et de l'actualité de cette question.

### **SECTION I : LES NOUVELLES LECTURES DU LIEN INDIVIDUEL**

Bouleversant la traditionnelle acception de la notion de lien individuel, deux nouvelles interprétations ont été récemment envisagées, respectivement par l'avocat général Francis G. Jacobs dans l'affaire U.P.A. (§I) et le Tribunal de première instance des Communautés européennes (ci-après, le Tribunal) dans l'affaire Jégo-Quéré (§II).

#### **I/ L'ASSOUPLISSEMENT PROPOSE PAR L'AVOCAT GENERAL F.G. JACOBS**

Par ses conclusions présentées le 21 mars 2002, dans l'affaire U.P.A., l'avocat général Francis G. Jacobs a relancé de manière spectaculaire le débat sur les conditions de recevabilité du recours en annulation exercé par des particuliers. Avec un effort pédagogique et démonstratif marqué, l'avocat général a procédé à une analyse critique de la situation actuelle en matière de lien individuel, soulignant l'insuffisance des voies de droit communautaires et nationales (A), et proposé une interprétation libérale du lien individuel (B).

##### **A/ L'insuffisance des voies de droit communautaires et nationales**

###### **1/ Les faits**

Le requérant, l'Union de Pequeños Agricultores, association dotée de la personnalité juridique regroupant et assurant la défense des petites entreprises agricoles espagnoles, contestait le règlement n° 1638/98 adopté le 2 juillet 1998 par le Conseil, qui réforme l'organisation commune des marchés de l'huile d'olive.

Par Ordonnance du 23 novembre 1999<sup>2</sup>, le Tribunal avait rejeté ledit recours comme manifestement irrecevable, pour défaut de lien individuel et l'association avait alors saisi la Cour en arguant de son droit à une protection juridictionnelle effective. Etudiant ce moyen, l'avocat général Francis G. Jacobs propose alors de démontrer que la procédure préjudicielle ne confère pas une protection juridictionnelle effective et complète contre des mesures communautaires de portée générale :

---

le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe : l'arrêt U.P.A. (p.6) et l'arrêt IBM C/ Commission (p.8). Le rapport d'activité de la Cour et du Tribunal des Communautés européennes, au titre de l'année 2002, souligne l'importance des arrêts Jégo-Quéré et U.P.A. et précise que l'abandon de la formule Plaumann par le Tribunal, avec l'arrêt Jégo-Quéré, n'a pas été suivi par la Cour, « *qui confirme sa jurisprudence constante* », avec l'arrêt U.P.A., sp. 9,10,80,81,84,85.

<sup>1</sup> Selon l'article 16 alinéa 5 du protocole n° 6 sur le statut de la Cour de justice (2001) annexé aux traités communautaires, « Lorsqu'elle estime qu'une affaire dont elle est saisie revêt une importance exceptionnelle, la Cour peut décider, l'avocat général entendu, de renvoyer l'affaire devant l'assemblée plénière » (c'est nous qui soulignons).

<sup>2</sup> TPI, Ord., 23 novembre 1999, U.P.A. c/ Conseil, T-173/98, Rec., II-3357, précitée.

Tout d'abord, les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité de mesures communautaires mais seulement pour évaluer si les arguments du requérant soulèvent suffisamment de doutes pour justifier un renvoi préjudiciel. Ensuite, les juridictions nationales peuvent refuser de déférer des questions à la Cour ou reformuler la demande initiale. Mais surtout, l'absence de mesures d'exécution prive le requérant de fondement devant les juridictions nationales. Enfin, les actions devant les juridictions nationales présentent des désavantages majeurs liés aux coûts et retards additionnels et nécessitent souvent des mesures provisoires délicates.

## **2/ La pertinence de l'article 230 CE**

Selon l'avocat général Francis G. Jacobs, les procédures devant le Tribunal fondées sur l'article 230 CE sont en général plus appropriées pour trancher des questions de validité que les procédures préjudicielles introduites au titre de l'article 234 CE :

Dans le cadre de la procédure de recours en annulation, l'institution qui adopte la mesure attaquée est partie à la totalité de la procédure, caractérisée par un débat contradictoire complet. Les mesures provisoires sont plus aisées et les tiers peuvent intervenir s'ils justifient d'un intérêt suffisant.

Pour des raisons de sécurité juridique, il est préférable que les actions relatives à la validité des actes communautaires soient introduites aussitôt que possible après leur adoption, soit dans le délai de deux mois, dans le cadre du recours en annulation, par opposition à l'absence de délai (recours possible à tout moment) dans le cadre du renvoi préjudiciel.

Ces différents éléments soulignent, selon l'avocat général, l'incompatibilité de la jurisprudence actuelle relative à la qualité pour agir des particuliers et le principe de la protection juridictionnelle.

## **B/ L'interprétation libérale nécessaire du lien individuel**

### **1/ Une nouvelle lecture du lien individuel**

Précisant qu'aucun argument sérieux ne permet de soutenir que la notion de personne individuellement concernée comporte l'obligation pour un particulier désireux de contester une mesure générale d'être individualisé d'une manière analogue à celle d'un destinataire (formule Plaumann), l'avocat général Francis G. Jacobs propose (point 69) une nouvelle lecture du lien individuel :

*“ Un particulier devrait être considéré comme individuellement concerné par une mesure communautaire, au sens de l'article 230 paragraphe 4 CE, lorsque, en raison de la situation dans laquelle il se trouve, la mesure nuit, ou est susceptible de nuire, à ses intérêts de manière substantielle ”.*

Cette nouvelle interprétation présenterait les avantages suivants :

Tout d'abord, l'hypothèse du déni de justice serait ainsi évitée. Ensuite, la protection juridictionnelle serait améliorée : les particuliers directement affectés par des mesures communautaires ne se retrouveraient plus sans protection

juridictionnelle et les questions de validité de mesures de portée générale seraient examinées selon la procédure la plus adaptée.

De plus, cette nouvelle lecture serait un élément de clarté qui mettrait fin à la complexité et au manque de cohérence actuels, permettant d'éviter les procédures inutiles. Par ailleurs, le nombre de recours préjudiciels serait diminué, favorisant ainsi la sécurité juridique et l'application uniforme du droit communautaire, la jurisprudence TWD<sup>1</sup> ne s'étendant pas aux mesures de portée générale, selon l'avocat général. Surtout, le contrôle juridictionnel se concentrerait sur les questions de fond et non plus sur la recevabilité.

L'avocat général Francis G. Jacobs minimise cependant les risques d'extension de la jurisprudence TWD, invite de manière contestable à une marge de manœuvre accrue des institutions, affaiblissant le contrôle juridictionnel au fond et ouvre la voie à une nouvelle jurisprudence complexe en utilisant l'adjectif substantiel<sup>2</sup>.

L'avocat général Francis G. Jacobs réfute ensuite les critiques selon lesquelles cette nouvelle lecture serait contraire à l'article 230 § 4 et engorgerait les juridictions communautaires :

## **2/ Les justifications du temps venu pour l'évolution jurisprudentielle proposée**

La Cour a déjà engagé un mouvement d'assouplissement en matière de qualité pour agir et reconnu le caractère problématique de la jurisprudence actuelle. De plus, la jurisprudence communautaire relative à la qualité pour agir des particuliers est en décalage croissant avec les droits des Etats membres. Par ailleurs, l'argument selon lequel les mesures législatives ne sont pas soumises à un contrôle juridictionnel à l'initiative des particuliers sur le plan interne, par opposition aux mesures administratives, n'est pas pertinent. S'agissant de la compétence du Tribunal, le contrôle juridictionnel étendu des mesures générales ne reviendrait pas en premier lieu à la Cour, mais au Tribunal, qui assure déjà le contrôle juridictionnel de mesures de portée générale en matière d'actions en responsabilité ou d'exceptions d'illégalité. Enfin, la jurisprudence de la Cour relative au principe de protection effective des droits issus du droit communautaire par les juridictions nationales l'amène à exiger des juridictions internes qu'elles assurent le contrôle juridictionnel de toutes les mesures législatives nationales. Ces exigences contrastent avec l'accès limité pour les particuliers aux juridictions communautaires en matière de recours en annulation.

Tous ces arguments militent donc, selon l'avocat général Francis G. Jacobs, en faveur de la nouvelle lecture proposée du lien individuel.

---

<sup>1</sup> CJCE, 9 mars 1994, **TWD Textilwerke**, C-188/92, *Rec.*, I-833.

<sup>2</sup> Paul Cassia, Vers une révolution dans le contentieux de la recevabilité du recours en annulation des particuliers ?, *Europe*, mai 2002, com. n°4.

## **II/ L'ASSOUPLISSEMENT RETENU PAR LE TRIBUNAL**

Suite à ces conclusions, le Tribunal, appelé à se prononcer dans une autre affaire, Jégo-Quéré et Cie SA c/ Commission<sup>1</sup>, qui portait également sur une question de recevabilité d'un recours en annulation exercé par un particulier contre une mesure de portée générale, a rendu, quelques semaines plus tard, le 3 mai 2002, un arrêt spectaculaire, proposant une autre lecture du lien individuel, en dépassant la formule Plaumann (B), suite au constat des lacunes actuelles (A) ;

### **A/ Le constat des lacunes actuelles**

#### **1/ Les faits et argumentations des parties**

La société Jégo-Quéré, entreprise d'armement à la pêche établie en France et exerçant de façon permanente au sud de l'Irlande, contestait la légalité du règlement n° 1162/2001 de la Commission du 14 juin 2001, instituant des mesures visant à reconstituer le stock de merlus dans différentes zones et modifiant les conditions associées pour le contrôle des activités de pêche.

La Commission opposait une exception d'irrecevabilité à cette requête fondée sur l'absence de lien individuel entre la requérante et l'acte attaqué en raison de la portée générale du règlement et en l'absence de disposition de rang supérieur imposant à la Commission de prendre en considération la situation particulière de la requérante. La Commission se référait également au système actuel complet des voies de recours organisé par le traité.

A l'inverse, la requérante soutenait que sa situation était suffisamment individualisée et connue de la Commission, qui avait l'obligation de tenir compte des conséquences préjudiciables de ce règlement à son égard et qu'à défaut de mesure d'exécution nationale, une irrecevabilité de son recours la priverait de toute voie de droit.

Face à ces deux positions, le Tribunal, dans un arrêt motivé avec précision, va adopter une conception révolutionnaire, après avoir constaté les insuffisances de la jurisprudence actuelle.

#### **2/ L'analyse du Tribunal et la reconnaissance des limites de la jurisprudence actuelle**

Le Tribunal procède dans un premier temps (points 22 à 38) à l'analyse jurisprudentielle classique de l'examen de la recevabilité d'un recours en annulation exercé par un particulier et constate que la requérante n'est pas individuellement concernée. Cette situation présente toutefois l'inconvénient de la priver de recours effectif. Or,

*“ la Cour elle-même a affirmé que l'accès au juge est un des éléments constitutifs d'une Communauté de droit et (qu') il est garanti dans l'ordre juridique fondé sur le traité CE ”.*

---

<sup>1</sup> TPI, 3 Mai 2002, **Jégo-Quéré et Cie SA c/ Commission**, T-177/01, *Rec.*, II-2365, précité.

Ce droit à un recours effectif devant une juridiction compétente, affirmé par la Cour avec l'arrêt *Johnston*<sup>1</sup> du 15 mai 1986, est fondé sur les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000.

Le Tribunal examine ainsi, en l'espèce, si l'irrecevabilité du recours en annulation exercé priverait la requérante du droit à un recours effectif. Le Tribunal considère, à l'instar de l'avocat général Francis G. Jacobs, que les deux autres voies de droit communautaire permettant à un particulier de faire constater l'illégalité d'un acte communautaire ne peuvent être considérées comme garantissant un droit de recours effectif satisfaisant. Le Tribunal précise alors, à l'instar de l'avocat général Francis G. Jacobs, que la formule *Plaumann*<sup>2</sup> ne s'impose pas.

## **B/ Le dépassement de la formule *Plaumann***

### **1/ Une nouvelle lecture du lien individuel**

*“ Il y a lieu de reconsidérer l'interprétation stricte, jusqu'à présent retenue, de la notion de personne individuellement concernée au sens de l'article 230, quatrième alinéa CE ”,*

eu égard au droit à un recours juridictionnel effectif qui n'est pas assuré et au contrôle de légalité des actes communautaires confié par le traité au juge communautaire.

Ainsi, le Tribunal retient une interprétation plus souple de l'article 230 § 4 :

*“ Au vu de ce qui précède, et afin d'assurer une protection juridictionnelle effective des particuliers, une personne physique ou morale doit être considérée comme individuellement concernée par une disposition communautaire de portée générale qui la concerne directement, si la disposition en question affecte, d'une manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations ».*

Il est précisé que le nombre et la situation d'autres personnes également affectées par l'acte ne sont pas des éléments pertinents.

### **2/ L'analyse de cette nouvelle lecture**

Le Tribunal retient donc une définition différente de celle de l'avocat général Francis G. Jacobs, plus stricte en employant la notion de situation juridique affectée de manière actuelle et certaine (et non simplement d'intérêt susceptible d'être affecté), mais sans exiger cependant une affectation substantielle.

L'effort du Tribunal (tout comme de l'avocat général Francis G. Jacobs), pour éviter toute révision judiciaire et rester dans le cadre du traité et de l'article 230

---

<sup>1</sup> CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, *Rec.*, 1651, précité.

<sup>2</sup> CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann et Cie c/ Commission de la C.E.E.*, 25/62, *Rec.*, 305, précité.

§ 4, doit être souligné. De même, le Tribunal, tout comme l'avocat général Francis G. Jacobs, ne reconnaît pas la recevabilité d'un recours en annulation sur le simple fondement du droit à une protection juridictionnelle effective ; il exige toujours l'existence d'un lien direct et individuel entre le requérant et l'acte attaqué et adopte une lecture plus souple du lien individuel afin d'éviter le déni de justice, notamment dans l'hypothèse d'absence de mesures d'exécution.

Le Tribunal fait preuve d'un réalisme juridique en reconnaissant les limites des procédures du renvoi préjudiciel et du recours en responsabilité non contractuelle, la contradiction entre l'affirmation du principe du droit au juge et les hypothèses d'irrecevabilité du recours en annulation, qui résultent de la jurisprudence traditionnelle et du verrou lié à la formule Plaumann. Plus largement, le Tribunal s'inscrit dans le mouvement jurisprudentiel lié à la notion fondamentale de communauté de droit et de contrôle de légalité de l'ensemble des actes communautaires.

Le dialogue instauré est pluriel : il a pour acteurs le Tribunal et la Cour, mais aussi l'avocat général Francis G. Jacobs et la Cour, la doctrine et les juridictions communautaires, et surtout ces dernières et le pouvoir constituant.

Si cette nouvelle lecture du lien individuel a été accueillie globalement de manière favorable par la doctrine, la Cour, par l'arrêt U.P.A. n'a pas accepté ce revirement jurisprudentiel.

## **SECTION II : LE MAINTIEN D'UNE LECTURE TRADITIONNELLE PAR LA COUR**

L'affaire U.P.A. a été l'occasion pour la Cour de souligner de manière particulièrement nette, en se prononçant en formation plénière de quinze juges, sa volonté de maintenir sa lecture traditionnelle du lien individuel, en raison de la complémentarité suffisante des voies de droit actuelles (A), même si elle nuance son affirmation en opérant un triple renvoi (B).

### **I/ LA COMPLEMENTARITE SUFFISANTE DES VOIES DE DROIT ACTUELLES**

#### **A/ La défense du système juridique actuel**

##### **1/ La requérante n'est pas individuellement concernée au sens traditionnel**

La Cour constate dans son appréciation que la requérante se place sur le seul terrain du droit à une protection juridictionnelle effective et reconnaît l'absence de lien individuel. Elle examine ensuite la recevabilité du recours suivant les filtres *Extramet Industrie*, *Codorniu* et *Plaumann*, qui ne permettent pas d'admettre le recours. Elle souligne alors que la Communauté est une communauté de droit qui entraîne un contrôle de conformité des actes communautaires avec le traité et les principes généraux du droit. Parmi ces principes, figure la protection juridictionnelle effective, issue des traditions constitutionnelles communes, consacrée par les articles

6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence Johnston.

A la différence du Tribunal, la Cour ne fait pas référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui n'a pas encore valeur juridique contraignante, manifestant son refus d'activisme jurisprudentiel.

## **2/ La complémentarité des voies de droit**

La Cour s'en remet alors à la complémentarité des voies de droit qu'elle juge, à la différence de son avocat général et du Tribunal, satisfaisante. Ainsi, en l'absence de recevabilité du recours en annulation, le requérant pourra faire valoir l'invalidité de l'acte contesté soit de manière incidente en vertu de la procédure prévue à l'article 184 CE devant le juge communautaire, soit par la voie préjudicielle via les juridictions internes.

## **B/ Les refus de la Cour**

### **1/ Le respect de l'autonomie procédurale nationale**

La prise en compte de l'absence de voies de droit nationales permettant au requérant de contester la légalité d'une décision, qui nécessiterait l'examen par la Cour des règles procédurales nationales, est écartée par la Cour au nom du respect de l'autonomie des voies procédurales nationales.

Il peut être reproché à la Cour qu'un tel examen existe pourtant en matière de contentieux de la responsabilité ou de contentieux en manquement.

### **2/ Le refus de révision judiciaire**

Confirmant une ligne jurisprudentielle régulièrement affirmée, la Cour refuse, tout comme le Tribunal dans l'affaire Jégo-Quérel, de s'écarter des conditions prévues par le traité et de fonder la recevabilité d'un recours en annulation sur le seul droit à une protection juridictionnelle effective :

*" (...) Une personne physique ou morale ne peut former un recours contre un règlement que si elle est concernée non seulement directement mais également individuellement. S'il est vrai que cette dernière condition doit être interprétée à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective (...), une telle interprétation ne saurait aboutir à écarter la condition en cause, qui est expressément prévue par le traité, sans excéder les compétences attribuées par celui-ci aux juridictions communautaires "*

Malgré ce refus, la Cour, par l'arrêt U.P.A., réaffirme le droit à une protection juridictionnelle effective en opérant un triple renvoi.

## **II/ LE TRIPLE RENVOI OPERE**

La Cour veille à faire assurer le principe du droit au juge par le biais des Etats membres (A), des juges nationaux (B) et du pouvoir constituant (C).

## **A/ Le renvoi aux Etats membres**

### **1/ Le renvoi opéré**

*“ Il incombe aux Etats membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d’assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective ”.*

### **2/ Les fondements et conséquences du renvoi**

La Cour, fidèle à sa jurisprudence, renvoie à l’autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres afin d’assurer l’effectivité du droit communautaire et le respect de la communauté de droit. Il revient aux Etats membres d’aménager leur droit interne afin d’assurer aux particuliers l’effectivité du principe du droit au juge, en application du système complet de voies de droit instauré par le traité qui ventile une compétence des juridictions communautaires (si les conditions de recevabilité du recours sont remplies) ou nationales (à défaut).

## **B/ Le renvoi aux juges nationaux**

### **1/ L’affirmation du renvoi**

*“ Dans ce cadre, conformément au principe de coopération loyale énoncé à l’article 5 (actuel article 10) du traité, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure du possible, d’interpréter et d’appliquer les règles internes de procédure gouvernant l’exercice des recours d’une manière qui permet aux personnes physiques ou morales de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l’application à leur égard d’un acte communautaire de portée générale, en excipant de l’invalidité de ce dernier ”.*

### **2/ Les conséquences du renvoi**

Ainsi que l’indique Frédérique Berrod, *“ la protection de l’individu repose bien entre les mains du juge national, lequel est soumis à des principes communautaires qui assurent à la fois l’application pleine et entière du traité et des actes de droit dérivé, mais aussi leur application effective. Il pèse une obligation nouvelle sur le juge national, dont le but est une fois encore d’assurer à la fois une efficacité optimale à la norme communautaire et une protection maximale du justiciable, celle d’assurer l’effectivité des recours nationaux ”*<sup>1</sup>.

La Cour reporte la défense du principe du droit au juge sur les juridictions nationales qui doivent permettre aux particuliers de contester devant elles la légalité d’une décision nationale.

## **C/ Le renvoi au constituant**

### **1/ Le renvoi opéré**

*“ Si un système de contrôle de la légalité des actes communautaires de portée générale autre que celui mis en place par le traité originnaire et jamais*

---

<sup>1</sup> Frédérique Berrod, *La systématique des voies de droit communautaire*, Paris, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2003, sp. 781.

*modifié dans ses principes est certes envisageable, il appartient, le cas échéant, aux Etats membres, conformément à l'article 48 UE, de réformer le système actuellement en vigueur ”.*

## **2/ Un renvoi justifié**

La Cour n'écarte pas une modification de l'article 230, qui relève cependant exclusivement du pouvoir constituant. Sur un plan strictement juridique, ce respect par la Cour du traité et de la répartition des pouvoirs doit être salué, d'autant plus que le constituant n'a pas élargi l'accès des particuliers au recours en annulation depuis 1957 et qu'il procède actuellement à une révision complète du traité dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Il convient de rappeler que les révisions judiciaires opérées précédemment par la Cour ont fait l'objet de critiques (sur un plan constitutionnel en raison de l'interprétation contra-*legem* retenue) et que la Cour, soucieuse de se voir éviter le reproche d'empiéter sur les compétences des Etats membres, a préféré limiter d'elle-même sa politique jurisprudentielle.

Par ailleurs, le discours constant de la Cour sur le nécessaire développement de ses moyens matériels et humains, pleinement justifié de par le développement considérable du droit communautaire et le nombre très limité de juges au sein du Tribunal et de la Cour, serait contradictoire avec une ouverture de son prétoire<sup>1</sup>.

Si la révolution jurisprudentielle n'a pas abouti, la révolution constitutionnelle envisagée actuellement semble promise au succès.

## **DEUXIEME PARTIE : LA REVOLUTION CONSTITUTIONNELLE ENVISAGEE**

L'intensité des débats doctrinaux et la pluralité des analyses qui en résulte (section I) ont constitué une des bases de réflexion de la Convention sur l'avenir de l'Europe dont les travaux laissent entrevoir des révisions constitutionnelles importantes (section II).

### **SECTION I : LA PLURALITE DES ANALYSES DOCTRINALES**

Préalablement à l'examen des analyses critiques, il convient de rappeler qu'un courant doctrinal se prononce en faveur de la jurisprudence communautaire actuelle en matière de recevabilité du recours en annulation eu égard à l'assouplissement important déjà intervenu, à la notion centrale de communauté de droit qui anime les juridictions communautaires et fonde leur raisonnement et au caractère globalement complet des voies de droit existantes.

---

<sup>1</sup> Rostane Mehdi, La recevabilité des recours formés par les personnes physiques ou morales à l'encontre d'un acte de portée générale : l'aggiornamento n'aura pas lieu ..., qui évoque « *la crainte d'une submersion du système juridictionnel* », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, janvier-mars 2003, sp. 48-50.

## **I/ LES CRITIQUES DOCTRINALES**

Le courant défavorable à la jurisprudence actuelle, relayé par des membres des juridictions communautaires, focalise ses reproches sur l'insuffisance de la protection juridictionnelle (A) et la complexité des solutions retenues (B).

### **A/ Une protection juridictionnelle insuffisante**

#### **1/ Les limites des autres voies de recours**

Ainsi que l'ont démontré l'avocat général Francis G. Jacobs dans l'affaire U.P.A. et le Tribunal dans l'affaire Jégo-Quéré, les procédures de renvoi préjudiciel, d'action en responsabilité et d'exception d'illégalité ne répondent pas à des objectifs équivalents à ceux de l'article 230 CE, n'obéissent pas aux mêmes critères de recevabilité et de contrôle au fond et ne se traduisent pas par des résultats similaires.

La cohérence et le caractère complet des voies de droit établies par le traité peuvent s'avérer défaillants. Dès lors, l'irrecevabilité du recours en annulation, dans des hypothèses déterminées, comme par exemple l'absence de mesures d'exécution, privera le justiciable d'une véritable protection juridictionnelle.

#### **2/ L'ineffectivité du principe du droit au juge**

Bien que constamment affirmé par la Cour, celle-ci ne met pas elle-même en œuvre ce principe dont elle renvoie l'exécution aux juridictions nationales. Or, l'absence de mesure nationale d'exécution d'une décision communautaire privera le requérant d'accès au juge de la légalité. La pérennité de la jurisprudence Plaumann cristallise la recevabilité du recours en annulation du particulier contre un acte normatif autour de la lecture du lien individuel dont la rigueur rend ses conditions d'exercice "*indûment restrictives au regard des règles prévalant dans les ordres juridiques nationaux*"<sup>1</sup>.

La Cour se voit également reprocher l'écueil d'avoir élaboré une jurisprudence trop obscure.

### **B/ Une jurisprudence trop complexe**

Force est de reconnaître que la complexité de la jurisprudence est soulignée par la quasi-totalité de la doctrine, dont le courant favorable à la Cour souligne cependant la cohérence globale et la complexité initiale des situations à l'origine des litiges.

#### **1/ La nécessaire veille juridique<sup>2</sup>**

La combinaison d'une jurisprudence restrictive en matière de recours en annulation et de forclusions des voies incidentes de contrôle de légalité (qu'il

---

<sup>1</sup> Anne-Marie Verheyden et Denis Waelbroeck, Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires : à la lumière du droit comparé et de la convention européenne des droits de l'homme, *Cahiers de droit européen*, 1995, sp. 399.

<sup>2</sup> Selon la formule de Flavien Mariatte, citée par Denys Simon in *Séminaire de contentieux communautaire 2002-2003*, D.E.A. « études juridiques », Faculté de Droit, Université de La Réunion.

s'agisse de la jurisprudence TWD<sup>1</sup> avec la forclusion du renvoi préjudiciel en appréciation de validité, étendue avec l'arrêt Nachi Europe<sup>2</sup>, ou de la jurisprudence Kristina Kik<sup>3</sup> avec la forclusion de l'exception d'illégalité) impose au justiciable d'engager un recours en annulation contre chaque acte communautaire qui lui porterait atteinte, dès que les conditions de recevabilité énoncées à l'article 230 sont " sans aucun doute " remplies.

En d'autres termes, une veille juridique constante des justiciables est nécessaire, amenant le Professeur Paul Cassia à évoquer le "*diabolique test Plaumann*"<sup>4</sup>.

## 2/ Une jurisprudence aux solutions aléatoires

La sophistication des solutions dégagées par les juridictions communautaires aboutit à créer incontestablement une incertitude quant au sort qu'elles réserveront aux recours engagés. Synthétisant les critiques "*largement répandues*" envers "*l'attitude restrictive de la Cour*", le Professeur Patrick Rambaud fait état du "*caractère complexe d'une jurisprudence qui, admettant certaines exceptions à un principe général d'irrecevabilité (jurisprudence Extramet-Codorniu) (...) rend incertaine la décision des juges et, partant, porte atteinte au principe de sécurité juridique reconnu par le droit communautaire*"<sup>5</sup>. Cette complexité est de nature à priver le justiciable de la jouissance de ses droits, tant le choix des voies de droit à privilégier peut apparaître délicat.

## II/ LES PROPOSITIONS DOCTRINALES

Tout d'abord, un courant s'est prononcé en faveur d'une extension de la recevabilité au profit des associations, lorsqu'elles assurent la défense d'intérêts collectifs (environnementaux notamment). Ainsi, Paul Cassia considère-t-il que "*les associations de défense des intérêts collectifs "altruistes", c'est à dire des intérêts qui transcendent ceux des membres du groupement, devraient pouvoir accéder directement au juge de l'annulation, même en l'absence de texte leur conférant des droits procéduraux dont elles pourraient se prévaloir à l'occasion de*

---

<sup>1</sup> CJCE, 9 mars 1994, **TWD Textilewerke**, C-188/92, *Rec.*, I-833, précité, *Europe*, com. n° 180 ; Denys Simon, *Journal de Droit International*, 1995, p.438,.

<sup>2</sup> CJCE, 15 février 2001, **Nachi Europe**, C-239/99, *Rec.*, I-1120, D. Ritleng, *Europe*, avril 2001, com. n° 127.

<sup>3</sup> TPI, 12 juillet 2001, **kristina Kik**, T-120/99, *Rec.*, II-2238, D. Ritleng, *Europe*, octobre 2001, com. n° 296.

<sup>4</sup> Paul Cassia, article à paraître, cité par Denys Simon in *Séminaire de contentieux communautaire 2002-2003*, D.E.A. « études juridiques », Faculté de Droit, Université de La Réunion.

<sup>5</sup> Patrick Rambaud, *Les grandes décisions de la jurisprudence communautaire*, Hachette, 2002, sp. com. n° 29.

*l'examen de la recevabilité de leur recours, lorsque leur action apparaît comme seule à même de combler le risque de lacune entre les voies de droit (...)*<sup>1</sup>.

Autre proposition de la doctrine, une distinction nette entre les actes communautaires de nature législative (exclus du recours en annulation émanant de particuliers sauf lorsque la violation de droits fondamentaux serait alléguée) et ceux de nature exécutive (dont les particuliers pourraient contester la légalité) a été suggérée afin de clarifier les conditions de recevabilité des recours et d'instaurer une hiérarchie des actes plus transparente.

L'orientation principale de la doctrine s'articule toutefois autour d'une protection juridictionnelle accrue, via les droits fondamentaux et un nouveau lien individuel (A) et grâce à une nouvelle systématique des contentieux (B).

#### **A/ Une protection juridictionnelle effective via les droits fondamentaux et un nouveau lien individuel**

##### **1/ La prise en compte spécifique des droits fondamentaux**

L'ouverture du recours en annulation aux particuliers dès qu'un droit fondamental est en jeu est proposée par la doctrine : les Professeurs Jacques Ziller et Jaroslaw Lotarski, dans leur réflexion pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, envisagent ainsi l'instauration d'un recours spécifique au lieu d'un seul recours général en annulation ou le maintien d'un recours en annulation unique mais avec des dispositions spécifiques en fonction des arguments soulevés, et notamment en matière de droits fondamentaux<sup>2</sup>.

Le Professeur Jacques Ziller avait déjà envisagé cette prise en compte spécifique des droits fondamentaux, dans son article "*La dialectique du contentieux européen : le cas des recours contre les actes normatifs*"<sup>3</sup>, où il proposait un recours en protection des droits fondamentaux visés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et inspiré de la Verfassungsbeschwerde allemande et de l'amparo espagnol.

Paul Cassia, dans sa proposition de nouvelle rédaction de l'article 230 § 4, se prononce en faveur de la recevabilité du recours en annulation pour toute personne physique ou morale qui "*prétend de façon suffisamment convaincante avoir été lésée par la violation d'un de ses droits fondamentaux par l'acte contesté*"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Paul Cassia, *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Paris, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2002, sp. 984-993.

<sup>2</sup> Jacques Ziller et Jaroslaw Lotarski, Institutions et organes judiciaires, in *Ten reflections on the constitutional treaty for Europe*, sous la dir. de Bruno de Witte, European University Institute, San Domenico di Piezoli, Italie, avril 2003, pp. 67-84.

<sup>3</sup> Jacques Ziller, La dialectique du contentieux européen : le cas des recours contre les actes normatifs in *Les droits individuels et le juge en Europe*, Mélanges en l'honneur de Michel Fromont, P.U.S., 2001, sp. 443-464.

<sup>4</sup> Paul Cassia, *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, précité, sp. 1004.

## 2/ L'assouplissement du lien individuel

Clef de voûte de l'accès au prétoire communautaire dans le cadre du recours en annulation exercé par les particuliers, un assouplissement du lien individuel est proposé par la doctrine, soit par une nouvelle lecture, soit par une nouvelle rédaction de l'article 230 § 4.

Outre les propositions de lecture plus libérales déjà évoquées, Paul Cassia se prononce en faveur d'une relecture jurisprudentielle permettant l'accès au juge de l'annulation " *si une décision atteint (le requérant) en raison de certaines qualités de droit qui lui sont applicables et d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et l'individualise ainsi d'une manière analogue à celle du destinataire* ".

Les propositions de nouvelle rédaction de l'article 230 § 4 sont nombreuses.

Considérant que " *les conditions de recevabilité des particuliers dans la Communauté à l'encontre des actes normatifs sont indûment restrictives au regard des règles prévalant dans les ordres juridiques nationaux* ", Denis Waelbroeck et Anne-Marie Verheyden se prononcent pour une révision de l'article 230 § 4 afin de permettre un recours des particuliers " *contre tout acte communautaire, quel qu'il soit, pourvu qu'ils soient affectés dans leurs droits ou intérêts par celui-ci* " <sup>1</sup>.

Toute référence à la notion de décision prise sous l'apparence d'un règlement devrait être remplacée par celle d'acte pris par une institution de la Communauté. Le seul critère de recevabilité devrait être, selon eux, de savoir " *si le requérant a été négativement affecté par l'acte en cause* ", mais reconnaissant qu'une exception pourrait être prévue pour les actes à caractère réellement législatif (sauf si une violation des droits fondamentaux ou une question de principe était soulevée).

Dans la même optique, le Professeur Georges Vandersanden suggère : " *toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les actes autres que ceux dont elle est le destinataire, dans la mesure où elle est suffisamment affectée par de tels actes* " <sup>2</sup>.

Le Professeur Jacques Ziller envisage aussi une importance accrue de la notion d'intérêt pour agir en recourant à la notion d'intérêt diffus pour surmonter les limites liées à la référence à la personne concernée directement et individuellement <sup>3</sup>. Le Professeur Denys Simon souligne ainsi qu'une consécration jurisprudentielle de

---

<sup>1</sup> Anne-Marie Verheyden et Denis Waelbroeck, Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires : à la lumière du droit comparé et de la convention européenne des droits de l'homme, *Cahiers de droit européen*, 1995, sp. 399, précités.

<sup>2</sup> Georges Vandersanden, Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que des décisions qui leur sont adressées, *Cahiers de droit européen*, 1995, n°5-6, pp. 535-552.

<sup>3</sup> Jacques Ziller, La dialectique du contentieux européen : le cas des recours contre les actes normatifs in *Les droits individuels et le juge en Europe*, Mélanges en l'honneur de Michel Fromont, P.U.S., 2001, précité.

l'intérêt à agir comme “ *seule condition d'accès au prétoire (...), au moins pour la défense des droits fondamentaux des justiciables, n'est pas à exclure* ”<sup>1</sup>.

Une protection juridictionnelle effective peut être également obtenue grâce à une nouvelle systématique des contentieux.

## **B/ Une protection juridictionnelle effective via une nouvelle systématique des contentieux<sup>2</sup>**

### **1/ Le nécessaire dépassement des forclusions jurisprudentielles**

La cohérence actuelle des voies de droit, qui résulte de la jurisprudence de la Cour est obtenue, pour le Professeur Dominique Ritleng, aux dépens d'une protection juridictionnelle effective, suite aux forclusions du renvoi préjudiciel en appréciation de validité - jurisprudences TWD Textilwerke<sup>3</sup> et Nachi Europe<sup>4</sup> - et de l'exception d'illégalité - jurisprudence Kristina Kik<sup>5</sup>.

L'absence d'exercice du recours en annulation, qui était ouvert à un justiciable, le privera d'une contestation contentieuse incidente ultérieure. Un particulier qui était “ *manifestement* ” individuellement et directement concerné par un acte communautaire, quel qu'il soit, ne pourra, à défaut d'avoir formé un recours en annulation, recourir à la procédure du renvoi préjudiciel en appréciation de validité.

Un dépassement de ces forclusions jurisprudentielles est ainsi souhaité.

### **2/ La nécessaire consécration de l'interdépendance des voies de droit**

Pour le Professeur Dominique Ritleng, l'accès direct des particuliers au juge de la légalité des actes communautaires devrait être mesuré dans le cadre d'une approche systématique des contentieux. L'inexistence de voies de droit nationales, dans l'hypothèse d'absence de mesure nationale d'exécution ou d'absence de toute autre voie de recours nationale permettant la mise en cause de la validité de l'acte communautaire qui affecte les intérêts du requérant, devrait entraîner la reconnaissance de la qualité pour agir. Une approche globale des différentes voies de droit assurant une optimisation de l'accès à chacun des recours est souhaitée.

Ces différentes réflexions doctrinales ont marqué les travaux intervenus dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

---

<sup>1</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, P.U.F., 3<sup>e</sup> édition, 2001, sp. 542.

<sup>2</sup> Dominique Ritleng, Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective, septembre 2002, article à paraître in *Mélanges en l'honneur de Guy Isaac*.

<sup>3</sup> CJCE, 9 mars 1994, **TWD Textilwerke**, C-188/92, *Rec.*, I-833, *Europe*, com. n° 180 ; Denys Simon, *Journal de Droit International*, 1995, p. 438, précité.

<sup>4</sup> CJCE, 15 février 2001, **Nachi Europe**, C-239/99, *Rec.*, I-1120, D. Ritleng, *Europe*, avril 2001, com. n° 127.

<sup>5</sup> TPI, 12 Juillet 2001, **Kristina Kik**, T-120/99, *Rec.*, II-2238, D. Ritleng, *Europe*, octobre 2001, com. n° 296.

## **SECTION II : LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE ET LES PERSPECTIVES CONSTITUTIONNELLES**

Conscients des nécessaires aménagements constitutionnels face à l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, les Etats membres ont chargé une instance de réflexion, la Convention sur l'avenir de l'Europe de leur proposer pour mi-2003 un projet de future Constitution européenne. La Convention s'est acquittée avec un relatif succès de sa mission. Des propositions constitutionnelles en ce qui concerne une simplification des actes de l'Union (§I) et une modification de l'action du requérant (§II) sont à noter.

### **I/ LA SIMPLIFICATION DES ACTES DE L'UNION**

Cette simplification s'articule autour d'une nouvelle hiérarchie des actes de l'Union (A) et d'une référence expresse aux actes des agences et des organes communautaires en matière de recours en annulation (B).

#### **A/ Une nouvelle typologie des actes communautaires**

##### **1/ Le rapport final du groupe de travail IX " Simplification " de la Convention**

Ce rapport avait proposé une simplification et une hiérarchisation des actes de l'Union en retenant trois niveaux d'adoption des actes :

- Les actes législatifs, adoptés sur la base du traité et qui contiennent les éléments essentiels dans un certain domaine, comporteraient les lois de l'Union européenne (les actuels règlements) et les lois-cadres de l'Union européenne (les actuelles directives).
- Les actes " délégués ", adoptés par la Commission sur la base de délégations prévues par les actes législatifs, comporteraient les règlements délégués.
- Et les actes d'exécution, relatifs à la mise en œuvre des actes législatifs, des actes " délégués " ou prévus dans le traité lui-même, comporteraient les règlements d'exécution ou les décisions d'exécution.

##### **2/ Le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe**

Ce projet, adopté par consensus par la Convention sur l'avenir de l'Europe les 13 juin et 10 juillet 2003, retient pour l'essentiel cette hiérarchie et prévoit (article I-32) que les actes juridiques de l'Union seront la loi européenne (acte législatif de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre), la loi-cadre européenne (acte législatif qui lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens), le règlement européen (acte non-législatif de portée générale pour la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions spécifiques de la Constitution, soit directement applicable, soit liant simplement tout Etat membre quant au résultat à atteindre), la décision européenne (acte non législatif obligatoire dans tous ses éléments mais seulement vis à vis de ses destinataires lorsqu'ils sont désignés) et les recommandations et avis (absence d'effet contraignant).

Si le rapport final du cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice évoque les termes d'actes de portée générale et d'actes réglementaires, distinction retenue par le Président de la Cour, M. Gil Carlos Rodriguez Iglesias lors de son intervention, le 17 février 2003, devant ledit cercle, le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe retient finalement l'hypothèse du recours en annulation par toute personne physique ou morale "*contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution*" (projet d'article III-270 au lieu de l'actuel article 230 § 4).

## **B/ La mention des actes des agences et des organes**

### **1/ La version retenue**

Le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe prévoit également l'adjonction à l'actuel article 230 d'un alinéa spécifique relatif aux actes des organes et agences de l'Union :

*"Les actes créant les organes et agences de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités spécifiques concernant les recours introduits par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou agences destinés à produire des effets juridiques".*

### **2/ Les motivations**

Le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe prend en compte l'avis favorable du rapport final du cercle, qui regrettait la pratique disparate en matière de contrôle de légalité des actes des agences et souhaitait, à l'instar de la Commission, une uniformisation en rendant applicable l'article 230 CE aux actes de toutes les agences, qui font grief, prévoyant que l'acte créant une agence (ou organe) pourrait préciser des modalités spécifiques pour l'exercice du contrôle de l'agence (ou organe) en question.

## **II/ LA MODIFICATION DE L'ACTION DU REQUERANT INDIVIDUEL**

Si le projet de traité se prononce favorablement pour une évolution du lien individuel qui prend en compte l'hypothèse d'acte réglementaire sans mesure d'exécution (A), il refuse d'introduire une disposition spécifique, en matière de recours en annulation, pour les droits fondamentaux (B).

### **A/ La prise en compte des actes réglementaires sans mesure d'exécution**

#### **1/ Les courants**

Deux tendances animaient le cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice.

La première était favorable au maintien du libellé actuel en soulignant toutefois l'intérêt de mentionner que, "*conformément au principe de coopération loyale, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permet aux personnes physiques et morales de*

*contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte de l'Union de portée générale, en excipant de l'invalidité de ce dernier*”, les Etats membres devant “ *prévoir un système de voies de recours et procédures permettant d'assurer le respect du droit des particuliers à une protection juridictionnelle effective pour les droits découlant du droit de l'Union* ”, reprenant la formulation de la Cour dans l'arrêt U.P.A.

La seconde tendance souhaitait une réforme audacieuse de l'article 230 § 4, et envisageait différentes pistes, dont notamment : remplacer le lien direct et individuel par un lien direct ou individuel, remplacer “ individuellement ” par “ qui affecte sa situation juridique ” (reprise partielle de la formule du Tribunal dans l'arrêt Jégo-Quéré), ouvrir le recours en annulation contre les actes législatifs de l'Union qui ne comportent pas une mesure d'exécution et introduire un recours spécifique pour la défense des droits fondamentaux.

## **2/ La solution adoptée**

Un consensus s'est finalement dégagé au sein du cercle sur la formule suivante :

*“ Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes de portée générale qui la concernent directement sans comporter de mesures d'exécution ”.*

Le projet de traité retient cette proposition, qu'il modifie simplement en indiquant “ *et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ” au lieu de “ *sans comporter de mesures d'exécution* ”.

Le mot “ acte ”, plus large et relatif à la nature et non au libellé, remplacerait le terme “ décision ”, et la référence aux “ décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne ” n'aurait donc plus lieu d'être, conformément à la jurisprudence de la Cour et à la proposition du cercle de discussion.

Un assouplissement est donc proposé officiellement au constituant et témoigne de l'impact du débat doctrinal intervenu suite aux arrêts Jégo-Quéré et U.P.A.. Cette ouverture du recours en annulation aurait le mérite de clarifier la situation actuelle et de favoriser la protection juridictionnelle des particuliers, en prenant en compte les limites actuelles de l'article 230 § 4 et de la jurisprudence.

## **B/ L'absence de référence expresse aux droits fondamentaux**

### **1/ Les opinions exprimées**

Si une partie de la doctrine s'est exprimée en faveur d'une référence expresse aux droits fondamentaux en matière de recours en annulation, le Président Gil Carlos Rodriguez Iglesias précise au contraire dans sa contribution que “ *la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire de créer (...) une voie de recours spéciale pour violation alléguée de droits fondamentaux* ”, le maintien des voies de droit existantes lui semblant préférable.

De même, le groupe de travail II “ Intégration de la Charte / adhésion à la CEDH ” ne recommande pas la création d’un recours spécifique pour la défense des droits fondamentaux, considérant que “ *la protection juridictionnelle doit exister pour tous les droits subjectifs* ”.

## **2/ La solution retenue**

Le projet de traité ne retient ainsi pas de dispositions particulières aux droits fondamentaux dans sa proposition de rédaction du nouvel article 230. Il précise plus largement en son article I-7 que :

“ 1 *L’Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la deuxième partie de la présente Constitution.*

2 *L’Union s’emploie à adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales. L’adhésion à cette Convention ne modifie pas les compétences de l’Union telles que définies dans la présente Constitution.*

3 *Les droits fondamentaux, tels qu’ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et tels qu’ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l’Union en tant que principes généraux ”.*

## **Conclusion**

Si la révolution jurisprudentielle n’a pas eu lieu<sup>1</sup>, une révolution constitutionnelle apparaît hautement probable, ainsi qu’en témoigne le projet de traité instituant une Constitution pour l’Europe présenté par la Convention sur l’avenir de l’Europe, relais de propositions doctrinales particulièrement intenses.

Les difficultés actuelles pour aboutir à un accord général de l’ensemble des pays membres de l’Union sur ce projet seront vraisemblablement levées dans les mois à venir en raison des enjeux capitaux que représente la future Constitution européenne<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour une illustration récente d’une référence explicite par la Cour à la jurisprudence U.P.A. : CJCE, 1<sup>o</sup> avril 2004, **Commission c/ Jégo-Quéré et Cie SA**, C-263/02 P, non encore publié au Recueil.

<sup>2</sup> « *Tout plaide en faveur d’une conclusion rapide de la Conférence intergouvernementale* » in *Note de la présidence de la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres du 24 mars 2004*, <http://europa.eu.int/www>.