

INTRODUCTION

1. Le système de répartition de compétences entre l'Union européenne et les États membres repose sur le principe d'attribution. Cela signifie que, en matière juridictionnelle, seules les compétences attribuées par les traités à l'une des juridictions de la Cour de justice de l'Union européenne relèvent de leur connaissance : «[s]ous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice de l'Union européenne par les traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales» (art. 274 TFUE).

Il en découle que le juge national est le juge de droit commun, appelé à jouer un rôle essentiel au regard de l'effet direct du droit de l'Union et de la primauté de celui-ci sur les droits nationaux. Il est ainsi amené à se prononcer «en première ligne» sur les questions d'interprétation et d'application du droit de l'Union. Pour aider le juge national, les auteurs des traités ont mis en place la procédure de renvoi préjudiciel dont l'objectif essentiel est d'assurer une collaboration étroite et réciproque entre le juge national et la Cour de justice pour une application à la fois correcte et uniforme du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres. Les renvois préjudiciels ont déjà fait l'objet d'un ouvrage dans la collection (1).

Le présent ouvrage porte sur les recours des particuliers devant les juridictions de l'Union européenne elles-mêmes, à l'exception, en raison de leur spécificité, des recours des fonctionnaires et agents de l'Union (2). Les recours en constatation de manquement, interinsti-

(1) G. VANDERSANDEN, *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2011.

(2) Toutefois, nous n'hésiterons pas à citer certaines décisions relevant du contentieux de la fonction publique européenne lorsqu'elles présentent un caractère transversal.

Par ailleurs, l'article 262 TFUE, introduit par le traité de Nice, prévoit la possibilité pour le Conseil, statuant à l'unanimité, conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, d'attribuer à la Cour «la compétence pour statuer sur des litiges liés à l'application des actes adoptés sur la base des traités qui créent des titres européens de propriété intellectuelle». Est visé le contentieux entre particuliers à propos du futur brevet de l'Union. À cet égard, une proposition de règlement sur le brevet communautaire [COM(2000) 412 final] a été présentée par la Commission en 2000 (*JOUE* C 337 E du 28 novembre 2000, p. 278), prévoyant l'adhésion de la Communauté à la convention sur le brevet européen, signée

2 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

tutionnels ou exercés par les États membres à l'encontre des institutions ou d'autres organes de l'Union feront également l'objet d'une étude séparée, en raison de la nature même des litiges en cause, même si un grand nombre de développements du présent ouvrage sur les conditions d'exercice des voies de recours ouvertes aux particuliers sont transposables sur le terrain des recours impliquant les seuls États et institutions ou organes de l'Union (3).

2. Il importe encore de souligner, à titre liminaire, que l'accès effectif à la justice (ou encore le principe de protection juridictionnelle effective) constitue un principe général du droit de l'Union (4). Il est consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il convient également de tenir compte, dans le contexte du droit de l'Union, de la charte des droits fondamentaux, laquelle a, aux termes de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, «la même valeur juridique que les traités». Or, l'article 47, premier alinéa, de la charte prévoit que toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues audit article. Selon le deuxième alinéa de celui-ci, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Il va de

à Munich le 5 octobre 1973, la création d'un titre unitaire de propriété industrielle valable pour toute la Communauté et la délivrance de ce titre par l'Office européen des brevets. En 2007, la Commission a proposé la création d'un système intégré pour le brevet européen et le futur brevet communautaire. Dans le cadre des travaux au sein du Conseil, un projet d'accord international à conclure entre les États membres, l'Union européenne et les États tiers parties à la CEB, créant une juridiction compétente pour le contentieux des brevets européens et communautaires a été élaboré. Ce projet d'accord a cependant fait l'objet d'un avis négatif de la Cour quant à sa compatibilité avec le droit de l'Union (avis 1/09 du 8 mars 2011). Un nouveau projet est en cours de discussions afin de le rendre conforme à l'avis de la Cour.

(3) Dès lors que les décisions des juridictions de l'Union sont disponibles sur le site internet www.curia.europa.eu et sont, en principe, publiées par ordre chronologique au *Recueil des décisions de la Cour de justice et du Tribunal* ou, selon le cas, au *Recueil de jurisprudence – Fonction publique*, nous avons pris le parti de ne pas mentionner la pagination au Recueil des décisions citées. Dans les références aux décisions des juridictions de l'Union, ces dernières sont identifiées par la lettre précédant le numéro de l'affaire : «C» (ou aucune lettre) pour la Cour de justice, «T» pour le Tribunal de première instance ou le Tribunal et «F» pour le Tribunal de la fonction publique.

(4) Arrêts du 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, points 18 et 19; du 15 octobre 1987, *Heylens e.a.*, 222/86, point 14; du 27 novembre 2001, *Commission/Autriche*, C-424/99, point 45; du 25 juillet 2002, *Union de Pequenos Agricultores/Conseil*, C-50/00 P, point 39; du 19 juin 2003, *Eribrand*, C-467/01, point 61, et du 22 décembre 2010, *EB*, C-279/09, point 29.

soi que ces dispositions doivent servir de toile de fond pour l'interprétation des dispositions des traités organisant les voies de recours des particuliers devant le juge de l'Union.

3. Nous examinerons successivement les recours en annulation, les recours en carence, les recours en responsabilité extracontractuelle et les recours fondés sur une clause compromissoire. Un chapitre séparé sera consacré à l'exception d'illégalité.

Dès lors que seuls les recours de particuliers, à l'exclusion des recours de fonctionnaires et agents de l'Union, sont examinés, il est clair que, au regard de la répartition des compétences entre la Cour de justice et le Tribunal, telle qu'elle a été réformée par le traité de Nice, signé le 26 février 2001 (5), seul le Tribunal est compétent, pour connaître, en premier ressort, des recours examinés ci-après, sous réserve des pourvois formés devant la Cour contre les décisions rendues par le Tribunal. On rappellera que ce dernier s'est vu attribuer la compétence de principe pour connaître des recours en annulation, en carence, en réparation et des recours fondés sur une clause compromissoire, à l'exception de ceux qui sont attribués à un tribunal spécialisé et de ceux que le statut de la Cour réserve à celle-ci (art. 256, paragraphe 1, TFUE) (6).

(5) Le traité de Lisbonne n'a pas apporté de changement substantiel à cet égard.

(6) L'article 51 du statut a été modifié en 2004 (décision 2004/407/CE, Euratom du 26 avril, JOUE L 132 du 29 avril 2004, p. 5) pour réserver à la Cour les recours en annulation et en carence de caractère institutionnel, c'est-à-dire :

- les recours formés par un État membre et dirigés :
 - contre un acte ou une abstention du Parlement et/ou du Conseil (à l'exclusion des actes pris par le Conseil en sa qualité d'exécutif : dans le domaine des aides d'État, des mesures de défense commerciale ou de la comitologie);
 - contre un acte ou une abstention de la Commission au titre de l'article 331, paragraphe 1, TFUE (adhésion d'un État membre à une coopération renforcée);
- les recours formés par une institution ou la Banque centrale européenne (BCE) contre un acte ou une abstention du Parlement et/ou le Conseil, ainsi que de la Commission, ou encore par une institution contre un acte ou une abstention de la BCE.

CHAPITRE 1

LE RECOURS EN ANNULATION

SECTION 1. – LES ACTES SUSCEPTIBLES DE RECOURS

A. – *Actes unilatéraux émanant des institutions ou des organes et organismes de l'Union*

4. L'article 263 TFUE prévoit la possibilité d'intenter un recours en annulation contre «des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne [BCE], autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers», ainsi que «des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers».

À l'origine, le traité CEE ne prévoyait la possibilité d'intenter un recours en annulation que contre «les actes du Conseil et de la Commission». Cette limitation s'est révélée critiquable lorsque le Parlement européen s'est vu doté de compétences décisionnelles, d'abord en matière budgétaire et dans le contentieux électoral (7), puis en matière législative. Cette lacune a été comblée dans un premier temps par la Cour, dans son arrêt *Les Verts/Parlement* (8), en ce qui concerne «les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers», puis, par le traité de Maastricht, lequel a consacré formellement, dans les traités de Rome, le droit de recours contre les «actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers», ainsi que contre les actes adoptés conjointement par le Parlement et le Conseil et par la BCE.

Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il n'était pas possible d'agir en annulation contre des actes du Conseil

(7) Voy. décision du Conseil du 20 septembre 1976 et l'acte portant élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

(8) Arrêt du 23 avril 1986, 294/83.

6 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

européen, même lorsqu'ils comportaient des effets obligatoires. Seul un raisonnement tiré des motifs de l'arrêt *Les Verts/Parlement* de la Cour de justice aurait pu fonder la recevabilité d'un recours contre une «décision» du Conseil européen. Un recours était néanmoins recevable à l'encontre d'un acte adopté par le Conseil dans une matière où le traité lui-même prévoyait que cette institution se réunissait au niveau des chefs d'État ou de gouvernement (cf. art. 121, par. 2, 3 et 4, et 122, par. 2, CE en matière monétaire).

De même, s'agissant des autres organes et organismes, lesquels n'étaient pas mentionnés à l'article 230 CE, il fallait, pour apprécier la compétence de la Cour ou du Tribunal, se référer à leurs actes constitutifs, lesquels pouvaient avoir prévu un contrôle spécifique de légalité, ou encore reprendre, dans la mesure du possible, le raisonnement tenu par la Cour dans son arrêt *Les Verts* (9), à moins que l'organe ou l'organisme en cause exerçât ses activités dans un domaine, comme tel, exclu de la compétence de la Cour (10).

5. Ne peuvent, en revanche, faire l'objet d'un recours en annulation :

- les actes adoptés par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil (11);
- les actes de la Cour des comptes, bien que cette dernière ait été élevée au rang d'institution par le traité de Maastricht;
- les décisions du médiateur, lequel ne dispose pas de la légitimation passive (12);

(9) Voy., en ce sens, arrêt du 8 octobre 2008, *Sogelma/AER*, T-411/06, où le Tribunal, après avoir constaté que l'Agence Européenne pour la Construction n'était pas une institution et que son règlement constitutif ne donnait pas compétence à la Cour pour statuer sur les recours en annulation contre les décisions de ladite agence (en l'occurrence en matière d'appels d'offres), s'est appuyé sur l'arrêt *Les Verts* pour considérer qu'il existait un principe général selon lequel «tout acte émanant d'un organisme communautaire destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers doit être susceptible d'un contrôle juridictionnel (point 37). Voy. également arrêts du 2 mars 2010, *Evropaiki Dynamiki/EMSA*, T-70/05, points 61 à 75, et du 8 juillet 2010, *Evropaiki Dynamiki/AEE*, T-331/06, point 39).

(10) Arrêt du 15 mars 2005, *Espagne/Eurojust*, C-160/03, points 35 à 40.

(11) Arrêt du 30 juin 1993, *Parlement/Conseil et Commission* (aide au Bangladesh), C-181 et 248/91, point 12. Cela étant, la Cour pourrait considérer que, au regard de son contenu et des circonstances de son adoption, la décision en cause est bel et bien une décision du Conseil, ce qui justifierait sa compétence pour connaître du recours (voy. les conclusions de l'avocat général Kokott présentées le 26 mars 2009 dans l'affaire C-13/07, *Commission/Conseil*, points 33 et s.).

(12) Ordonnance du 3 novembre 2008, *Srinivasan/Médiateur*, T-196/08, point 13.

- les actes des États membres, même s'ils s'intègrent dans le cadre d'un processus de décision de l'Union (13) : leur légalité au regard du droit de l'Union peut être appréciée soit dans le cadre du recours en constatation de manquement, soit devant une juridiction nationale qui, le cas échéant, exercera un renvoi préjudiciel pour obtenir les précisions nécessaires sur la portée et l'interprétation du droit de l'Union (14);
- les accords conclus entre une institution et une partie privée, l'article 263 TFUE ne visant que les actes unilatéraux des institutions (15), sauf si l'engagement de la partie privée doit s'analyser en un acquiescement à une décision qu'une institution « aurait eu compétence pour prendre unilatéralement » (16);
- dans le même sens, des actes adoptés par les institutions qui s'inscrivent dans un cadre purement contractuel dont ils sont indissociables (17);
- les accords internationaux conclus par l'Union, actes conjoints issus « d'un concours de volonté entre l'Union et un ou plusieurs États tiers partenaires » (18), qui ne peuvent donc être annulés unilatéralement par un organe juridictionnel interne à l'une des parties. Toutefois, la Cour s'est reconnue compétente, dans son arrêt du 9 août 1994, C-327/91, *France/Commission*, pour annuler l'acte unilatéral par lequel la Commission avait entendu conclure un accord avec les États-Unis en matière de concurrence. Mais, il importe d'observer que, sous l'angle du droit international, cet

(13) Arrêts du 3 décembre 1992, *Oleificio Borelli*, C-97/91, points 9 et 19, et du 18 décembre 2007, *Suède/Commission*, C-64/05 P, points 91 et 92.

(14) Arrêt du 22 mars 1990, *Triveneta Zuccheri*, C-347/87, point 16. Voy., toutefois, l'hypothèse particulière du refus d'accès à un document en raison du « veto » opposé par un État membre sur la base de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (*JO* L 145, p. 43). Dans la mesure où cette disposition n'a pas pour objet d'instaurer un partage entre deux compétences, l'une nationale, l'autre de l'Union, qui auraient des objets distincts, la Cour a estimé que le juge communautaire peut contrôler la validité du veto opposé par l'État au regard de l'article 4, paragraphes 1 à 3, dudit règlement, à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre la décision de l'institution refusant, sur cette base, l'accès au document.

(15) Ordonnances du 10 mai 2004, *Musée Grévin/Commission*, T-314/03 et T-378/03, point 87; du 3 avril 2006, *International Institute for the Urban Environment/Commission*, T-74/05, point 33; du 26 février 2007, *Evropaiki Dynamiki/Commission*, T-205/05, point 56, et du 12 octobre 2011, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission*, T-353/10, point 26.

(16) Arrêt du 31 mars 1993, *Ahlström e.a./ Commission*, « Pâte à papier », C-89/85, point 181.

(17) Ordonnance du 30 juin 2011, *Cross Czech/Commission*, T-252/10, point 38.

(18) R. JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le Contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981, p. 59.

arrêt d'annulation n'a pas eu pour effet de remettre en cause l'engagement international de la Communauté (en l'absence, en l'espèce, d'une violation manifeste de ses règles institutionnelles internes au sens de l'article 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) (19);

- les dispositions d'un traité d'adhésion à l'Union européenne (20);
- les actes adoptés par les groupes politiques du Parlement européen ou une action de son président (21), aucune règle de droit de l'Union n'imputant ces actes au Parlement en tant qu'institution de l'Union (22).

Il convient encore d'observer, s'agissant des actes de la Banque européenne d'investissement (BEI), que l'article 271, sous b), TFUE permet de déférer à la Cour, dans les conditions prévues à l'article 263, les recours contre les délibérations du Conseil des Gouverneurs de la Banque, exercés uniquement par un État membre, la Commission ou le conseil d'administration de la Banque (23). Les particuliers ne se sont donc pas vus reconnaître le droit d'agir à l'encontre des actes de la BEI. Ainsi, dans son ordonnance du 26 novembre 1993, *Tête e.a./BEI* (24), le Tribunal a considéré que la BEI avait conservé sa mission originelle depuis sa création, ce qui ne permettait pas de reprendre le raisonnement tenu par la Cour dans son arrêt *Les Verts* à propos du Parlement européen, dont les pouvoirs s'étaient accrus depuis l'entrée en vigueur des traités de Rome, de telle sorte que la BEI ne pouvait être traitée de façon comparable. Il est cependant difficile d'affirmer que le droit d'agir ait, en l'espèce, été radicalement refusé aux particuliers à l'encontre des actes de la BEI (ce qui ne serait pas en harmonie avec la jurisprudence du Tribunal concernant les autres organes et organismes de l'Union, voir supra n° 4), le Tribunal ayant, en l'espèce, également estimé que les requérants n'étaient pas directement concernés par la décision de la BEI d'accorder un prêt à la communauté

(19) En d'autres termes, le traité a subsisté entre la Communauté et les États-Unis, mais les mesures ont dû être prises dans l'ordre juridique communautaire pour que l'expression du consentement de la Communauté à être liée par l'accord (laquelle n'a pu intervenir que par la voie d'un acte de conclusion du Conseil) soit conforme à l'ex-article 228 du traité CEE (devenu, après modification, article 218 TFUE).

(20) Arrêt du 28 avril 1988, *LAISA*, 31 et 35/86.

(21) Ordonnance du 21 novembre 2007, *Gargani/Parlement*, T-94/06.

(22) Arrêt du 22 mars 1990, *Le Pen*, C-201/89, points 14 et 15.

(23) Arrêt du 3 mars 1988, *Commission/BEI*, 85/86, points 10 et 11

(24) Aff. T-460/93, point 18.

urbaine de Lyon, leur situation n'ayant pas été affectée par cette décision.

Enfin, la Cour pourra se prononcer sur la légalité d'un acte du Conseil européen ou du Conseil pris en vertu de l'article 7 TUE (constatant l'existence d'un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 TUE ou d'une violation grave et persistante de ces mêmes valeurs par un État membre ainsi que suspendant certains droits que cet État tire de l'application des traités) seulement sur demande de l'État membre mis en cause et en ce qui concerne les prescriptions de procédure prévues par cet article (art. 269 TFUE). Dans ce domaine aussi, aucun droit d'agir n'a été reconnu aux particuliers.

B. – Actes destinés à produire des effets juridiques

6. L'acte attaqué, quelles qu'en soient la nature ou la forme, doit être producteur d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (25). Sont expressément exclus du champ d'application de l'article 263 TFUE les recommandations et les avis (26).

Plusieurs observations peuvent être faites à cet égard. La Cour ne se tient pas à la qualification donnée par son auteur à l'acte litigieux mais analyse la nature de celui-ci à partir de son contenu et de sa portée (27). La notion d'acte au sens de l'article 263 TFUE n'est donc pas limitée aux seules catégories d'actes obligatoires visés par l'article 288 TFUE (à savoir, les règlements, directives et décisions).

(25) Par exemple, arrêts du 2 octobre 2001, *Martinez e.a./Parlement*, T-222/99 et T-329/99 (à propos d'une décision du Parlement européen privant certains de ses membres de la possibilité de former un groupe politique); du 21 juin 2007, *Finlande/Commission*, C-163/06 P, points 40 et 41; du 4 octobre 2007, *Finlande/Commission*, C-457/06 P, point 45 (à propos du refus de la Commission d'engager des négociations concernant le paiement conditionnel de droits rétroactivement exigés); du 12 septembre 2006, *Reynolds Tobacco e.a./Commission*, C-131/03 P, points 54 à 56 (à propos de la décision de ne pas saisir une juridiction d'un État tiers); du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, point 37; ordonnances du 17 juin 2008, *FMC Chemical et Arysta Lifescience/EFSA*, T-311/06, point 43, et du 3 décembre 2008, *RSA Security Ireland/Commission*, T-210/07, point 48.

(26) Arrêt du 23 novembre 1995, *Nutral/Commission*, C-476/93 P, point 30.

(27) Par exemple, arrêts du 6 octobre 1982, *Alusuisse/Conseil et Commission*, 307/81; du 22 juin 2000, *Pays-Bas/Commission*, C-147/96, point 27; du 14 décembre 2006, *Allemagne/Commission*, T-314/04 et T-414/04, point 39, et ordonnance du 22 novembre 2007, *Investire Partecipazioni/Commission*, T-418/05, point 32.

10 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

Ainsi, sont susceptibles d'un recours en annulation toutes les positions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, à la condition qu'elles visent à produire des effets de droit (28) :

- une **lettre** de la Commission adressée à un soumissionnaire évincé suite à une procédure d'appel d'offres restreint, dans le cadre du programme PHARE, en vue de la fourniture de tachéomètres électroniques au ministère roumain de l'Agriculture et de l'Industrie alimentaire, alors même que le marché financé par PHARE doit être considéré comme un marché national et qu'aucune relation juridique n'existe entre les soumissionnaires et la Commission, dès lors que la lettre, visant spécifiquement une entreprise individuelle, perdant toute chance effective de se voir attribuer le marché, est détachable de son contexte (29); la lettre doit donc, par elle-même, «produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique» (30) (comparer avec la jurisprudence concernant les lettres purement confirmatives, se bornant à préciser la réglementation applicable, citée ci-après)
- un «**code de conduite**» adopté par la Commission en matière de contrôle financier des interventions structurelles (la France, soutenue par la Belgique, reprochait à la Commission devant la Cour d'avoir excédé ses compétences en adoptant ce code, en ce qu'il imposait des obligations spécifiques concernant le contenu de l'information, ainsi que la fréquence et les modalités de cette information à la Commission, allant au-delà de ce qui était prévu par la réglementation du Conseil en la matière; la Cour a donné raison à la France) (31);
- une «**communication**» de la Commission présentée comme visant à préciser les modalités d'application d'une directive relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, mais créant, en réalité, de nouvelles obligations pour les États membres, sans que la base légale ait été précisée (32);

(28) Ordonnances du 25 janvier 2007, *Rijn Schelde Mondia France/Commission*, T-55/05, point 47, et *RSA Security Ireland*, précitée, point 48.

(29) Arrêt du 22 avril 1997, *Geotronics*, C-395/95 P, point 14.

(30) Arrêt du 27 novembre 2007, *Pitsiorlas/Conseil*, T-3/00 et T-337/04, point 58.

(31) Arrêt du 13 novembre 1991, *France/Commission*, C-303/90, point 25.

(32) Arrêt du 16 juin 1993, *France/Commission*, C-325/91, point 30.

- une «**déclaration**» du **porte-parole du commissaire en charge des questions de concurrence**, rendant publique une décision de la Commission par laquelle elle s'est déclarée incompétente par connaître d'une opération de concentration, sortant, selon elle, du champ d'application de la réglementation communautaire (33);
- un **acte purement matériel**, telles la saisie d'un document par la Commission, lors d'une vérification, et son incorporation au dossier de l'enquête, de tels actes pouvant s'interpréter comme le rejet implicite de la demande de protection de confidentialité soulevée par l'entreprise en cause (34);
- une injonction de la Commission adressée à un Etat membre de fournir des informations sur un projet d'octroi d'aide, une telle injonction produisait des effets juridiques autonomes (35).

En revanche, ne sont, en principe, pas susceptibles de recours :

- les **actes confirmatifs**, se bornant à reproduire les dispositions d'un acte antérieur, devenu définitif, ou qui ne font que préciser la conséquence logique d'un tel acte, sans introduire aucun élément nouveau et sans être précédé d'un réexamen de la situation du destinataire de l'acte antérieur, ne sont pas attaquables (36);
- les **actes préparatoires**, ne produisant par nature aucun effet de droit, sont également soustraits au domaine du recours en annulation (37) – à moins qu'ils soient le terme d'une procédure spéciale, distincte de la procédure principale et aient par eux-mêmes des effets de droit (38). En présence d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, seules les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution concernée au

(33) Arrêt du 24 mars 1994, *Air France/Commission*, T-3/93, points 51 à 53.

(34) Arrêt du 17 septembre 2007, *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals/Commission*, T-125/03 et T-253/03, point 49.

(35) Arrêt du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, points 45 et 55.

(36) Ordonnances du 26 mars 2003, *Inpesca/Commission*, C-170/01 P; du 14 avril 2008, *Cofra/Commission*, T-478/07, point 11, et arrêt du 8 juillet 2010, *Sevenier/Commission*, T-368/09 P (alors même que la nouvelle rédaction de l'acte attaqué serait différente).

(37) Par exemple, arrêt du 22 juin 2000, *Pays-Bas/Commission*, C-147/96, point 26.

(38) Ordonnances du 2 juin 2004, *Pfizer/Commission*, T-123/03, point 23, et du 22 novembre 2007, *Investire Partecipazioni/Commission*, T-418/05, point 34. Ainsi est attaquable la décision refusant d'ouvrir la procédure prévue, pour les aides étatiques, par l'article 88, paragraphe 2, CE, devenu article 108, paragraphe 2, TFUE (arrêt du 14 mars 1993, *CIRES/Commission*, C-313/90). Voir aussi arrêt du 17 septembre 2007, *AKZO Nickel Chemical/Commission*, T-125/03 et T-253/03, points 45 et 46 (décision rejetant une demande de confidentialité).

12 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

terme de la procédure sont donc attaquables (39). Ainsi, une proposition de la Commission faite au Conseil ne produit pas d'effets juridiques obligatoires ouvrant droit à un recours (40); en revanche, dans le cadre des procédures de mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE, les décisions par lesquelles la Commission demande des renseignements aux entreprises ou diligente des enquêtes sur place constituent des actes attaquables (41); il en va de même de la décision par laquelle la Commission ouvre, à l'issue de son analyse préliminaire, la procédure formelle d'examen d'une aide étatique (42);

- le refus de la Commission d'engager une procédure en constatation de manquement à l'encontre d'un Etat membre, eu égard au pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 263 TFUE qui exclut le droit pour les particuliers d'exiger de la Commission qu'elle prenne position dans un sens déterminé (43); les seuls actes que la Commission serait amenée à prendre dans le cadre d'une telle procédure sont adressés aux États membres et ne sauraient, en conséquence, concerner de manière directe des personnes physiques ou morales (44);
- les actes purement internes (tels des instructions, circulaires, directives internes) ne peuvent, en principe, être attaqués par la voie du recours en annulation, dès lors qu'ils ne font naître d'obligations immédiates que dans le chef de l'entité destinataire et non pas dans celui de tiers (45). Exceptionnellement, ils sont atta-

(39) Ordonnances du 17 juin 2008, *FMC Chemical et Arysta Lifesciences/EFSA*, T-311/06, point 43, à propos d'un recours dirigé contre un avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, et *Investire Partecipazioni/Commission*, précité, point 35.

(40) Ordonnance du 15 mai 1997, *Berthu*, T-175/96.

(41) Arrêts du 21 septembre 1989, *Hoechst/Commission*, 46/87 et 227/88, et du 18 octobre 1989, *Orkem/Commission*, 374/87.

(42) Arrêt du 9 octobre 2001, *Italie/Commission*, C-400/99. Voy., à cet égard, les intéressantes conclusions de l'avocat général Y. Bot, dans les affaires *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, non encore publiées.

(43) Par exemple, arrêts du 17 mai 1990, *Sonito e.a./Commission*, C-87/89, point 6; du 22 mai 1996, *AITEC/Commission*, T-277/94, point 55; ordonnance du 20 juillet 2010, *Perret/Commission*, T-186/108, points 8 et 9.

(44) Ordonnances du 29 novembre 1994, *Bernardi/Commission*, T-479/93, point 31; du 16 novembre 2010, *Briones González/Commission*, T-455/10, point 9, et du 6 juillet 2011, *Altner/Commission*, T-190/11, point 9.

(45) Par exemple, arrêts du 9 octobre 1990, *France/Commission*, C-366/88, point 9; du 20 mai 2010, *Allemagne/Commission*, T-258/06 (à propos d'une communication de la Commission interprétant le droit de l'Union en matière de marchés publics), et ordonnance du 4 juin 1986, *Groupe des droites européennes/Parlement*, 78/85, points 10 et 11. Dans le même sens, on peut citer l'ordonnance du 17 janvier 2002, *Stauner e.a./Parlement et Commission*, T-326/00, à propos d'un

quables s'il est démontré qu'ils contiennent des éléments spécifiques allant au-delà de la seule explication de l'acte qu'ils commenteraient (46). Toutefois, le caractère interne de la mesure ne signifie pas pour autant que l'administration puisse s'en écarter sans donner les raisons qui l'y ont amenée, sous peine d'entraîner l'illégalité de l'acte à propos duquel la mesure interne est invoquée (47);

- une simple **déclaration d'un commissaire devant la presse** ne saurait, en l'absence de tout autre élément, être considérée comme un acte attaquant (48). Il en va de même de réponses écrites de la Commission à des questions parlementaires, dès lors qu'elles «se limitent de par leur nature à fournir des renseignements demandés par des membres du Parlement européen» (49);
- le **rapport que le médiateur transmet au Parlement** ne produit, par définition, aucun effet juridique à l'égard de tiers, le médiateur n'ayant pas le pouvoir de prendre des mesures contraignantes, et ne lie pas le Parlement qui est libre de décider, dans le cadre de l'exercice des pouvoirs qui lui sont déferés par le traité, de la suite à y donner. De même, une **décision motivée du médiateur clôturant l'examen au fond** d'une plainte par le classement de celle-ci ne constitue pas un acte attaquant. Le médiateur ne figure d'ailleurs pas parmi des institutions ou organes dont les actes sont visés par l'article 263, premier alinéa, TFUE (50);
- les **lettres des services** d'une institution ne sont pas susceptibles, en principe de recours (51), en particulier lorsqu'elles ont

accord-cadre régissant les relations entre les deux institutions, sans modifier la situation juridique des députés, agissant à titre individuel, en ce qui concerne leurs droits de poser des questions en vertu de l'article 197, troisième alinéa, CE (devenu article 230, deuxième alinéa, TFUE).

(46) Arrêt du 9 octobre 1990, *France/Commission* (contrôle FEOGA), C-366/88, et ordonnance du 13 avril 2011, *Planet/Commission*, T-320/09, points 43 et s. (à propos de décisions de l'Office européen de lutte antifraude [OLAF] par lesquelles a été demandée l'inscription de la partie requérante dans le système d'alerte précoce, une telle mesure étant de nature à affecter la situation juridique de cette dernière dans ses relations avec les ordonnateurs compétents au sein de la Commission).

(47) Arrêt du 30 janvier 1974, *Louwage/Commission*, 148/73.

(48) Ordonnance du 21 juin 2000, *France/Commission*, C-514/99, à propos de la déclaration faite, le 29 octobre 1999, par le commissaire Byrne après qu'il ait pris connaissance de l'avis émis par le comité scientifique directeur sur l'opportunité de lever l'embargo concernant les exportations de viande bovine britannique, dans le cadre de l'affaire de la maladie de Creutzfeldt-Jacob.

(49) Ordonnance du 6 juillet 2011, *Noko Ngele/Commission*, T-105/11, point 7.

(50) Ordonnance du 3 novembre 2008, *Srinivasan/Médiateur*, T-196/08, points 11 à 13.

(51) Voir, à propos d'actes émanant des services de la Haute Autorité, arrêts du 22 mars 1961, *SNUPAT*, 42 et 49/59, et du 5 décembre 1963, *Lemmerz*, 53 et 54/63.

14 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

uniquement pour objet de communiquer à leurs destinataires un acte qui a été délibéré par l'institution elle-même (52) (voir ci-dessus). Dans ce cas, le fonctionnaire aurait simplement été habilité à signer la lettre (53). De même, les lettres purement informatives, en ce qu'elles se bornent à préciser la réglementation applicable (54) ou à manifester une simple opinion écrite émanant d'une institution de l'Union (55) ne sont pas susceptibles de recours; il en va de même d'un courriel émanant d'un agent de la Commission et qui exprime un avis à titre purement personnel, en matière de classement tarifaire, à la demande d'un agent des autorités nationales (56);

- un **acte entaché d'une irrégularité** dont la gravité est si évidente qu'elle ne peut être tolérée par l'ordre juridique de l'Union doit être réputé n'avoir produit aucun effet juridique, même provisoire, c'est-à-dire être regardé comme juridiquement inexistant (57). Le recours en annulation contre un tel acte doit donc être rejeté comme irrecevable;
- le **silence d'une institution** ne peut produire d'effets juridiques obligatoires, en ce qu'elle ne saurait être assimilée à un refus implicite, sauf lorsque cette conséquence est expressément prévue par une disposition de droit de l'Union fixant un délai et définissant le contenu de l'acte implicite réputé intervenir du fait de son expiration (58). La non-adoption d'un acte peut cependant, dans

(52) Une telle lettre peut néanmoins révéler l'existence d'une décision faisant grief et faire courir le délai de recours contre celle-ci.

(53) Lorsque le pouvoir de prendre une décision a fait l'objet d'une délégation, le recours contre l'acte de l'organe délégataire est recevable (arrêt du 12 juillet 1957, *Algera*, 7/56 et 3 à 7/57), étant entendu que le recours reste dirigé contre l'institution.

(54) Voir, dans le même sens, arrêt du 29 septembre 2009, *Thomson Sales Europe/Commission*, T-225/07 et T-364/07, à propos d'une lettre des services de la Commission exprimant l'opinion de cette institution sur une question qui, de façon manifeste, ne relevant pas de sa compétence (point 184), et ordonnance du 15 décembre 2009, *Inet Hellas/Commission*, T-107/06, à propos d'une lettre où la Commission avait seulement émis son opinion sur l'interprétation des dispositions applicables.

(55) Arrêt du 10 avril 2003, *Alessandrini e.a./Commission*, T-93/00 et T-46/01, points 60 à 61, et ordonnances du 14 décembre 2005, *Arizona Chemical e.a./Commission*, T-369/03, point 56, et du 5 septembre 2006, *Finlande/Commission*, T-350/05, point 36.

(56) Ordonnance du 3 décembre 2008, *RSA Security Ireland/Commission*, T-210/07, points 51 et 52.

(57) Arrêt du 15 juin 1994, *Commission/BASF e.a.*, C-137/92 P, point 49.

(58) Ordonnances du 30 mars 2006, *Korkmaz e.a./Commission*, T-2/04, point 38 (à propos de l'omission de la Commission d'adresser une proposition au Conseil); du 14 juin 2006, *Italie/Commission*, T-110/05, point 45 (à propos de l'omission de la Commission d'adopter des mesures de soutien dans le secteur de la viande de volaille); du 24 mars 2011, *Internationaler Hilfsfonds/Commission*, point 38 (à propos d'une absence de réponse par une institution à une demande confir-

certaines circonstances, s'analyser en un acte attaquable. Ainsi, dans l'arrêt du 30 septembre 2003, *Eurocoton e.a./Conseil* (C-76/01 P), la Cour a jugé que la non-adoption par le Conseil d'une proposition de règlement instituant des droits antidumping définitifs que lui avait soumise la Commission (du fait de l'absence d'une majorité nécessaire à l'adoption de l'acte) produisait des effets de droit dans le chef des opérateurs économiques et constituait donc un acte attaquable au sens de l'article 230 CE (devenu article 263 TFUE). Plusieurs éléments ont été pris en compte, à cet égard par la Cour (points 64 à 74) :

- l'expiration du délai (de quinze mois) dans lequel le Conseil pouvait légalement adopter la proposition de règlement, ce qui avait pour conséquence que le Conseil avait définitivement fixé sa position ;
- l'affectation des intérêts des requérants qui étaient précisément à l'origine de l'enquête antidumping ;
- les particularités de la procédure dans le cadre de laquelle s'est inscrite la position du Conseil, qui, même si elle présente un caractère réglementaire, est analogue à plusieurs égards à une procédure administrative (le Conseil agissant dans le cadre d'une réglementation fixant des limites bien définies aux pouvoirs des institutions et octroyant des garanties procédurales aux opérateurs économiques intéressés).

D'ailleurs, il est de jurisprudence constante que, si les règlements instituant des droits antidumping ont, de par leur nature et leur portée, un caractère normatif, en ce qu'ils s'appliquent à la généralité des opérateurs économiques, ils sont néanmoins susceptibles de concerner individuellement non seulement les producteurs de l'Union, en tant que plaignants (59), mais également, dans certaines circonstances, les producteurs et exportateurs du produit en cause auxquels sont imputées les pratiques de dumping, ainsi que, dans certaines circonstances, les importateurs dudit produit (60). De tels règlements sont donc attaquables, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, par des particuliers (voir ci-après n^{os} 8 et s.).

mative d'accès à un document, considérée par le législateur comme une réponse implicite négative), et arrêt du 9 décembre 2004, *Commission/Greencore*, C-123/03 P, point 45.

(59) Arrêt du 4 octobre 1983, *Fediol/Commission*, 191/82, points 27 à 30.

(60) Arrêt du 14 mars 1990, *Nashua Corporation e.a./Commission et Conseil*, C-133/87 et C-150/87, points 14 à 20.

SECTION 2. – PERSONNES AYANT QUALITÉ
POUR AGIR

7. L'article 263 TFUE opère une distinction fondamentale entre trois catégories de requérants :

- les requérants privilégiés (deuxième alinéa) que sont les États membres, le Parlement européen, le Conseil et la Commission, lesquels ont toujours qualité pour agir, en invoquant n'importe quel moyen d'illégalité, sans devoir démontrer leur intérêt à agir (61) (ils ne sont assujettis qu'à une condition de délai);
- la Cour des comptes, la BCE et le Comité des régions (troisième alinéa), qui ne peuvent agir en annulation que pour sauvegarder leurs prérogatives;
- les personnes physiques et morales (quatrième alinéa).

Compte tenu de l'objet du présent ouvrage, nous ne nous intéresserons qu'à cette dernière catégorie de requérants.

8. Les personnes physiques ou morales (62) peuvent agir en annulation, mais uniquement dans des conditions impératives très strictes qui varient en fonction de la nature de l'acte qu'elles entendent attaquer. Ces conditions restrictives s'appliquent également aux personnes morales de droit public infraétatiques, régionales ou locales (63).

(61) Arrêt du 26 mars 1987, *Commission/Conseil*, «SPG», 45/86. On rappellera que le Parlement européen n'a pas toujours bénéficié de ce statut. C'est la Cour qui a reconnu la légitimation active du Parlement, au titre de l'article 230 CE, à condition que le recours tende «à la sauvegarde de ses prérogatives» et soit fondé «sur des moyens tirés de la violation de celles-ci» (arrêt du 22 mai 1990, *Parlement/Conseil*, C-70/88). L'article 230, troisième alinéa, CE, tel que modifié par le TUE, a consacré cette jurisprudence en maintenant, dans un premier temps, l'exigence selon laquelle les recours en annulation du Parlement, doivent tendre «à la sauvegarde» de ses «prérogatives». Par la suite, le traité de Nice a, en supprimant cette exigence, placé le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil et la Commission.

(62) Le droit d'agir est indépendant de la nationalité ou du domicile du requérant : il est même fréquent que des ressortissants de pays tiers agissent en annulation devant la Cour. Par ailleurs, la notion de personne morale relève du droit national applicable. Ainsi, une société en formation, non encore inscrite au registre de commerce et qui, pour ce motif, n'a pas encore la personnalité juridique selon son droit national, ne pourra agir en annulation (arrêt du 27 novembre 1984, *Bensider/Commission*, 50/84, point 26). La notion doit cependant être prise dans un sens large : elle peut ainsi viser un syndicat de fonctionnaires sans personnalité juridique mais jouissant d'une «autonomie nécessaire pour agir comme une entité responsable dans les rapports juridiques» (arrêts du 8 octobre 1974, *Union syndicale*, 175/73, et du 11 mai 1989, *Maurissen*, 193 et 194/87).

(63) Arrêts du 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Conseil*, C-452/98, point 51; du 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission*, C-15/06 P, point 29, et ordonnance du 11 avril 2010, *Département du Gers/Commission*, T-478/10 à T-482/10 et T-502/10.

Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, une personne physique ou morale peut agir en annulation :

- contre «les actes dont elle est destinataire» ou
- «qui la concernent directement et individuellement»,
- «ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution» (64).

A. – *Actes dont le particulier est le destinataire (65)*

9. Le particulier est présumé avoir intérêt à contester un acte dont il est destinataire, en d'autres termes une décision individuelle qui lui est adressée (du moins si celle-ci lui fait grief; voy. *infra*, section 4, la notion d'intérêt à agir) (66).

B. – *Actes de portée générale*

10. En revanche, les particuliers n'ont, en principe, pas qualité pour former un recours en annulation contre les actes de portée générale, c'est-à-dire applicables à des catégories de personnes envisagées abstraitement ou dans leur ensemble (67).

Il ne faut pas se contenter de la dénomination officielle de l'acte mais tenir compte de son objet et de son contenu.

À cet égard, il est de jurisprudence constante que la portée générale d'un acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné tant il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situa-

(64) L'article 230, quatrième alinéa, CE prévoyait que les particuliers ne pouvaient agir que contre les décisions dont ils étaient destinataires ou contre «décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement», ce qui, selon la jurisprudence, permettait d'exclure toute possibilité d'agir contre de véritables règlements ou actes de portée générale. Le libellé de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE est moins «alambiqué»...

(65) Les cas se présentent en matière de transports (interdiction des discriminations) et de concurrence (art. 101 et 102 TFUE).

(66) Arrêts du 15 mars 1967, *Cimenteries CBR*, 8 à 11/66, et du 17 septembre 1992, *Nederlandse Bankiervereniging et Nederlandse Vereniging van Banken/Commission*, T-138/89.

(67) Par exemple, arrêts du 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health/Conseil*, T-13/99, point 82, et *Alpharma/Conseil*, T-70/99, point 74; ordonnance du 28 septembre 2011, *UCAPT/Conseil*, T-96/09, point 29.

tion objective de droit ou de fait définie par l'acte en relation avec la finalité de ce dernier (68).

Ainsi, en dépit des descriptions concrètes qu'ils contiennent, les règlements de classement tarifaire n'en ont pas moins, à tous égards, une portée générale, en ce que, d'une part, ils concernent tous les produits répondant au type décrit, quelles que soient par ailleurs leurs caractéristiques individuelles et leur provenance, et en ce que, d'autre part, ils produisent leurs effets, dans l'intérêt d'une application uniforme du tarif douanier commun, pour toutes les autorités douanières de l'Union et à l'égard de tous les importateurs (69).

De même, la circonstance que l'acte de portée générale comporte des limitations ou des dérogations de nature temporaire ou transitoire (70) ou encore de portée territoriale (71) n'est pas de nature à remettre en cause son caractère général.

Si les particuliers ne disposent pas, ainsi, d'une voie de recours directe devant le juge de l'Union à l'encontre des actes de portée générale, ils peuvent néanmoins soulever devant le juge national, dans le cadre d'un recours dirigé contre une mesure nationale d'exécution, une exception d'illégalité contre un acte de l'Union de portée générale, sur lequel elle se fonde. Les juridictions nationales n'étant pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité d'un acte de l'Union pourront alors effectuer un renvoi préjudiciel en appréciation de validité devant la Cour. De même, les particuliers pourront attaquer devant le juge de l'Union une mesure individuelle d'exécution prise par une institution en soulevant une exception d'illégalité à l'encontre de l'acte de portée générale sur lequel elle se fonde.

Les particuliers peuvent également exercer un recours en responsabilité extracontractuelle devant le Tribunal de l'Union contre

(68) Par exemple, arrêt du 31 mai 2001, *Sadam Zuccherifici e.a./Conseil*, C-41/99 P, point 29; ordonnances du 16 février 2007, *Dikigorikos Syllogos Ioanninon/Parlement et Conseil*, T-449/05, point 65; du 12 mars 2007, *Confcooperative, Unione Regionale della Cooperative FVG Federagricole e.a./Commission*, T-418/04, point 53; du 3 décembre 2008, *RSA Security Ireland/Commission*, T-227/06, point 60, et du 7 juillet, 2011, *Acetificio Marcello de Nigris/Commission*, T-351/09, point 66.

(69) Arrêt du 19 février 2008, *Apple Computer International/Commission*, T-82/06, point 45, et ordonnance du 3 décembre 2008, *RSA Security Ireland/Commission*, T-27/06, point 56.

(70) Arrêts du 11 juillet 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt*, 6/68, et du 16 avril 1970, *Compagnie française commerciale*, 64/69.

(71) Arrêt du 18 janvier 1979, *Usines de Beauport/Conseil*, 103 à 109/78, points 15 à 19.

l'institution, auteur de l'acte illégal, pour obtenir réparation du dommage subi du fait de cette illégalité, sans pour autant avoir agi ou avoir été en droit d'agir en annulation contre cet acte (72).

Il existe cependant deux hypothèses dans lesquelles il est possible, exceptionnellement pour un particulier, d'exercer un recours en annulation contre un acte de portée générale :

- lorsque l'acte le concerne individuellement et directement (voy. lettre C ci-après);
- lorsque l'acte attaqué est un acte «réglementaire» qui ne comporte pas de mesure d'exécution et qui concerne directement le particulier (voy. lettre D ci-après).

C. – Actes concernant directement et individuellement les particuliers

11. Il se peut qu'un règlement comporte des dispositions ayant, à vrai dire, une portée individuelle ou que certaines de ses dispositions s'analysent en un faisceau de décisions individuelles affectant directement la situation des requérants (73). Dans ce cas, l'acte de l'Union en cause revêt à la fois un caractère normatif et, à l'égard de certaines opérateurs économiques intéressés, un caractère décisionnel (74).

Cette analyse, dans le contexte de l'examen de la recevabilité d'un recours en annulation, revient à vérifier les deux conditions énoncées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE auxquelles est subordonné le droit d'agir des particuliers à l'encontre des actes dont ils ne sont pas destinataires, à savoir l'affectation individuelle et l'affectation directe.

a) Critère de l'affectation individuelle

12. Il importe de souligner à titre liminaire que la condition de l'affectation individuelle n'est pas requise lorsque l'acte attaqué

(72) Arrêt du 24 octobre 2000, *Fresh Marine/Commission*, T-178/98, point 49.

(73) Par exemple, arrêt du 13 mai 1971, *International Fruit I*, 41 à 44/70, à propos d'un règlement du Conseil fixant le régime d'importation des fruits et légumes en provenance de pays tiers et comportant des mesures de sauvegarde applicables à l'importation de pommes de table.

(74) Arrêts du 13 novembre 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission*, T-481/93 et T-484/93, point 50, et du 12 juillet 2001, *Comafrika et Dole Fresh Fruit Europe/Commission*, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 et T-225/99, point 101; ordonnance *UCAPT/Conseil*, précitée, point 30.

constitue un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution (voir ci-après point 20 et s.).

13. L'arrêt *Plaumann* (75) définit comme suit la notion d'intérêt individuel : « 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 de situations de fait qui les caractérisent par rapport à tout autre personne et de ce fait les individualisent de manière analogue à celle du destinataire ». En somme, l'acte attaqué n'aurait d'abstrait et de général que l'apparence et cacherait, en réalité, une décision individuelle dont le requérant serait le destinataire.

Cette notion a été affinée dans de nombreux arrêts qu'il serait fastidieux de commenter ici-même, dès lors que seul l'examen des cas concrets, tranchés par la Cour ou le Tribunal de l'Union, permettrait de dégager utilement l'enseignement de sa jurisprudence (76).

Même si certains arrêts ont assoupli les exigences découlant de la jurisprudence traditionnelle (voir, notamment, les arrêts du 16 mai 1991, *Extramet/Conseil* (77), et du 18 mai 1994, *Codorniu SA/Conseil* (78), dont il sera question ci-après), celle-ci reste extrêmement restrictive. G. Vandersanden et A. Barav ont résumé de la manière suivante la « démarche » de la Cour, qu'ils ont qualifié de « ternaire » (79) : « dans un premier temps, elle s'attache à vérifier la possibilité de déterminer le nombre et l'identité des intéressés, puis l'existence de caractères qui leur sont propres ou d'une situation de fait les individualisant par rapport à toute autre personne; enfin, elle recherche si ces considérations ont été déterminantes lors de l'adoption de l'acte ou si, au contraire, celui-ci a été véritablement pris en vue de régler une situation objective ». Cette analyse, qui reste d'actualité, appelle les précisions suivantes.

(75) Arrêt du 15 juillet 1963, 25/62. Voir également arrêts du 22 novembre 2007, *Sniace/Commission*, C-260/05 P, point 53, et du 3 décembre 2008, *RSA Security Ireland/Commission*, T-227/06, point 59; ordonnances du 26 novembre 2009, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, C-444/08 P, point 36, et ordonnance du 11 avril 2010, *Département du Gers/Commission*, T-478/10 à T-482/10 et T-502/10, point 21.

(76) Pour un examen complet de cette jurisprudence, voy., entre autres, M. WAELBROECK et D. WAELBROECK, in *Commentaire Mégret*, vol. 10, précité, pp. 125 et s.

(77) Aff. C-358/89.

(78) Aff. C-69/89.

(79) *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, p. 173.

D'abord, il ne suffit pas qu'un acte de portée générale puisse avoir des effets concrets différents pour les divers sujets de droit auxquels il s'applique ou même que certains opérateurs soient économiquement plus touchés par un acte que leurs concurrents, ou encore qu'ils aient une position prééminente ainsi qu'une présence ancienne sur le marché en cause pour qu'ils soient considérés comme individuellement concernés par celui-ci, dès lors que l'application de l'acte litigieux s'effectue en raison d'une situation objectivement déterminée (80).

De plus, une association qui représente une catégorie de personnes physiques ou morales ne saurait comme telle prétendre être concernée individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie (81). Pour être en droit d'agir, elle doit se trouver dans l'une des trois situations suivantes : soit une disposition légale lui reconnaît expressément une série de garanties de nature procédurale (82), soit elle représente les intérêts d'entreprises qui seraient elles-mêmes recevables à agir, soit encore elle est affectée dans ses intérêts propres en tant qu'association, cette affectation devant être de nature à l'individualiser par rapport à toute autre organisation (83). Cette jurisprudence a été étendue aux entités régionales ou locales (84).

Ainsi, jugé que l'intérêt général qu'une région, en tant qu'entité compétente pour les questions d'ordre économique, social ou environnemental sur le territoire, peut avoir à obtenir un résultat favo-

(80) Par exemple, arrêt du 10 décembre 2004, *EffCI/Parlement et Conseil*, T-196/03, point 47; ordonnances du 12 janvier 2007, *SPM/Commission*, T-178/06, point 70; du 12 mars 2007, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission*, T-417/04, point 58; du 3 décembre 2008, *RSA Security Ireland*, T-227/06, points 59 et 61, et du 7 juillet 2011, *Acefificio Marcello de Nigris/Commission*, T-351/09, point 67.

(81) Par exemple, arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil*, C-229/05 P, point 70 (à propos du KNK, fédération regroupant une trentaine d'organisations ayant pour objectif de renforcer l'unité et la coopération des Kurdes ainsi que de soutenir leur combat).

(82) Par exemple, ordonnance du 2 juin 2008, *WWF-UK/Conseil*, T-91/07, qui offre une illustration de garanties procédurales conférées aux conseils consultatifs régionaux en matière de conservation et d'exploitation des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

(83) Ordonnances du 8 septembre 2005, *Lorte e.a./Conseil*, T-287/04, point 64, et du 3 novembre 2008, *Union nationale de l'Apiculture française e.a./Commission*, T-403/07, points 46 et à 51.

(84) Arrêt du 1^{er} juillet 2008, *Região autónoma Açores/Conseil*, point 263.

nable pour la prospérité de celui-ci ne saurait, à lui seul, suffire pour la considérer comme étant concernée individuellement (85).

Ensuite, les personnes concernées doivent être identifiées ou identifiables au moment où l'acte attaqué a été pris (86). Cette circonstance ne suffit cependant pas pour considérer qu'elles soient concernées de manière individuelle : il faut encore qu'elles figurent parmi les éléments ayant déterminé l'adoption de l'acte. Pour reprendre l'excellente formule de M. Waelbroeck, «il faut l'existence d'un lien de causalité entre la connaissance qu'a l'institution de la situation particulière du requérant et la mesure adoptée» (87).

Tel était le cas dans l'affaire *Piraiki-Patraiki/Commission*, précitée, dès lors que, en vertu de l'acte d'adhésion de la Grèce, la Commission avait l'obligation, avant d'autoriser des mesures de sauvegarde, soumettant les importations en France de filés de coton en provenance de la Grèce à un régime de quotas pour une période donnée, de se renseigner sur les répercussions négatives que sa décision risquait d'avoir sur l'économie de l'Etat membre concerné, ainsi que pour les entreprises intéressées (point 28). À cet effet, il incombait à la Commission de recueillir des informations suffisamment précises sur les contrats déjà stipulés et dont l'exécution tombait dans la période d'application de la décision attaquée. C'est ainsi que les entreprises requérantes, titulaires de contrats répondant à ces caractéristiques, ont été considérées par la Cour comme individuellement concernées.

En revanche, dans son arrêt du 2 avril 1998 (88), la Cour a jugé «que, dans le cas où, comme en l'espèce, la situation particulière du requérant n'a pas été prise en considération lors de l'adoption de l'acte, lequel le concerne de manière générale et abstraite et, en fait, comme toute autre personne se trouvant dans la même situation, ce requérant n'est pas individuellement concerné par ledit acte» (point 28). Cet arrêt faisait suite à un recours exercé notamment par la Stichting Greenpeace Council, fondation pour la conservation de

(85) Ordonnance du 11 avril 2010, *Département du Gers/Commission*, T-478/10 à T-482/10 et T-502/10, point 25, à propos de recours dirigés contre des décisions de la Commission renouvelant les autorisations de mise sur le marché de produits contenant du maïs génétiquement modifié.

(86) Par exemple, arrêts du 17 janvier 1985, *Piraiki-Patraiki/Commission*, 11/82, point 31, et du 21 mai 1987, *Deutsche Lebensmittelwerke/Commission*, 97/85, point 11; ordonnance du 28 août 2007, *Galileo Lebensmittel/Commission*, T-46/06, point 54.

(87) *Commentaire Mégret*, précité, p. 132.

(88) *Stichting Greenpeace Council*, C-321/95P.

la nature, contre la décision de la Commission de financer la construction de deux centrales électriques aux Îles Canaries, lequel recours avait été déclaré irrecevable par le Tribunal tant en ce qui concerne les résidents locaux requérants que les associations pour la défense de l'environnement requérantes (89).

On observera, enfin, que le caractère rétroactif de la mesure attaquée permet de dégager plus aisément l'intérêt individuel des intéressés à la contester dans la mesure où l'institution était en mesure et avait l'obligation d'identifier les opérateurs qui seraient nécessairement affectés par cette mesure (90).

14. Par ailleurs, lorsque les personnes concernées sont mentionnées dans l'acte lui-même ou lorsqu'elles ont participé à la procédure préalable à l'adoption de l'acte, en bénéficiant de garanties procédurales, leur intérêt individuel est généralement réputé exister. En ce sens, l'existence d'une disposition de l'Union expresse qui confère aux opérateurs concernés certaines garanties de procédure, en imposant, en particulier, à l'institution l'obligation de les consulter avant d'adopter l'acte définitif, permet de conclure à la recevabilité du recours. Il en est ainsi, par exemple, dans le cadre de la réglementation anti-dumping et anti-subvention ou en matière d'ententes et d'aides d'États.

Dans ce dernier secteur, il va de soi que la décision refusant de reconnaître la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur concerne directement et individuellement l'entreprise qui est ou devait en être le bénéficiaire (91). La circonstance que la récupération effective de l'aide n'aurait lieu que lors d'une phase ultérieure, dans laquelle il serait établi si les avantages reçus constituent effectivement des aides, n'est pas de nature à remettre en cause la conclusion selon laquelle la décision constatant l'incompatibilité des aides octroyées avec le marché commun concerne individuellement les bénéficiaires de l'aide (92).

Le recours est également ouvert aux concurrents ayant joué un rôle actif dans le cadre de la procédure formelle d'examen, pour autant que leur position sur le marché soit affectée de façon signi-

(89) Arrêt du 9 août 1995, *Greenpeace e.a.*, T-585/93.

(90) Arrêt du 1^{er} juillet 1965, *Töpfer*, 106 et 107/63.

(91) Par exemple, arrêt du 4 février 1992, *British Aerospace*, C-294/90.

(92) Arrêt du 9 juin 2011, *Comitato « Venezia Vuole Vivere » e.a./Commission*, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, points 55 à 57.

ficative par la mesure d'aide faisant l'objet de la décision attaquée (93). Ainsi, le fait qu'une entreprise a été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure, le fait qu'elle a été entendue en ses observations et le fait que le déroulement de cette procédure a été largement déterminé par ses observations constituent, certes, des éléments pertinents dans le cadre de l'appréciation de sa qualité d'agir (94). Toutefois, la participation à la procédure d'examen ne constitue pas une condition nécessaire pour établir qu'une décision concerne individuellement une entreprise concurrente, excluant que cette dernière puisse invoquer d'autres circonstances spécifiques l'individualisant de manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (95). Ainsi, lorsque, sans ouvrir la procédure de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la Commission constate, sur le fondement du paragraphe 3 du même article, qu'une aide est compatible avec le marché intérieur, les entreprises concurrentes, bénéficiaires de garanties procédurales, ne peuvent en obtenir le respect que si elles ont la possibilité d'attaquer la décision de la Commission autorisant l'aide (96), ce qui suppose que, comme toujours, que leur position sur le marché soit substantiellement affectée par le régime d'aide en cause (97).

Dans le domaine des mesures de sauvegarde, le juge de l'Union a également tendance à admettre la recevabilité des recours en annulation dirigés contre de telles mesures qui, par leur caractère exceptionnel et imprévisible, sont davantage susceptibles de porter atteinte aux droits et intérêts des opérateurs économiques (98).

b) *Le critère de l'affectation directe*

15. L'affectation directe requiert l'existence d'une relation directe entre l'acte et l'affectation de la situation juridique ou matérielle de

(93) Par exemple, arrêt du 23 mai 2000, *Comité d'entreprise de la Société française de production e.a./Commission*, C-160/98 P, point 40, et du 22 novembre 2007, *Sniace/Commission*, C-260/05 P, points 55 et 60.

(94) Arrêt *Sniace/Commission*, précité, point 56.

(95) Arrêt *Sniace/Commission*, précité, point 57.

(96) Par exemple, arrêts du 19 mai 1993, *Cook*, C-148/91, points 22 à 26, et du 27 avril 1995, *Association of Sorbitol Producers/Commission*, T-435/, où le Tribunal a même admis la recevabilité d'un recours introduit par des associations professionnelles. Voy. également arrêt du 12 février 2008, *Bufa/Commission*, T-289/03, point 73.

(97) Arrêts du 13 décembre 2005, *Commission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, C-73/03 P, points 68 et s., et du 29 novembre 2007, *Stadtwerke Schwäbisch Hall e.a./Commission*, C-176/06 P, point 29.

(98) Arrêts du 23 novembre 1971, *Bock*, 62/70, et du 26 juin 1990, *Sofrimport*, 152/88.

l'individu : il faut que l'acte soit de nature à affecter directement la situation du particulier, sans application d'autres règles intermédiaires. Deux conditions cumulatives doivent donc être remplies : la mesure contestée doit produire directement des effets sur la situation juridique ou matérielle du particulier et ne laisser aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires, qui sont chargés de sa mise en œuvre (99).

Tel n'est pas le cas lorsque l'acte de l'Union en cause habilite seulement un État membre à entreprendre une action pouvant avoir un effet sur les droits ou intérêts du particulier pourvu qu'une marge d'appréciation soit laissée à l'État (100). Dans ces conditions, si l'acte de l'Union laisse à l'État membre la possibilité d'agir ou de ne pas agir ou ne le contraint pas à agir dans un sens déterminé, c'est l'action ou l'inaction de l'État membre qui concerne directement la personne affectée, et non l'acte de l'Union lui-même (101). Le Tribunal a également refusé de reconnaître l'affectation directe à propos d'une directive ne laissant aucun pouvoir d'appréciation aux États membres, dès lors que seule sa transposition aurait l'effet prétendu sur la situation juridique des parties requérantes (102).

L'examen de la causalité directe doit être effectué concrètement. Ainsi, une décision de la Commission autorisant la France à adopter des mesures de sauvegarde, soumettant les importations de filés de coton en provenance de Grèce à un régime de quotas, doit être considérée comme affectant directement les entreprises grecques en

(99) Arrêt du 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission*, C-15/06, point 31; ordonnances du 15 septembre 2009, *Municipio de Gondomar/Commission*, C-501/08 P, point 25, et du 15 juin 2011, *AX/Conseil*, T-259/10, point 20 (à propos d'un règlement se limitant à établir les conditions d'octroi et la procédure d'octroi d'une assistance financière à un État membre qui connaît de graves perturbations économiques, ce règlement ne pouvant affecter le requérant sans intermédiaire). Voy. également ordonnance du 12 octobre 2011, *GS/Parlement et Conseil*, T-149/11, point 18.

(100) Par exemple, arrêts du 26 juin 1990, *Sofrimport/Commission*, C-152/88, point 9; du 21 janvier 1999, *France/Comatrica e.a.*, C-73/97 P; ordonnances du 9 janvier 2007, *Lootus Osaihing/Conseil*, T-127/5, point 39; du 2 juin 2008, *Atlantic Dawn e.a./Commission*, T-172/07, point 34, et du 12 décembre 2007, *Vodafone España et Vodafone Group/Commission*, T-109/06, point 159.

(101) Ordonnance du 16 février 2007, *Dikigorikos Syllogos Ioanninon/Parlement et Conseil*, T-449/05, point 65. On mentionnera également l'arrêt du 13 décembre 2000, *DSTV/Commission*, T-69/99, à propos d'une décision de la Commission déclarant telle décision nationale compatible avec le droit de l'Union et où le Tribunal a jugé que l'acte de la Commission n'affectait pas directement la situation du requérant dès lors qu'il ne remplaçait pas la décision nationale en cause ni ne constituait une autorisation préalable dont celle-ci serait une mesure d'exécution.

(102) Ordonnance du 10 septembre 2002, *Japan Tobacco et JT International/Parlement et Conseil*, T-223/01.

cause, la possibilité que la France décide de ne pas profiter de la faculté ainsi offerte par la décision de la Commission étant purement théorique (103).

16. À cet égard, quatre arrêts de la Cour, rendus sur pourvoi, méritent encore d'être signalés en ce qu'ils garantissent la protection juridictionnelle d'opérateurs économiques dans le cadre d'opérations triangulaires ayant trait au financement par l'Union de marchés conclus par des Etats tiers, bénéficiaires de l'aide européenne, avec des entreprises privées (arrêts du 5 mai 1998, *Dreyfus*, C-386/96P; *Compagnie Continentale*, C-391/96P; *Glencore Grain*, C-403/96P; *Glencore Grain*, C-404/96P). En l'occurrence, la Commission avait refusé de financer la fourniture de blé aux conditions convenues entre les sociétés requérantes et les autorités de l'Etat bénéficiaire (la Russie ou l'Ukraine, selon le cas), dans le cadre d'un prêt à moyen terme octroyé en 1991 par la Communauté à l'ancienne Union soviétique, au motif, en substance, que le prix ne correspondait pas au cours du marché mondial. Le Tribunal de première instance avait déclaré irrecevables les quatre recours en annulation introduits par les fournisseurs contre les décisions de la Commission au motif que les requérantes n'étaient pas directement concernées par celles-ci, formellement adressées aux agents financiers des Etats bénéficiaires.

La Cour n'a pas suivi cette conclusion et résumé comme suit sa jurisprudence :

- «l'affectation directe requiert que la mesure communautaire incriminée produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires» (notamment arrêt *Dreyfus*, point 43)» (104);
- «[i]l en va de même, selon la Cour, lorsque la possibilité pour les destinataires de ne pas donner suite à l'acte communautaire est purement théorique, leur volonté de tirer des conséquences

(103) Arrêt du 17 janvier 1985, *Piraiki-Patraiki/Commission*, 11/82, points 8 et 9.

(104) Voy. également arrêt du 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission*, C-15/06 P, point 31.

conformes à celui-ci ne faisant aucun doute (voir en ce sens, arrêts du 23 novembre 1971, *Block/Commission*, 62/70, [...], points 6 à 8; du 17 janvier 1985, *Piraiiki-Patraiki e.a./Commission*, 11/82, [...], points 8 à 10, et du 31 mars 1998, *France e.a./Commission*, C-68/94 et C-30/95, [...], point 51)» (notamment arrêt *Dreyfus*, point 43).

Or, en l'occurrence, le contexte socio-économique dans lequel s'est inscrite la conclusion des contrats de fourniture, caractérisé «par la situation économique et financière critique à laquelle devait faire face la république bénéficiaire ainsi que l'aggravation de sa situation alimentaire et médicale» aurait dû conduire le Tribunal à «considérer que le contrat de fourniture n'a été conclu qu'en fonction des obligations assumées par la Communauté, en sa qualité de prêteuse, à l'égard [des autorités bénéficiaires], aussitôt que les contrats commerciaux auraient été reconnus conformes à la réglementation communautaire» (notamment arrêt *Dreyfus*, point 50). Cela signifie que la faculté qu'aurait eue l'État bénéficiaire de donner exécution aux contrats de fourniture conformément aux conditions de prix contestées par la Commission et de renoncer ainsi au financement communautaire était purement théorique et ne pouvait donc suffire, à la lumière des faits constatées par le Tribunal, pour exclure que les requérantes aient été directement concernées par les décisions litigieuses.

On observera que l'article 230, quatrième alinéa, CE ne traitait pas expressément de la recevabilité des recours en annulation introduits par des personnes physiques ou morales à l'encontre d'une directive. Cette seule circonstance ne suffisait toutefois pas pour déclarer irrecevables de tels recours (105). L'explication résidait dans la circonstance que les institutions communautaires n'auraient pu, par le seul choix de la forme de l'acte en cause, exclure la protection juridictionnelle qu'offrait aux particuliers cette disposition du traité (106). Il convenait donc de rechercher si les directives attaquées ne constituaient pas, en réalité, des décisions concernant directement et individuellement les parties requérantes. La jurisprudence relative à ces deux conditions, examinée ci-dessus, s'appliquait, dès lors, *mutatis mutandis*, aux recours contre les directives.

(105) Arrêt du 17 juin 1998, *UEAPME/Conseil*, T-135/96, point 63, et ordonnance du 10 décembre 2004, *EFfCI/Parlement*, point 34.

(106) Voy., notamment, ordonnance *EFfCI/Parlement*, précitée, point 34.

L'obligation, pour le requérant, d'être directement affecté appelle néanmoins une précision. Nous avons vu que l'existence de mesures intermédiaires ne suffit pas à exclure que les particuliers soient directement concernés par l'acte initial quand l'auteur de ces mesures ne dispose pas d'une marge d'appréciation. En application de ce principe, le Tribunal de première instance a jugé que, lorsqu'un acte communautaire, telle une directive, est adressé à un État membre, il concerne directement les personnes qui s'en trouvent affectées si l'action que doit entreprendre l'État membre à sa suite a un caractère automatique, ou si de toute façon l'issue n'est pas douteuse. Si, au contraire, l'acte en question laisse à l'État membre la possibilité d'agir ou de ne pas agir, seule l'action ou l'inaction de l'État membre concerne directement la personne affectée, et non l'acte communautaire en lui-même (107). Il s'ensuit notamment que le simple fait que les directives supposent des mesures de transposition nationales ne suffit pas, en soi, pour conclure, à l'irrecevabilité de recours en annulation introduits par les personnes physiques ou morales à leur encontre.

c) *Appréciation critique*

17. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les restrictions à l'exercice du droit d'action des particuliers, contenues à l'article 230, quatrième alinéa, ont fait l'objet de nombreuses critiques (108).

Ont été évoquées les exigences du contrôle démocratique et la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui conduit à s'interroger sur la compatibilité de telles restrictions avec les articles 6, paragraphe 1, et 13 de la CEDH (lesquels reconnaissent aux justiciables le droit à ce que leur cause soit entendue par un tribunal chaque fois qu'elle porte sur des «droits et obligations de caractère civil» et à ce que toute personne dont les

(107) Ordonnance du 10 septembre 2002, *Japan Tobacco et JT International/Parlement et Conseil*, T-223/01, points 45 et 46.

(108) Voy. A. ARNULL, «Private applicants and the action for annulment under Art. 173 of the EC Treaty», *CML Rev.* 1995, p. 7; H. RASMUSSEN, «Why is Article 173 interpreted against Private Plaintiffs?», *E.L.R.* 1980, p. 112 et les références citées en note 4; D. WAELBROECK et A.M. VERHEYDEN, «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 des droits de l'homme», *C.D.E.* 1995, p. 399; G. VANDERSANDEN, «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées», *C.D.E.* 1995, p. 535.

droits reconnus par la CEDH ont été violés aient «droit à l'octroi d'un recours effectif»). Même la jurisprudence de la Cour de justice a été invoquée, en particulier, l'arrêt «*Les Verts*» (109) où la Cour a affirmé que la Communauté européenne est «une communauté de droit en ce sens que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité,» ainsi que la nécessité d'un «système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions». L'existence de la procédure préjudicielle en validité ne permettrait pas de pallier l'absence de recours directs des particuliers contre les actes normatifs.

C'est dans ce contexte que sont intervenues, le 21 mars 2002, les conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores* (C-50/00 P) et, le 3 mai 2002, l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire *Jego-Quéré* (T-177/01), lesquels constituent une attaque en règle contre la jurisprudence traditionnelle de la Cour.

- Dans l'affaire C-50/00 P, une association d'agriculteurs avait introduit devant le Tribunal de première instance un recours en annulation contre un règlement agricole du Conseil. Ce recours avait été déclaré irrecevable par la voie d'une ordonnance, le Tribunal ayant fait une application fidèle de la jurisprudence traditionnelle de la Cour sur l'exigence d'être «individuellement concerné». L'avocat général proposa, à cet égard un inflexissement de la jurisprudence afin de garantir une protection juridictionnelle effective et éviter, dans certains cas, un déni de justice : «un particulier devrait être considéré comme individuellement concerné par une mesure communautaire au sens de l'article 230, quatrième alinéa, 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».

En effet, le fait que les particuliers peuvent se tourner vers leur juge national et que ce dernier a lui-même la faculté de demander à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la validité d'une mesure communautaire ne confère pas une protection juridiction-

(109) Arrêt du 23 avril 1986, 194/83, point 23, par lequel la Cour a reconnu la légitimation passive du Parlement européen.

30 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

nelle effective et complète contre des mesures communautaires de portée générale :

- le détour vers le juge national, qui n'a pas compétence pour se prononcer sur la légalité des actes communautaires, entraîne des retards;
 - le juge national, en se fourvoyant dans l'examen préalable de la légalité de l'acte communautaire, pourrait ne pas saisir la Cour et appliquer cet acte;
 - il pourrait être impossible de contester la légalité des mesures communautaires qui n'appellent pas de mesures d'exécution sur le plan national;
 - la procédure devant le Tribunal de première instance, au titre de l'article 230 CE, qui est contradictoire pour tous les intéressés (auteur de l'acte et intervenants), est plus appropriée.
- Dans l'affaire *Jego-Quéré* (T-177/01), le Tribunal de première instance a fait siennes les grandes lignes du raisonnement de l'avocat général. La requérante était une société d'armement à la pêche, qui demandait l'annulation d'un règlement de la Commission limitant les possibilités de pêche dans des zones dans lesquelles cette société était active. Les dispositions attaquées, avaient, par leur nature, une portée générale et la requérante ne pouvait être considérée, à la lumière de la jurisprudence *Plaumann*, ce qu'a d'ailleurs constaté le Tribunal, comme individuellement concernée par elles. Selon le Tribunal, «... 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, de manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations. Le nombre et la situation d'autres personnes également affectées par la disposition ou susceptibles de l'être ne sont pas, à cet égard, des considérations pertinentes» (point 51; c'est nous qui soulignons). Outre les considérations développées déjà par l'avocat général Jacobs, le Tribunal a observé :
- d'une part, qu'en l'occurrence le recours devant le juge national, avec renvoi préjudiciel, n'était pas envisageable (en l'absence de mesures d'exécution nationales susceptibles de constituer le fon-

dement d'une action devant les juridictions nationales et on ne pouvait exiger de la requérante qu'elle enfreignât la loi afin de pouvoir accéder à la justice) (110);

- d'autre part, que la voie de l'action en réparation, fondée sur la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, ne permet pas d'écarter l'acte de l'ordre juridique communautaire et est, au surplus, soumise à des conditions de recevabilité et de fond différentes de celles régissant le recours en annulation.

18. Dans son arrêt du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil* (50/00 P), la Cour n'a pas suivi son avocat général. Il faut reconnaître que l'approche suivie tant par l'avocat général Jacobs que par le Tribunal de première instance revenait à attribuer au critère de l'affectation individuelle la signification de l'affectation directe et donc à éliminer purement et simplement l'une des deux conditions énoncées par l'article 230, quatrième alinéa, CE. À cet égard la Cour a souligné que l'interprétation de la notion de l'intérêt individuel «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». En effet, «selon le système mis en place par le traité, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre un règlement que si elle est concernée non seulement directement mais également individuellement». La Cour a rappelé, par ailleurs, le mécanisme du renvoi préjudiciel en validité prévu par le traité.

Quant à l'argument selon lequel le recours direct au juge communautaire devrait être possible en tout cas en l'absence de mesure d'exécution nationale susceptible d'être attaquée devant le juge nationale, la Cour répond, à l'instar d'ailleurs de l'avocat général, que l'on ne saurait faire dépendre la recevabilité d'un recours devant le juge communautaire de la possibilité d'agir devant le juge national, possibilité qui varierait d'un État membre à l'autre et qui devrait être vérifié, au cas par cas par le juge communautaire au regard du droit national applicable, ce qui excéderait sa compétence

(110) Voy. également, en ce sens, arrêt du 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, où la Cour a estimé que, si une entreprise «est contrainte de s'exposer à des procédures administratives ou pénales à son encontre et aux sanctions qui peuvent en découler, comme seule voie de droit pour contester la conformité des dispositions nationales en cause avec le droit communautaire, cela ne suffirait pas pour lui assurer une [...] protection juridictionnelle effective» (point 64).

(point 43). La Cour incite en conséquence les États membres à «prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective» (points 40 à 42).

Il appartenait donc finalement aux auteurs du traité de prendre leurs responsabilités : «[s]i un système de contrôle de la légalité des actes communautaires de portée générale autre que celui mis en place par le traité originaire et jamais modifié dans ses principes est certes envisageable, il appartient, le cas échéant, aux États membres, conformément à l'article 48 UE, de réformer le système actuellement en vigueur» (point 45).

La Cour a néanmoins souligné que la condition de l'affectation individuelle «doit être interprétée à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective en tenant compte des diverses circonstances qui sont de nature à individualiser le requérant» (point 44) (111). Cette dernière affirmation semble annoncer des développements jurisprudentiels à la faveur d'un assouplissement des conditions de recevabilité. À vrai dire, certains arrêts antérieurs avaient déjà donné des signes en ce sens (112), même si concomitamment ou postérieurement ont été rendus tant par la Cour (113) que par le Tribunal de première instance (114), des arrêts s'inscrivant dans la ligne de la jurisprudence traditionnelle. Il est donc encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives.

Dans l'arrêt *Extramet*, précité, la Cour, après avoir constaté que la requérante était l'importateur le plus important du produit faisant l'objet d'une mesure anti-dumping et, en même temps, l'utili-

(111) L'arrêt *Jégo-Quéré* du Tribunal sera également annulé par la Cour, par identité de motifs (arrêt du 1^{er} avril 2004, C-263/02 P)

(112) Voy. arrêts du 16 mai 1991, *Extramet/Conseil*, C-358/89; du 18 mai 1994, *Codorniu SA/Conseil*, C-309/89. Voy. également les arrêts *Dreyfus e.a.*, exposés ci-dessus, à propos de l'intérêt direct.

(113) Ordonnance du 17 février 2009, *Galleo Lebensmittel/Commission*, C-483/07 P, à propos d'une décision de la Commission réservant le nom de domaine Internet «galileo.net» dans la mesure où elle est titulaire d'une licence exclusive d'utilisation de la marque verbale galileo. La Cour a estimé que la requérante n'était pas individuellement concernée, au motif notamment que la décision attaquée ne faisait pas obstacle à l'exécution de contrats dont elle était titulaire, ni à l'utilisation de sa propre marque, et ne modifiait aucun droit acquis.

(114) Par exemple, arrêt du 1^{er} juillet 2008, *Região autónoma dos Açores/Conseil*, T-37/04, point 32 et s., où le Tribunal répond notamment aux arguments tirés de la protection spécifique dont bénéficient les régions au titre du droit communautaire ainsi que de leurs compétences sur les questions d'ordre économique, social ou environnemental; ordonnance du 12 mars 2007, *Conf-cooperativa, Unione Regionale della Cooperativa FVG Federagricole e.a./Commission*, T-418/04, point 5, et ordonnance du 3 novembre 2008, *Union nationale de l'Apiculture française e.a./Commission*, T-403/07, points 34 et s.

sateur final de ce produit, que ses activités économiques dépendaient dans une très large mesure de ces importations et étaient sérieusement affectées par la mesure de défense commerciale, a considéré qu'elle se trouvait dans une situation particulière la caractérisant, au regard de la mesure en cause, par rapport à tout autre opérateur économique et qu'elle était donc recevable à exercer un recours en annulation à l'encontre du règlement anti-dumping litigieux, alors même que celui-ci s'appliquait à la généralité des opérateurs économiques intéressés, avait donc un caractère normatif et n'avait pas été adopté en considération de la situation de la requérante.

Plus symptomatique encore de l'évolution de la jurisprudence de la Cour est l'arrêt *Codorniu*, précité (115). Une société espagnole avait introduit un recours en annulation à l'encontre d'un règlement du Conseil réservant la mention «Crémant» aux vins mousseux produits en France et au grand-duché de Luxembourg et qui avait pour effet d'empêcher la requérante de poursuivre la commercialisation de ses produits en Espagne sous la marque «Gran Crémant de Codorniu», marque qu'elle utilisait pourtant depuis 1924.

Le règlement en cause ne pouvait pas être qualifié de «décision prise sous la forme d'un règlement» mais constituait bel et bien un acte qui, par sa nature et sa portée, avait un caractère normatif. Pourtant, la Cour a admis la recevabilité du recours au motif que *Codorniu* avait établi l'existence d'une situation qui la caractérisait, au regard de la disposition litigieuse, par rapport à tous les autres opérateurs économiques, dès lors que cette disposition aboutissait à l'empêcher d'utiliser une marque géographique traditionnellement exploitée par elle depuis le début du siècle. En d'autres termes, la société requérante était, à la date de l'adoption du règlement attaqué, détentrice de droits acquis qui lui étaient spécifiques et avait été ainsi empêchée, par une disposition normative réglementant l'emploi d'une appellation, d'utiliser la marque graphique qu'elle avait enregistrée et utilisée pendant une longue période avant l'adoption du règlement litigieux (116).

(115) Par comparaison avec l'arrêt du 24 février 1987, *Deutz und Geldermann*, 26/86, qui portait sur une situation comparable.

(116) Tel n'était pas le cas dans l'affaire *Acetificio Marcello De Nigris/Commission*, T-351/09 (ordonnance du 7 juillet 2011, points 63 à 65).

19. Le traité de Lisbonne en élargissant, à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, les possibilités d'accès des particuliers au juge de l'Union, dans la mesure où la condition de l'affectation individuelle (mais pas la condition de l'affectation directe) est supprimée pour les recours en annulation à l'encontre des actes réglementaires qui ne comportent pas de mesures d'exécution, constitue une réponse aux critiques suscitées par l'ancien article 230, quatrième alinéa, CE. Il s'agit d'une solution équilibrée qui permet de concilier la protection juridictionnelle effective et le souci d'éviter l'encombrement du prétoire européen.

On observera que l'article 263 TFUE ne trouve à s'appliquer qu'aux procédures juridictionnelles engagées à compter du 1^{er} décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (117).

D. – *Actes réglementaires*
ne comportant pas de mesures d'exécution

20. Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa in fine, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours contre :

- les actes réglementaires,
- qui la concernent directement et
- qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Ces deux dernières conditions ne devraient pas susciter de grandes difficultés d'interprétation : la notion d'affectation directe a déjà fait l'objet d'une jurisprudence abondante et l'absence de mesure d'exécution répond à la critique selon laquelle, sous l'empire de l'article 230, quatrième alinéa, CE, un particulier était privé de tout accès au juge s'il ne pouvait attaquer une mesure d'exécution devant le juge national (en présence d'une mesure d'exécution nationale) ou le juge de l'Union (en présence d'une mesure d'exécution émanant d'une institution) en soulevant une exception d'illégalité à l'encontre de l'acte de portée générale.

En revanche, la notion d'«acte réglementaire» appelle une définition. Il s'agit assurément d'un acte de portée générale. Mais plus encore : sans doute ne saurait-on qualifier de réglementaire un acte

(117) Ordonnances du 21 mai 2010, *Norilsk Nickel Harjavalta et Umicore/Commission*, T-532/08, points 69 à 75; *Etimine et Etiproducts/Commission*, T-539/08, points 75 à 80, et du 7 juillet 2011, *Acetificio Marcello de Nigris/Commission*, T-351/09, point 57.

adopté selon la procédure législative, ordinaire ou spéciale. Dans ces conditions, tous les autres actes de portée générale, qui ne constitueraient pas des «actes législatifs» au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE, pourraient être qualifiés de réglementaires. C'est en ce sens que s'est prononcé le Tribunal, qui, dans son arrêt du 6 septembre 2011, *Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil* (118), à propos d'un recours en annulation dirigé contre un règlement du Parlement et du Conseil régissant le commerce des produits dérivés du phoque, a conclu que «la notion d'acte 'réglementaire' au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE doit être comprise comme visant tout acte de portée générale à l'exception des actes législatifs. Par conséquent, un acte législatif peut faire l'objet d'un recours en annulation d'une personne physique ou morale uniquement s'il la concerne directement et individuellement» (point 56) (119), ce qui, ainsi qu'il ressort des développements qui précèdent, n'est pas facile à établir. Le recours en l'espèce a été rejeté comme irrecevable. L'obstacle à l'accès au juge de l'Union subsiste ainsi pour les actes législatifs de l'Union, particulièrement ceux n'appelant pas de mesures d'exécution sur le plan national, susceptibles de constituer le fondement d'une action devant les juridictions nationales.

Il reste la question des actes délégués, prévus à l'article 290 TFUE, lesquels, même s'ils sont adoptés par la Commission, conservent, selon nous, la qualification d'actes législatifs, puisque, par définition, ils visent à compléter ou à modifier «certains éléments non essentiels de l'acte législatif». Ils en épousent donc le caractère.

Cette question devrait être clarifiée par le Tribunal de l'Union et, éventuellement, sur pourvoi, par la Cour.

(118) Affaire T-18/10.

(119) On observera que le règlement en cause dans l'affaire *Union de Pequeños Agricultores/Conseil* (C-500/00 P) avait précisément un caractère législatif, de telle sorte que, la notion d'acte réglementaire, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, étant interprétée en fonction de la distinction entre actes législatifs et actes non législatifs, contenue dans les traités, la modification du traité de Lisbonne aurait été sans incidence sur l'issue de cette affaire... (voy. en ce sens, M. WATHELET et J. WILDEMEERSH, *Contentieux européen*, Larcier, 2011, p. 212).

SECTION 3. – DÉLAI D'INTRODUCTION DU RECOURS

A. – *Délai*

21. Le délai d'introduction du recours en annulation est de deux mois (art. 263, al. 6 TFUE). Il est d'ordre public en ce qu'il répond à l'exigence de la sécurité juridique et à la nécessité d'éviter toute discrimination ou tout traitement arbitraire dans l'administration de la justice (120). Il appartient donc à la Cour ou au Tribunal d'examiner d'office si le recours a été intenté dans ce délai (121).

Selon les termes de l'article 263, sixième alinéa, le délai commence à courir au jour :

- de la publication de l'acte (122), même succincte (123) et même si la publication de l'acte attaqué n'est pas une condition de sa prise d'effet (124) ;
- de sa notification au requérant,
- ou, à défaut, au jour où le requérant en prend connaissance (125).

(120) Par exemple, ordonnances du Tribunal du 19 juin 2008, *Commune de Ne e.a./Commission*, T-158/08, point 7 ; du 14 novembre 2008, *Transportes Evaristo Molina/Commission* T-45/08, point 27 ; du 24 mars 2011, *Internationaler Hilfsfonds/Commission*, T-36/10, point 31, et du 1^{er} avril 2011 *Oglesby/Commission*, T-470/10, point 12.

(121) Par exemple, ordonnance du 29 janvier 2007, *Steward-Smith/Parlement*, T-240/06, point 15.

(122) Dans cette hypothèse, selon l'article 81 du règlement de procédure de la Cour, le délai ne commence à courir qu'à compter du 14^e jour suivant la date de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne (JO)*. Encore faut-il que le *JO* soit effectivement disponible à la date de sa publication : en cas de décalage, c'est la date à laquelle *JO* est effectivement disponible qui sera prise en considération pour le calcul des délais (arrêt du 22 janvier 1997, *Opel Austria/Conseil*, T-115/94, point 127).

(123) Jugé qu'une communication succincte au *Journal officiel*, avec renvoi au texte intégral de la décision sur le site Internet de la Commission auquel les tiers ont accès intégral, vaut publication (arrêt du 15 juin 2005, *Olsen/Commission*, T-17/02, point 80, et ordonnance du 19 septembre 2005, *Air Bourbon sas/Commission*, T-321/04, point 34)

(124) Arrêt du 1^{er} juillet 2009, *ISD Polska et Industrial Union Européenne of Donbass/Commission*, T-273/06 et T-297/06, point 57, à propos d'une décision de la Commission de clore une procédure d'examen des aides au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE (devenu art. 108, par. 2, TFUE). Selon le Tribunal, « il est de pratique courante » de publier ce type de décisions au *JO*, de telle sorte que « les requérantes pouvaient légitimement escompter que la décision ferait l'objet d'une publication ».

(125) Le requérant est présumé en avoir eu connaissance lorsque l'acte a été publié au *Journal officiel* (arrêt du 14 décembre 1962, *Wöhrmann*, 31 et 32/62) ! Il ne suffit pas d'avoir connaissance de l'existence de l'acte en cause, encore faut-il avoir pris connaissance du contenu et des motifs de celui-ci, « de manière à pouvoir faire fruit de son droit de recours » (arrêt du 19 février 1998, *Commission/Conseil*, C-309/95, point 18).

Le critère de la date de prise de connaissance de l'acte présente donc un caractère subsidiaire par rapport à ceux de la publication ou de la notification (126).

À défaut de publication ou de notification, il appartient à celui qui a connaissance de l'existence d'un acte qui le concerne d'en demander le texte intégral dans un délai raisonnable. Sous cette réserve, le délai de recours ne saurait courir, comme déjà indiqué, qu'à compter du moment où le tiers concerné a une connaissance exacte du contenu et des motifs de l'acte en cause de manière à pouvoir faire fruit de son droit de recours (127).

L'acte qui n'a pas été attaqué dans ce délai devient donc définitif. Il en va de même de tout acte ultérieur qui aurait un caractère purement confirmatif, et ce tant s'agissant des actes individuels que de ceux ayant un caractère normatif. En revanche, lorsqu'une disposition d'un règlement est modifiée, le recours est à nouveau ouvert, non seulement pour cette seule disposition, mais aussi contre toutes celles qui, même non modifiées, forment avec elle un ensemble (128).

Par ailleurs, la circonstance qu'une personne puisse ne pas être concernée par un acte au moment de sa publication ne saurait avoir pour effet de rouvrir le délai de recours à son égard si elle devait être concernée par la suite, le délai de recours, qui vise à garantir la sécurité juridique, s'appliquant à toute personne quelle que soit la situation au jour de la publication de l'acte (129).

Il ne peut être dérogé à la condition de délai que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, de cas fortuit ou de force majeure, conformément à l'article 45, second alinéa, du statut de la Cour (voir ordonnances du 8 novembre 2007, *Belgique/Commission*,

(126) Par exemple, ordonnances du 4 avril 2008, *Kulykovska-Pawlowski e.a./Parlement et Conseil*, T-503/07, point 8, et du 25 novembre 2008, *S.A.B.A.R./Commission*, C-501/07 P, point 21.

(127) Ordonnance du 18 mai 2010, *Abertis Infraestructuras/Commission*, T-200/09, point 47; voy. également arrêt du 6 juillet 1988, *Dillinger Hüttenwerke/Commission*, 236/86, point 14; ordonnances du 5 mars 1993, *Ferriere Acciaierie Sarde/Commission*, C-102/92, point 18, et du 15 juillet 1998, *LPN et GEOTA/Commission*, T-155/95, points 43 et 44.

(128) Arrêt du 18 octobre 2007, *Commission/Parlement et Conseil*, C-299/05, point 30 (à propos d'un recours dirigé contre une disposition d'une annexe restée inchangée du règlement n° 1408/71, en matière de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, formant un ensemble avec une autre disposition, nouvellement modifiée, dudit règlement).

(129) Ordonnance du 14 novembre 2008, *Transportes Evaristo Molina/Commission*, T-45/08, point 30

C-242/07, point 16, et *Oglesby/Commission*, précitée, point 18). Les notions de force majeure et de cas fortuit comportent :

- un élément objectif, relatif aux circonstances anormales et étrangères au requérant, et
- un élément subjectif tenant à l'obligation, pour l'intéressé, de se prémunir contre les conséquences de l'événement anormal en prenant des mesures appropriées sans consentir des sacrifices excessifs. Ainsi, un opérateur doit surveiller soigneusement le déroulement de la procédure entamée et, notamment, faire preuve de diligence afin de respecter les délais prévus (ordonnances précitées *Belgique/Commission*, point 17, et *Oglesby/Commission*, point 19).

Enfin, selon une jurisprudence constante, la notion d'erreur excusable, quant au délai de recours, doit être interprétée de façon restrictive et ne peut viser que des circonstances exceptionnelles dans lesquelles, notamment, l'institution concernée a adopté un comportement de nature, à lui seul ou dans une mesure déterminante, à provoquer une confusion admissible dans l'esprit d'un justiciable de bonne foi et faisant preuve de toute la diligence requise d'une personne normalement avertie (130). De telles circonstances ne sauraient, en aucun cas, concerner la date à partir de laquelle le délai commence à courir (131).

B. – *Effet de l'introduction du recours*

22. Aux termes de l'article 278 TFUE, le recours n'a pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué. Toutefois, les conditions de fond sont assez strictes : le demandeur doit établir l'urgence, laquelle, selon une jurisprudence constante, doit s'apprécier par rapport à la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne

(130) Par exemple, ordonnances du 11 décembre 2006, *MMT/Commission*, T-392/05, point 36; du 15 mars 2007, *Belgique/Commission*, T-5/07, point 15; *Belgique/Commission*, précitée, point 23, et *Oglesby/Commission*, précitée, point 28 (à propos d'un problème de transmission par télécopie et d'informations communiquées par le greffe du Tribunal, sans que l'existence d'une erreur excusable n'ait été reconnue par le juge). Pour un cas d'erreur excusable en raison d'une confusion provoquée par l'institution elle-même, voir arrêt du 15 mai 2003, *Pitsiorlas/Conseil et BCE*, C-193/01, points 20 à 30.

(131) Ordonnance *Transportes Evaristo Molina/Commission*, précitée, point 30.

soit occasionné à la partie qui sollicite la protection provisoire (132); la mesure demandée ne doit pas préjuger la décision du juge statuant sur le principal, et la balance des intérêts des parties respectives doit être sauvegardée.

SECTION 4. – L'INTÉRÊT À AGIR

23. De façon générale, la condition de l'intérêt à agir joue un rôle paradoxalement restreint dans le cadre du contentieux de l'article 263 TFUE, ce qui s'explique par les particularités de ce contentieux :

- le droit de recours des États membres, du Parlement européen, du Conseil et de la Commission n'est pas subordonné à la condition que ceux-ci fassent valoir un intérêt quelconque;
- celui de la BCE, de la Cour des comptes et du Comité des régions est subordonné à la condition que ces institutions ou organe démontrent l'atteinte à l'une de leurs prérogatives : ils doivent ainsi justifier d'une forme particulière d'intérêt, un intérêt fonctionnel lié à leur fonction dans la structure institutionnelle;
- la qualité d'agir des particuliers est déjà fortement limitée par l'exigence qu'ils soient concernés directement et, en principe, individuellement par l'acte attaqué, laquelle constitue une forme caractérisée de l'intérêt à agir. Par voie de conséquence, la condition de l'intérêt à agir proprement dit joue surtout un rôle dans les cas où le requérant attaque un acte dont il est le destinataire puisque la recevabilité de son recours ne dépend pas de la démonstration du fait qu'il est directement et individuellement concerné par celui-ci.

Il est malaisé de dégager de la jurisprudence de la Cour ou du Tribunal, qui jouissent d'une liberté considérable d'appréciation, une définition abstraite de la notion d'intérêt laquelle est essentiellement tributaire des circonstances de l'espèce.

En résumé, l'intérêt doit être personnel, né et actuel, exister au stade de l'introduction du recours et perdurer jusqu'au prononcé de l'arrêt. Il doit exister tant par rapport aux conclusions du recours que par rapport aux moyens.

(132) Par exemple, ordonnance du 17 mai 1991, *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques e.a./Commission*, C-313/90 R.

A. – *L'intérêt doit être personnel*

24. L'exigence selon laquelle l'intérêt doit être personnel reflète l'idée selon laquelle un requérant ne saurait agir «dans l'intérêt de la loi» : le recours n'est recevable que si, par son résultat, il est susceptible de profiter personnellement au requérant, de lui procurer un avantage (133). Autrement dit, les «actions populaires» sont exclues.

Plusieurs observations s'imposent à cet égard.

En premier lieu, la condition de l'intérêt à agir ne doit pas être confondue avec celle prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, selon laquelle les particuliers, autres que les destinataires de l'acte attaqué, doivent être directement et, en principe, individuellement concernés par celui-ci : elle suppose, plus simplement, que le requérant établisse que l'acte mis en cause affecte de façon suffisamment directe et certaine sa situation juridique ou matérielle de telle sorte que l'arrêt est susceptible de lui procurer une satisfaction effective, fût-elle purement morale.

En deuxième lieu, la condition de l'intérêt à agir ne doit pas être confondue non plus avec l'exigence spécifique au contentieux général de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, consistant, pour le requérant, à devoir établir le caractère protecteur de la règle de droit prétendument enfreinte : dans ce dernier contexte, la règle en cause doit être destinée à protéger les intérêts des particuliers (voy. *infra* le chapitre 3).

En troisième lieu, c'est au requérant qu'incombe la preuve de l'affectation de sa situation matérielle ou juridique. En réalité cette preuve peut découler de l'objet même du recours. Aussi, la circonstance que le requérant soit le destinataire d'une décision qui lui est défavorable suffit-elle, en principe, à lui conférer un intérêt à agir (134).

Dans le même sens, les entreprises destinataires de décisions de la Commission en application des articles 101 et 102 TFUE ont également intérêt à agir contre ces dernières, quand bien même elles ne seraient pas assorties de sanctions pécuniaires (135).

(133) Par exemple, arrêts du 28 septembre 2004, *MCI/Commission*, T-310/00, point 44, et du 17 octobre 2005, *First Data e.a./Commission*, T-28/02, point 43.

(134) Voy., à propos de décisions déclarant une concentration incompatible avec le marché commun, arrêts du 25 mars 1999, *Gencor/Commission*, T-102/96, point 42, et du 15 décembre 1999, *Kesko/Commission*, T-22/97, point 57.

(135) Arrêt du 29 juin 1978, *BP/Commission*, 77/77, point 13.

Lorsque, même dans le cadre d'un recours en annulation, le requérant réclame en réalité la reconnaissance d'un droit subjectif, dont il affirme être titulaire, ou le respect d'un droit fondamental, il y a rarement matière à douter qu'il n'ait pas un intérêt à agir. Ainsi, il est de jurisprudence constante que toute personne se voyant refuser l'accès à un document ou à une partie d'un document détenu par une institution justifie, de ce seul fait, d'un intérêt à demander l'annulation de la décision de refus, dès lors que l'exercice du droit d'accès aux documents détenus par les institutions n'est subordonné à aucune justification particulière (136). En somme, dans cette hypothèse, la réalité de l'intérêt à agir est reconnue par la réglementation elle-même.

De même, le renforcement du contrôle juridictionnel du respect de l'obligation de motivation, qui constitue un principe essentiel du droit de l'Union, auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses (137), a élargi l'accès au juge dans la mesure où, «si une décision faisant grief au requérant n'est pas motivée ou n'est pas suffisamment motivée, celui-ci a, par principe, un intérêt à agir, spécialement en ce qui concerne les recours contre les décisions adoptées par les institutions communautaires dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire» (138). Mais cela suppose, bien sûr, que l'acte attaqué fasse grief au requérant.

À l'inverse, un acte qui profite au requérant n'est pas, en principe, de nature à être attaqué, à moins qu'il prétende qu'il aurait pu lui être encore plus favorable... Cette dernière hypothèse est assez fréquente dans le contentieux de la fonction publique : ainsi, un fonctionnaire peut contester sa propre nomination s'il fait valoir qu'il aurait dû être classé à un grade supérieur.

Il est à noter que l'intérêt à agir doit également exister dans le chef du requérant qui introduit un pourvoi, lequel doit être susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a

(136) Par exemple, arrêts du 12 juillet 2001, *Mattila/Conseil et Commission*, T-204/99, point 106, et du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission*, T-191/99, point 26.

(137) Par exemple, arrêts du 20 juillet 2001, *Brumler/Commission*, T-351/99, point 28; du 16 mars 2004; *Afari/BCE*, T-11/03, point 37; du 6 juillet 2004, *Huygens/Commission*, T-281/01, point 105, et du 3 octobre 2006, *Nijs/Cour des comptes*, T-171/05, point 36.

(138) Arrêt du 31 mai 2005, *Gibault/Commission*, T-294/03, point 30.

intenté (139), ceci indépendamment de la circonstance que ce même requérant justifiait d'un intérêt à introduire l'action initiale devant le juge de première instance.

En quatrième lieu, la condition de l'intérêt personnel pourrait se confondre, en première analyse, avec celle selon laquelle le recours en annulation ne peut être exercé que contre un acte susceptible de faire grief, c'est-à-dire, comme on l'a vu, de nature à affecter directement et immédiatement la situation juridique des intéressés. En réalité, ce qui est décisif dans le cadre de l'examen de la condition relative à l'intérêt, c'est que l'acte fasse effectivement grief au requérant; il ne suffit donc pas que l'acte attaqué soit, en lui-même, de nature à faire grief. En d'autres termes, l'appréciation de l'intérêt à agir ne peut se faire *in abstracto*, mais au regard de la situation personnelle du requérant (140).

B. – *L'intérêt doit être né et actuel
et doit perdurer en cours d'instance*

25. L'intérêt doit être actuel, c'est-à-dire exister et donc être apprécié au moment de l'introduction du recours (141). En d'autres termes, la lésion de l'intérêt doit être suffisamment certaine au moment de l'introduction du recours, ce qui exclut que l'intérêt soit évalué en fonction d'un événement futur et hypothétique ou incertain (142). Ainsi, ne justifie pas d'un tel intérêt le requérant évoquant une situation juridique future sans pouvoir établir que l'atteinte à celle-ci est d'ores et déjà certaine ou qui se réfère à un éventuel changement de circonstances, alors que celui-ci, s'il survient, ne le laisserait pas sans possibilité de faire valoir ses

(139) Par exemple, arrêts *First Data e.a./Commission*, précité, point 38; du 19 octobre 1995, *Rendo e.a./Commission*, C-19/93 P, point 13; du 13 juillet 2000, *Parlement/Richard*, C-174/99 P, point 33; ordonnances du 25 janvier 2001, *Lech-Stahlwerke/Commission*, C-111/99 P, point 18, et du 19 janvier 2006, *Audi/OHMI*, C-82/04 P, point 20.

(140) Arrêts du 12 décembre 1967, *Bauer/Commission*, 15/67, et du 9 novembre 2004, *Vega Rodriguez/Commission*, point 25.

(141) Arrêts du 16 décembre 1963, *Forges de Clabecq/Haute Autorité*, 14/63; du 24 avril 2001, *Torre e.a./Commission*, T-159/98, point 28; du 10 décembre 2010, *Ryanair/Commission*, T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, point 42, et ordonnance du 6 juillet 2011, *Petroci/Conseil*, T-160/11, point 13.

(142) Arrêts du 30 avril 1998, *Cityflyer Express/Commission*, T-16/96, point 30; du 27 janvier 2000, *BEUC/Commission*, T-256/97, point 33; *First Data e.a./Commission*, précité, points 42 et s., et *Sniaice/Commission*, précité, point 26. Pour une application de cette condition en matière d'aides d'État, voy. F. MARIATE, «Le recours en annulation», in *Lamy procédures communautaires*, 2007, 310-123.

droits (143). Si l'intérêt dont se prévaut un requérant concerne une situation juridique future, il doit établir que l'atteinte se révèle, d'ores et déjà, certaine, la simple possibilité de voir une décision de la Commission être invoquée un jour devant une juridiction nationale ne confère pas un intérêt « certain » à attaquer celle-ci (144).

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours, mais également subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt (145). Ainsi, en cas de régularisation ou de retrait de l'acte attaqué dans le sens souhaité par le requérant, particulièrement lorsque ce dernier a obtenu le seul résultat que son recours aurait pu lui procurer (146), le juge sera normalement amené à prononcer un « non-lieu à statuer », le litige étant devenu sans objet (ce qui permet d'éviter les conséquences pécuniaires négatives pour le requérant (147)). Il en va de même lorsque qu'une décision implicite de rejet, faisant l'objet du recours, a été retirée et remplacée par une décision explicite adoptée après l'introduction du recours, dont il est demandé, du reste, l'annulation à titre subsidiaire (148).

Un événement « extérieur » peut également ôter tout bénéfice que le requérant pourrait retirer personnellement d'une éventuelle annulation. Ainsi, la Cour a jugé que le requérant n'avait pas d'intérêt à demander l'annulation d'un règlement dont les dispositions avaient entre-temps été confirmées par un règlement ayant fait l'objet d'un autre recours rejeté comme non fondé (149).

(143) Arrêt du 17 septembre 1992, *Nederlandse Bankiersvereniging et Nederlandse Vereniging van Banken/Commission*, T-138/89.

(144) Arrêt *Nederlandse Bankiersvereniging et Nederlandse Vereniging van Banken/Commission*, précité.

(145) Arrêts du 24 juin 1986, *AKZO Chemie/Commission*, 53/85, point 21; du 24 avril 2001, *Torre e.a./Commission*, T-159/98, point 30; du 21 mars 2002, *Shaw et Falla/Commission*, T-131/99, point 29; du 7 juin 2007, *Wunenburger/Commission*, C-362/05 P, point 42, et ordonnance du 17 octobre 2005, *First Data e.a./Commission*, T-28/02, points 35 à 37.

(146) Ordonnance du 8 mars 1993, *Lezzi/Commission*, C-125/92, points 8 à 10 (à propos du retrait d'une décision portant recouvrement de droits à l'importation). Cette dernière décision est quelque peu en porte-à-faux avec l'arrêt de la Cour du 6 mars 1979, *Simmenthal/Commission* (92/78, point 32), dès lors que ce que le requérant contestait c'était l'interprétation du classement tarifaire, retenu par la Commission, ce qui pouvait justifier l'existence d'un intérêt à ce que l'illégalité ne soit plus reproduite dans l'avenir.

(147) Le requérant pourrait, en revanche, être condamné aux dépens si, tout en ayant obtenu pleinement satisfaction, il poursuit néanmoins son action, celle-ci étant susceptible, dans ces conditions, de revêtir un caractère abusif (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 1980, *Simmenthal*, 243/78, point 11).

(148) Arrêt du 10 décembre 2010, *Ryanair/Commission*, T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, point 48.

(149) Arrêt du 19 octobre 1982, *Roquette frères/Conseil*, 179/80, point 8.

En réalité, force est de constater que, bien souvent, les situations sont loin d'être claires et ne permettent pas d'établir la disparition de tout intérêt personnel à agir.

Ainsi, en cours d'instance, l'acte peut avoir été abrogé, avoir cessé de produire tout effet, ne plus être d'application ou, à l'inverse, avoir été entièrement exécuté; le requérant, destinataire de l'acte, peut aussi s'être pleinement conformé aux prescriptions de celui-ci. Et pourtant, dans ces différentes hypothèses, le requérant pourra établir qu'il conserve un intérêt à poursuivre la procédure s'il démontre que l'annulation de l'acte attaqué permettra une remise en état adéquate de sa situation, compte tenu des mesures que l'institution dont émane l'acte sera tenue de prendre en exécution de l'arrêt d'annulation (150). De telles mesures n'ont pas trait à la disparition de l'acte en tant que telle de l'ordre juridique de l'Union, puisque «celle-ci résulte de l'essence même de l'annulation de l'acte par le juge»: elles «concernent plutôt l'anéantissement des illégalités constatées dans l'arrêt d'annulation» (151). On rappellera, à cet égard, que, en cas d'annulation, l'institution en cause sera précisément tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt conformément à l'article 266 TFUE (152), ce qui, déjà, devrait être de nature à écarter le risque que l'illégalité dénoncée se reproduise à l'avenir (153). Donc une partie requérante peut conserver un intérêt à demander l'annulation d'un acte d'une institution de l'Union pour permettre d'éviter que l'illégalité dont celui-ci est prétendument entaché ne se reproduise dans l'avenir (154), mais encore faut-il que l'illégalité alléguée soit susceptible de se reproduire indépendamment des circonstances de l'affaire ayant donné lieu au recours (155).

(150) Arrêt *Simmenthal/Commission*, 92/78, précité, point 32.

(151) Ordonnances du 14 mars 1997, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen et Hapag-Lloyd/Commission*, T-25/96, point 17, et du 6 juillet 2011, *Petroci/Conseil*, T-160/11, point 19.

(152) Arrêts précités *Simmenthal/Commission*, 92/78, point 32, et *Könecke/Commission*, point 9.

(153) Arrêts du 6 mars 1979, *Simmenthal/Commission*, 92/78, point 32; du 5 mars 1980, *Könecke/Commission*, 76/79, point 9; du 26 avril 1988, *Apesco/Commission*, 207/86, point 16; du 14 septembre 1995, *Antillean Rice Mills e.a./Commission*, T-480/93 et T-483/93, point 60; du 14 octobre 1999, *CAS Succhi di Frutta/Commission*, T-191/96 et T-106/97, point 63; du 28 septembre 2004, *MCI/Commission*, T-310/00, point 46, et du 7 juin 2006, *Österreichische Postsparkasse et Bank für Arbeit und Wirtschaft/Commission*, T-213/01 et 214/01, point 54.

(154) Arrêt du 7 juin 2007, *Wunenburger/Commission*, C-362/05 P, point 50.

(155) Ordonnance *Petroci/Conseil*, précitée, point 23.

De plus, si une abrogation est entre-temps intervenue, elle ne saurait équivaloir à une annulation car elle ne constitue pas une reconnaissance de son illégalité et ne produit qu'un effet *ex nunc*, à la différence d'un arrêt d'annulation en vertu duquel l'acte est éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et est censé n'avoir jamais existé (156). Il en va de même lorsque l'acte attaqué a cessé de produire des effets durant la procédure contentieuse, le requérant pouvant conserver un intérêt à faire annuler l'acte pour le passé (157) et, par exemple, demander, afin d'être réhabilité, que soit éliminée toute déclaration négative sur sa personne (158).

Par ailleurs, jugé qu'un fonctionnaire conserve un intérêt à contester son rapport de notation alors même qu'il a cessé ses fonctions au service de l'institution qui a établi son rapport ou qu'il se trouve en situation de d'incapacité permanente considérée comme totale (159), eu égard, ainsi qu'il ressort des conclusions de l'avocat général Bot, au «droit moral de tout fonctionnaire à bénéficier d'une évaluation juste et équitable» (point 49), et de la volonté légitime de ce dernier de faire usage de ce rapport «dans le cadre de la recherche d'un emploi futur» (point 52).

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, un arrêt d'annulation pourrait, le cas échéant, faciliter l'obtention de dommages et intérêts (160).

(156) Voy., en ce sens, arrêts du 13 décembre 1995, *Exporteurs in Levendee Varkens e.a./Commission*, T-481/93 et T-484/93, points 46 à 48; du 22 novembre 2001, *Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Commission*, T-9/98, points 32 à 38, et du 13 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, T-228/02, point 35.

(157) Arrêt du 9 juillet 1981, *Turner/Commission*, 59/80 et 129/80, points 34 à 36 : dans cette affaire, la requérante poursuivait l'annulation d'actes portant modification de ses attributions au sein du service médical de la Commission, alors que, par la suite, elle avait été mutée dans une autre direction générale. La Cour a rejeté l'exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt à poursuivre le recours dans la mesure où la décision de mutation faisait précisément état de ce que les qualifications de la requérante ne seraient pas adaptées aux nouvelles fonctions qui lui avaient été confiées, ce qui établissait un lien entre cette décision et le litige.

(158) Arrêt du 10 juin 1980, *M./Commission*, 155/78, point 6. En l'espèce la Cour a estimé que la requérante avait tout intérêt à voir supprimer toute trace d'une déclaration d'inaptitude sur le plan psychique, même si entre-temps elle avait été nommée fonctionnaire au Parlement européen.

(159) Arrêt du 22 décembre 2008, *Gordon/Commission*, C-198/07 P.

(160) Arrêts *Könecke*, précité, point 9; du 31 mars 1998, *France e.a./Commission*, C-68/94 et C-30/95, point 74; du 13 juillet 2000, *Parlement/Richard*, C-174/99 P, points 33 et 34; *Shaw et Falla/Commission*, précité, point 29, et ordonnance du 5 mars 2009, *Commission/Provincia di Imperia*, C-183/08 P.

C. – *L'intérêt à agir doit exister par rapport aux conclusions et par rapport aux moyens*

26. Une importante question de principe a été tranchée par la Cour dans une affaire de fonction publique (161), celle de savoir si l'intérêt pour agir doit s'apprécier à la fois par rapport aux conclusions dont le juge est saisi (c'est-à-dire l'objet de la demande) et par rapport aux moyens invoqués ou uniquement par rapport aux premières.

La jurisprudence est en faveur de la première thèse, la Cour ayant refusé d'appliquer la règle (inspirée du droit administratif français (162)) selon laquelle une personne qui a un intérêt à obtenir l'annulation d'une décision administrative peut, en contestant celle-ci, invoquer tous les moyens qui lui paraissent utiles, fût-ce une irrégularité ne la touchant point (163).

Cette jurisprudence a pour effet de diminuer l'emprise du contrôle juridictionnel et donc du principe de la légalité sur les décisions de l'administration (164).

Cette question rejoint partiellement celle du moyen inopérant, c'est-à-dire inapte à fonder le recours, dès lors que, même si le moyen était accueilli et donc même en l'absence de l'irrégularité alléguée, l'acte attaqué ne serait pas différent. Un tel moyen est cependant rejeté comme non fondé et n'affecte pas la recevabilité du recours (165). Cette question est donc différente de celle de l'intérêt que peut avoir le requérant à introduire le recours proprement dit (166).

En conclusion, même si les arrêts se prononcent le plus souvent de façon implicite ou, en tout cas, discrète, sur l'existence d'un intérêt à agir, ils portent de façon générale la marque d'un certain libé-

(161) Arrêt du 16 octobre 1975, *Deboeck/Commission*, 20/74, point 12.

(162) Voy. CE du 15 mars 1957, *Israël*, p. 174; 14 janvier 1998, *Comm. de Toulon et Cie des eaux et de l'ozone*, p. 8, DA 1998, n° 82; 16 février 2001, *Synd. des cie aériennes autonomes, RFDA* 2001, p. 524. Voy. également R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Domat, Montchrestien, 12^e éd., 2006, n° 564.

(163) Voy. conclusions de l'avocat général WARNER dans l'affaire *Deboeck*, précitée, p. 1141 et s.

(164) Voy., en ce sens, conclusions de l'avocat général MAYRAS, faisant fond sur la règle française, dans l'affaire *Marcato/Commission*, 37/72.

(165) Voy. arrêts du 10 juillet 1980, *Distillers Company/Commission*, point 26; du 21 septembre 2000, *EFMA/Conseil*, C-46/98 P, point 38, et du 30 septembre 2003, *Eurocoton e.a./Conseil*, C-76/01 P, point 52.

(166) Arrêt du 6 juin 2007, *Parlante/Commission*, T-432/04, point 38.

ralisme favorable à l'accès au juge. Cet accès n'est, certes, pas sans limite : il doit être de nature à bénéficier concrètement au requérant, le juge étant chargé de contribuer à l'administration de la justice et non d'émettre des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques.

SECTION 5. – LES MOYENS D'ANNULATION

27. L'article 263, deuxième alinéa, TFUE prévoit quatre moyens d'annulation : d'une part, l'incompétence et la violation des formes substantielles, lesquelles touchent à la légalité externe de l'acte, et, d'autre part, la violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ainsi que le détournement de pouvoir, lesquels touchent à la légalité interne de l'acte.

Ces moyens de recours recouvrent les cas d'ouverture classiques consacrés par le droit administratif français.

Il importe de souligner que la légalité d'un acte doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où cet acte a été pris (167). Il en résulte qu'une régularisation *a posteriori* ne saurait entrer en ligne de compte aux fins de cette appréciation (168).

Le juge de l'Union se montre peu formaliste quant à la qualification des vices invoqués. Lorsque la requête n'indique pas expressément les moyens invoqués, le juge les dégagera lui même (169).

A. – Incompétence

28. Ce cas d'ouverture est relativement peu utilisé et rarement accepté par la Cour.

Il peut s'agir d'une incompétence *ratione temporis, loci, materiae* ou *personae*. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'une incompétence due à l'absence de pouvoir de l'Union (incompétence absolue) (170) ou de l'institution auteur de l'acte (incompétence relative) (171).

(167) Arrêt du 7 février 1979, *France/Commission*, 15 et 16/76, point 7.

(168) *Ibid.*, point 8.

(169) Arrêt du 14 mai 1974, *Hold/Commission*, 4/73.

(170) Arrêt du 5 octobre 2000, *Allemagne/Parlement et Conseil*, C-376/98 (à propos de la protection de la santé humaine).

(171) Par exemple, cas d'un acte adopté par la Commission sur une matière pour laquelle le pouvoir de décision appartient au Conseil (arrêt du 20 mars 1997, *France/Commission*, C-57/95, à propos d'une directive adoptée par la Commission et qualifiée à tort par cette dernière de communication).

Le moyen d'incompétence est d'ordre public : il peut donc être soulevé d'office (172) (sous réserve du respect du principe du contradictoire).

En cas d'incompétence grave ou manifeste, la Cour se réfère à la notion d'acte inexistant, lequel est privé de toute efficacité, indépendamment d'un arrêt de la Cour (173). Comme l'acte est inexistant, le recours est irrecevable à défaut d'objet...

B. – *Violation des formes substantielles*

29. Il s'agit également d'un moyen d'ordre public, susceptible d'être soulevé d'office (174).

Les formes substantielles peuvent être regroupées de la manière suivante.

1° *Règles concernant le processus d'élaboration des actes*

30. Sont visées : les modalités de vote des institutions (*quorum*, majorité, etc.) (175), l'obligation de consultation, notamment du Parlement européen (176) ou des États membres, lorsqu'elle est prévue par les textes de l'Union (177).

2° *Règles visant au respect des droits de la défense*

31. Ces règles tendent à garantir l'audition des intéressés (particuliers ou États membres) avant l'adoption d'une décision de nature à affecter leurs intérêts (178). Il en est ainsi spécialement en droit de la concurrence (cf. art. 27 du règlement [CE] n° 1/2003) : communication du dossier (179), étendue de la communication des griefs (180) ou des documents retenus par la Commission à l'appui

(172) Arrêt du 17 février 1970, *Commission/Italie*, 31/69.

(173) Arrêt du 10 décembre 1969, *Commission/France*, 6 et 11/69 (taux de réescompte préférentiel à l'exportation).

(174) Arrêt du 21 décembre 1954, *France/Haute Autorité*.

(175) Par exemple, arrêt du 23 février 1988, *Royaume-Uni/Conseil*, 68/86, qui concerne le cas d'un acte adopté par le Conseil à la majorité qualifiée alors qu'il aurait dû l'être à l'unanimité.

(176) Il existe un contentieux important à cet égard : voy. notre ouvrage, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2011, p.282.

(177) Arrêt du 7 mai 1991, *Interhôtel/Commission*, C-304/89.

(178) Arrêt du 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche*, 85/76, point 9.

(179) Arrêt du 13 juillet 1966, *Grundig-Consten*, 56 et 58/64.

(180) Arrêts du 15 juillet 1970, *Chemiefarma*, 41/69, et du 21 février 1973, *Continental Can*, 6/72.

de la constatation d'une infraction (181), insuffisance du délai de comparution (182).

Il convient d'ajouter, plus généralement, le « droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre » (art. 141, par. 2, de la Charte des droits fondamentaux), ce droit faisant partie du droit à une bonne administration (183).

3° *Obligation de motivation*

32. Il s'agit sans doute de la forme substantielle dont la violation est la plus fréquemment invoquée devant le juge de l'Union.

Véritable règle de « moralité publique », son importance est constamment soulignée par la Cour et le Tribunal qui ont établi un standard particulièrement élevé de motivation contre les risques d'arbitraire.

Il importe de ne pas confondre les exigences de la motivation externe d'un acte faisant grief, laquelle constitue une formalité substantielle, dont la violation peut être soulevée d'office par le juge de l'Union, et celles de sa motivation interne (184), qui relève de la légalité au fond de l'acte litigieux et qui ne peut être examinée par le juge de l'Union que si elle est mise en cause par la partie requérante.

Ainsi, dans l'affaire *Sytraval*, C-367/95 P (185), qui concernait une décision de la Commission rejetant la plainte d'une entreprise pour non-respect des règles de concurrence, la Cour a estimé que le Tribunal n'avait pas opéré « la distinction nécessaire entre l'exigence de motivation et la légalité au fond de la décision. En effet, sous le couvert d'une prétendue insuffisance de motivation, il a reproché à la Commission une erreur manifeste d'appréciation qui trouverait son origine dans l'insuffisance de l'instruction à laquelle la Commission avait procédé » (point 72).

(181) Arrêt du 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche*, 85/76, point 11.

(182) Arrêt du 14 juillet 1972, *Casella*, 55/69.

(183) Arrêt du 11 septembre 2008, *Bui Van /Commission*, F-51/07, point 77.

(184) Sont alors visées les exigences liées à l'exactitude matérielle des motifs et à la correction de la conception juridique qu'ils expriment, ce qui relève du contrôle interne des motifs (moyen tiré de la violation du traité).

(185) Arrêt du 2 avril 1998.

4° *Publication de l'acte*

33. On observera, enfin, que les exigences concernant la publication de l'acte ou sa notification à ses destinataires ne sont pas des formes substantielles au sens de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE dès lors qu'elles sont extérieures à l'acte. Leur non-respect empêchera simplement l'acte de prendre effet ou le délai de recours de commencer à courir (186).

C. – *Violation des traités et de toute règle de droit relative à leur application*

34. Cette expression doit être entendue dans son sens le plus large. L'ensemble des sources de droit de l'Union, y compris les principes généraux de droit (187) et les accords internationaux liant l'Union (188), sont couverts.

La violation peut consister :

- dans une erreur de droit (erreur quant à la règle de droit applicable, interprétation erronée de la règle);
- dans une erreur de fait (quant à la matérialité des faits conditionnant l'application de la règle ou dans l'appréciation des faits); ou
- dans une erreur quant à la qualification des faits au regard de la règle de droit à appliquer.

Le contrôle de la Cour est un contrôle de légalité et non d'opportunité : lorsqu'une institution dispose d'un large pouvoir d'appréciation, la Cour limite son contrôle à celui de l'erreur manifeste d'appréciation, en vérifiant, par exemple, si la mesure n'est pas manifestement inadéquate à la réalisation de l'objectif poursuivi (contrôle de proportionnalité) (189) ou si elle ne se fonde pas sur des considérations manifestement erronées (190). Il ressort de la jurisprudence que les éléments de preuve qu'il incombe à la partie requérante d'apporter doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations retenues par l'institution (191).

(186) Arrêts du 13 juillet 1972, *ICI*, 48/69; du 29 octobre 1981, *Arning*, 125/80; du 30 mai 1984, *Picciolo*, 111/83, et du 29 mai 1974, *Koenig*, 185/73.

(187) Arrêt du 12 juillet 1957, *Algera e.a./Assemblée*, 7/56 et 3 à 7/157.

(188) Arrêt du 12 décembre 1972, *International Fruit Company*, 21 à 24/72.

(189) Arrêt du 21 février 1979, *Stölting*, 138/78, point 7.

(190) Arrêt du 14 mars 1973, *Wetzucker*, 57/72.

(191) Arrêts du 12 décembre 1996, *AIU FF ASS et AKT/Commission*, T-380/94, point 59, et du 12 février 2008, *BUPA e.a./Commission*, T-289/03, point 221.

Elle pourra évidemment aussi apprécier si la mesure adoptée ne contrevient pas à d'autres dispositions du traité ou aux principes généraux de droit (principes de la sécurité juridique, de l'égalité de traitement, de la protection de la confiance légitime, du respect des droits fondamentaux, etc.). Ce moyen est sans doute le plus important et le plus fréquemment utilisé (192).

D. – *Détournement de pouvoir*

35. Il y a détournement de pouvoir lorsque l'institution a «poursuivi [...] par manque de prévoyance ou de circonspection grave équivalant à une méconnaissance du but légal, des fins autres que celles en vue desquelles les pouvoirs prévus par le traité lui ont été attribués» (193).

Ce moyen constitue généralement l'«ultime chance de succès» des requérants. Le détournement de pouvoir implique en effet, de façon générale, un contrôle poussé de la légalité administrative dès lors qu'il s'agit de découvrir une irrégularité plus cachée. C'est la raison pour laquelle la recherche de ce vice est souvent «la dernière à intervenir dans la démarche mentale du juge» (194), l'acte pouvant plus fréquemment être annulé sur la base d'autres moyens tirés de l'erreur de droit, du fait matériellement inexact ou de l'erreur de qualification des faits.

En tout cas, il paraît difficilement concevable qu'un juge puisse entreprendre la recherche d'un vice de détournement de pouvoir, sans procéder préalablement au contrôle des motifs de l'acte attaqué.

L'affinement du contrôle des motifs par le juge administratif contribue, du reste, au déclin du détournement de pouvoir dans la jurisprudence. C'est précisément en raison de l'intensité du contrôle des motifs que le détournement de pouvoir perd en étendue ce qu'il gagne en précision. Cette évolution a été particulièrement frappante dans l'histoire de la jurisprudence du Conseil d'État français. À la fin du XIX^e siècle, le détournement de pouvoir y jouait un rôle primordial. Toutefois, au fur et à mesure que le juge administratif a

(192) Sur l'étendue de ce contrôle, voy. D. RITLÉNG, «Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires», *A.J.D.A.*, 1999, p. 645.

(193) Arrêt du 8 juillet 1965, *Chambre syndicale de la sidérurgie française et a./Haute Autorité*, 3 et 4/64.

(194) J.-M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, t. 2, L.G.D.J., 1984, n° 1296.

étendu et affiné son contrôle des motifs de l'acte, le détournement de pouvoir a perdu du terrain comme cause d'annulation (195). Ceci est logique car les objectifs poursuivis par l'auteur de l'acte se reflètent dans les motifs.

Tout cela explique que, selon la jurisprudence de la Cour, le détournement de pouvoir n'est qu'exceptionnellement reconnu fondé. Il ne peut être démontré que «sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants» (196).

Le détournement de procédure constitue une catégorie de détournement de pouvoir. A été retenue comme tel une pratique de la Commission tendant à échapper aux conséquences à tirer d'une absence de décision dans le délai réglementaire, prévue par un texte (197).

SECTION 6. – LA COMPÉTENCE DE PLEINE JURIDICTION DE LA COUR EN MATIÈRE DE SANCTIONS PÉCUNIAIRES

36. L'article 261 TFUE prévoit que «les règlements arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, et par le Conseil en vertu des dispositions du présent traité peuvent attribuer à la Cour de justice une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements».

A. – Pouvoir du Conseil (ou du Parlement conjointement avec le Conseil) d'instituer des sanctions

37. On rappellera que, à la différence du traité Euratom, le traité FUE ne prévoit pas lui-même de sanction contre des particuliers. Il laisse au Conseil (ou au Parlement, conjointement avec le Conseil) le soin d'édicter des sanctions dans les règlements qu'ils élaborent. Seul l'article 103, paragraphe 2, sous a), TFUE habilite expressément le Conseil à instituer des amendes et des astreintes en vue d'assurer le respect des interdictions des articles 101 et 102 TFUE (voy. règlement [CE] n° 1/2003 (198)). Mais des sanctions pourraient

(195) Voy. aussi l'analyse de droit comparé de la notion de détournement de pouvoir dans les conclusions de l'avocat général LAGRANGE dans l'affaire 3/54, *ASSIDER*.

(196) Arrêt du 11 juillet 1990, *Sermes*, C-323/88, point 33.

(197) Arrêt du 22 septembre 1988, *Frydendhal e.a./Commission*, 148/87.

(198) *JO L 1*, p. 1. Voy. également règlement n° 139/2004 sur le contrôle des concentrations, *JO L 24*, p. 1.

être instituées dans d'autres domaines que le droit de la concurrence (199).

C'est à la Commission que le pouvoir est donné d'infliger les sanctions. Elles ont formellement un caractère administratif et non pénal.

B. – *Notion de pleine juridiction en général*

38. La distinction entre le recours en annulation (dont l'effet s'arrête à l'annulation de l'acte attaqué) et le recours de pleine juridiction (qui, tout en comprenant celui d'apprécier la légalité de l'acte attaqué, comporte pour le juge des pouvoirs plus larges de réformation de l'acte attaqué ou de condamnation à des prestations en nature ou en argent, voire d'injonction) est bien connue du contentieux administratif interne.

Outre la matière des sanctions (cf. art. 261 TFUE), la Cour, le Tribunal de l'Union et le Tribunal de la fonction publique, selon le cas, disposent de pouvoirs de pleine juridiction :

- dans les litiges entre l'Union et ses fonctionnaires et agents (cf. art. 91 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne);
- en droit des marques (art. 65, par. 3, du règlement n° 207/2009 sur la marque communautaire, JO L 78, p. 1);
- en vertu d'une clause compromissoire ou d'un compromis qui seraient passés en vertu des articles 272 et 274 TFUE.

La compétence de pleine juridiction est, en revanche, contestée en doctrine (200) :

- en matière de responsabilité extracontractuelle de l'Union (art. 268 et 340, al. 2, TFUE; voir *infra*), au moins parce que la Cour ne saurait annuler l'acte générateur du préjudice, alors qu'un tel pouvoir relève de la pleine juridiction,
- dans les recours en constatation de manquement des États membres (en raison du caractère «objectif» du recours).

(199) Voir p. ex., le règlement n° 11 relatif à l'interdiction des discriminations dans les prix et les tarifs des transports, qui permet à la Commission d'infliger des amendes aux transporteurs qui transgresseraient ses dispositions (alors même que l'article 75, paragraphe 3, CE – devenu art. 95, par. 3, TFUE – sur lequel ce règlement est fondé, ne prévoit pas expressément une telle faculté).

(200) Voir D. WAELBROECK et M. WAELBROECK, *Commentaire Mégret*, précité, p. 90.

Au titre de sa compétence de pleine juridiction, la Cour s'est reconnu, de façon générale, le pouvoir :

- d'apprécier la légalité de l'acte attaqué (201) et donc de l'annuler;
- d'ordonner à la partie défenderesse de payer une indemnité à la partie requérante même en l'absence de conclusions régulières (202);
- voire, alors même qu'elle a admis les moyens d'annulation, de substituer d'office à l'annulation la condamnation au paiement de dommages et intérêts, en considérant que cette forme de réparation correspondrait «le mieux à la fois aux intérêts de la [partie] requérante et aux exigences du service» (203);
- de réformer la décision, notamment en réduisant le montant de l'amende.

39. Dans le domaine de la concurrence, plus particulièrement (art. 261 TFUE), la Cour a le pouvoir :

- d'annuler l'amende pour des motifs touchant à son illégalité, soit interne, soit externe;
- de réduire l'amende (pouvoir expressément prévu à l'art. 17 du règlement n° 17 et 31 du règlement n° 1/2003 en matière de concurrence, à l'art. 24 du règlement n° 1017/68 en matière de transports et à l'article 16 du règlement n° 4064/89 en matière de concentrations). Toutefois, la Cour hésite à substituer son appréciation à celle de la Commission quant au montant de la sanction à infliger : elle ne modifiera ce montant qu'en cas «d'iniquité manifeste» (204) ou si elle a la conviction que l'amende n'est pas proportionnée à la gravité ou à la durée de l'infraction (205) (compte tenu en particulier des effets que le comportement incriminé a eus sur le fonctionnement du marché ou de la lenteur mise par la Commission à intervenir (206)). Elle tient également compte de la capacité financière de l'entreprise;

(201) Arrêt du 16 décembre 1963, *San Michele*, 2 à 10/63.

(202) Arrêt du 16 décembre 1960, *Fiddelaar*, 44/59.

(203) Arrêt du 4 juillet 1963, *Alvis*, 32/62.

(204) Arrêt du 10 décembre 1957, *ALMA*, 8/56.

(205) Arrêt du 17 décembre 1959, *Macchiiorlatti Dolmay*, 1/59.

(206) Arrêt du 6 mars 1974, *Commercial Solvents Corporation*, 6 et 7/73, point 51.

- de requalifier les faits retenus par la Commission (infraction commise de «propos délibéré» ou par négligence (207));
- d’augmenter l’amende ainsi que le prévoient les textes applicables (art. 17 du règlement n° 17 et 31 du règlement n° 1/2003; art. 24 du règlement n° 1017/68; art. 16 du règlement n° 4064/89). Ne serait-ce cependant pas une modification du *petitum* (dès lors qu’en pratique la juridiction de l’Union est saisie par l’entreprise condamnée)? Selon la Cour et le Tribunal de l’Union, dès lors qu’une entreprise soumet la question de l’amende qui lui est infligée à son appréciation, il est en droit, au titre de son pouvoir de pleine juridiction, au-delà du simple contrôle de légalité de la sanction, de substituer son appréciation à celle de la Commission et, en conséquence, de supprimer, de réduire ou de majorer l’amende (ou l’astreinte) (208). La règle *non ultra petita* doit donc seulement être entendue en ce sens que le juge ne peut exercer sa compétence de pleine juridiction s’il n’a pas été saisi de la question de l’amende;
- de condamner la partie défenderesse au paiement de dommages-intérêts à la victime du préjudice qu’elle a causé.

C. – Délai

40. Ni l’article 261 TFUE ni les règlements qui ont attribué à la Cour une compétence de pleine juridiction en matière de sanctions ne prévoient le délai dans lequel le recours doit être exercé.

À notre avis, ce recours, comprenant nécessairement une demande d’annulation, doit être formé dans le délai de deux mois prévu pour le recours en annulation (209).

(207) Cela étant, les infractions commises par négligence ne sont pas, du point de vue de la concurrence, moins graves que des infractions commises de manière délibérée...

(208) Arrêts du 8 février 2007, *Groupe Danone/Commission*, C-3/06 P, points 61 et 62, et du 12 décembre 2007, *BASF et UCB*, T-101/05, point 213 (où le Tribunal de première instance a majoré le montant d’une amende infligée par la Commission alors qu’il avait partiellement annulé la décision attaquée).

(209) En ce sens, M. WAELBROECK, in *La Cour de justice. Les actes des institutions*, coll. Commentaires J. Mégret, Éd. de l’Université de Bruxelles, 1993, p. 95; P. OLIVER, «Limitations of Actions Before the European Court», *ELRev.*, 1978, p. 3, 6.

SECTION 7. – LES EFFETS DE L'ARRÊT D'ANNULATION

A. – *Effets de l'arrêt*

41. Aux termes de l'article 264, premier alinéa, TFUE, «si le recours est fondé, la Cour de justice déclare nul et non avenu l'acte contesté». L'acte est donc censé n'avoir jamais existé.

Les effets de l'acte annulé sont en principe anéantis rétroactivement (*ex tunc*) (210). Toutefois, l'article 264, deuxième alinéa, TFUE permet à la Cour, «si elle l'estime nécessaire, d'indiquer ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs» (211).

Ainsi, dans son arrêt du 7 décembre 1995, *Conseil/Parlement* (212), la Cour a jugé que l'annulation de l'acte du président du Parlement européen arrêtant le budget 1995 ne mettait pas en cause les effets de ce budget jusqu'à la date à laquelle celui-ci serait définitivement arrêté, dès lors que cette annulation est intervenue à un moment où une partie importante de l'exercice 1995 s'était écoulée. Cet exemple est particulièrement illustratif de l'étendue des pouvoirs de la Cour puisque, non seulement il préserve les effets du passé (période antérieure du prononcé de l'arrêt), mais également pour l'avenir (jusqu'au moment où l'acte annulé aura été remplacé par un acte légal) (213).

Cela étant, la Cour n'a pas fait fréquemment usage de l'article 231, deuxième alinéa, CE, devenu article 264, deuxième alinéa, TFUE (214).

(210) Par exemple, arrêt du 12 février 2008, *CELF*, C-199/06, point 61.

(211) Bien que cette disposition ne s'applique, selon ses termes, qu'aux cas d'annulation de règlement, la Cour a admis qu'elle était applicable par analogie en cas d'annulation d'une directive (arrêt du 7 juillet 1992, *Parlement/Conseil*, «Droit de séjour des étudiants», C-295/90).

(212) Aff. C-41/95, points 43 à 45.

(213) Pour un autre exemple, arrêt du 6 juin 1973, *Commission/Conseil*, 81/72, à propos de l'annulation d'un règlement du Conseil fixant le niveau des rémunérations des fonctionnaires : pour éviter une discontinuité dans le régime des rémunérations, la Cour a décidé de maintenir les effets des articles annulés «jusqu'au moment où le Conseil aura édicté, consécutivement au présent arrêt, un nouveau règlement»; voy. également arrêt du 16 juillet 1992, *Parlement/Conseil*, C-65/90, .13 décembre 2001, *Parlement/Conseil*, C-93/00, où la Cour a maintenu les effets du règlement annulé jusqu'à son remplacement par un nouvel acte adopté conjointement par le Conseil et le Parlement.

(214) Voir, pour des cas d'application par analogie dans le cadre des renvois préjudiciels en appréciation de validité, G. VANDERSANDEN, *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2011, p. 122 et s .

B. – *Autorité de l'arrêt*

42. L'arrêt prononçant l'annulation a une autorité absolue de chose jugée. Il produit ses effets *erga omnes*. C'est l'aspect objectif de ce recours (il est question d'un procès fait à l'acte) qui commande cette solution.

Aussi, conviendra-t-il de déclarer le non-lieu à statuer pour défaut d'objet lorsqu'un recours vise une décision antérieurement annulée (215).

En revanche, si l'arrêt rejette le recours, ce rejet ne signifie pas *ipso facto* que l'acte est légal, un nouveau recours pouvant être formé par le même requérant ou par des tiers contre le même acte à la condition cependant d'être fondé sur de nouveaux moyens (216) (conformément au principe de l'autorité de chose jugée). Dans ce cas, la recevabilité de ce nouveau recours ne met nullement en cause la théorie de la chose jugée puisque la question soumise au juge n'est plus la même dans les deux recours.

C. – *Exécution de l'arrêt*

43. La Cour ne peut que prononcer l'annulation de l'acte. Il ne lui appartient pas de donner des injonctions à l'institution (217).

Conformément à l'article 266, premier alinéa, TFUE, il incombe à l'institution dont émane l'acte annulé de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Cette exécution doit intervenir dans un «délai raisonnable» (218).

Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE (en liaison avec l'article 266, deuxième alinéa), soit d'une éventuelle action en responsabilité extracontractuelle de l'Union (219).

(215) Arrêt du 10 février 1955, *Assider*, 3/54.

(216) *Idem*.

(217) Arrêts du 26 février 1987, *Consorzio cooperativa d'Abruzzo*, 15/85, et du 5 juillet 1995, *Parlement/Conseil*, C-21/94, point 33.

(218) Arrêt du 12 janvier 1984, *Turner/Commission*, 266/82.

(219) Par exemple, dans les affaires du *quellmehl* et du *gritz*, la Cour a déclaré fondé un recours en indemnité qui faisait valoir que la Commission et le Conseil n'avaient pas correctement tiré les conséquences d'un arrêt préjudiciel prononçant l'invalidité d'un règlement (arrêts du 4 octobre 1979, *Ireks-Arkady*, 238/78; *DG V/ Conseil et Commission*, 241, 242, 245 à 250/78; *Dumortier*, 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, et du 6 octobre 1982, *Interquell*, 261 et 262/78).

44. Quid des actes similaires à l'acte annulé qui n'auraient pas été attaqués en justice ?

La question s'est posée de savoir si, lorsque plusieurs décisions individuelles similaires (en l'occurrence, des décisions infligeant des amendes pour violation des règles de concurrence) ont été adoptées dans le cadre d'une procédure commune et que certains destinataires seulement en ont poursuivi et obtenu l'annulation en justice, l'institution dont elles émanent doit, à la demande des autres destinataires, réexaminer, à la lumière des motifs de l'arrêt d'annulation, la légalité des décisions non attaquées (et donc apprécier s'il y a lieu de procéder à un remboursement des amendes versées) (220).

La Cour a répondu par la négative à cette question en annulant ainsi l'arrêt du Tribunal du 10 juillet 1997 (221) qui s'était prononcé en sens contraire. La Cour s'est en substance fondée sur les motifs suivants :

- le juge de l'Union de l'excès de pouvoir ne peut statuer *ultra petita* : l'annulation qu'il prononce ne saurait donc excéder celle sollicitée par le requérant;
- l'autorité absolue dont jouit l'arrêt d'annulation ne saurait entraîner l'annulation d'un acte non déféré à la censure du juge ni s'appliquer au sort de personnes qui n'étaient pas parties au procès;
- la décision qui n'a pas été attaquée par son destinataire dans les délais prévus à l'article 263 TFUE, lesquels visent à garantir la sécurité juridique ainsi que la bonne administration de la justice et l'économie de la procédure, devient définitive;
- l'arrêt d'annulation de la Cour ou du Tribunal, selon une jurisprudence constante, n'est susceptible de constituer un fait nouveau permettant la réouverture des délais de recours qu'à l'égard, d'une part, des parties à la procédure et, d'autre part, des autres personnes directement concernées par l'acte annulé.

(220) Arrêt du 14 septembre 1999, *AssiDomän*, C-310/97 P.

(221) T-227/95.

CHAPITRE 2

LE RECOURS EN CARENCE

45. Le recours en carence, qui est régi à l'article 265 TFUE, a pour objet de faire constater l'illégalité d'une abstention. Sa nature juridique est complexe dès lors qu'il participe à la fois

- du recours en annulation (annulation de la décision implicite de rejet, résultant de l'abstention d'agir)
- et de la procédure en constatation de manquement (sanction d'une abstention coupable) (222).

L'article 265 TFUE organise ainsi un recours visant à faire constater que l'abstention de l'institution défenderesse constitue «une violation du traité». Il ne s'agit donc pas (exclusivement en tout cas) d'un cas d'application du recours en annulation, mais d'un recours autonome, de nature déclaratoire, dont l'objet est de faire constater le caractère illégal de l'abstention (223). D'ailleurs, les conditions d'ouverture du recours aux particuliers sont fixées à l'article 265 TFUE lui-même, ce qui témoigne de sa spécificité par rapport au recours en annulation.

SECTION 1. – LES INSTITUTIONS DONT LA CARENCE PEUT ÊTRE MISE EN CAUSE

46. Le recours en carence peut, conformément à l'article 265 TFUE, être dirigé contre le Parlement européen, le Conseil, la Com-

(222) Voir A. BARAV, «Considérations sur la spécificité du recours en carence en droit communautaire», *R.T.D.E.* 1975, p. 53.

(223) Il est vrai que la position de la Cour reste équivoque à cet égard. Plusieurs arrêts semblent assimiler le recours en carence au recours en annulation d'une décision implicite de rejet résultant du silence de la Commission, en considérant que les articles 230 et 232 forment «l'expression d'une seule et même voie de droit» (arrêt du 18 novembre 1970, *Chevalley*, 15/70; voy. également ordonnance du 1^{er} octobre 2004, *Pérez Escobar/Commission*, C-379/03 P, point 15). D'autres arrêts mettent davantage l'accent sur l'autonomie du recours en carence par rapport au recours en annulation (arrêt du 13 juillet 1971, *Deutscher Komponistenverband*, 8/71).

mission ou la BCE, ainsi que contre les organes et organismes qui s'abstiennent de statuer (224).

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le recours en carence ne pouvait, au titre de l'article 175 du traité CEE, être dirigé que contre le Conseil ou la Commission. Devant le silence des textes, il y avait tout lieu de croire que la jurisprudence de la Cour sur la légitimation passive du Parlement dans le cadre du contentieux d'annulation (225) devait pouvoir s'étendre au recours en carence (226). La modification de l'article 175 du traité CEE (devenu art. 232 CE) par le traité de Maastricht a mis fin à cette incertitude.

On observera que, dans le système institutionnel des traités, la carence du Parlement européen n'est pas toujours de nature à bloquer l'exercice de la fonction législative par le Conseil. Ainsi, si le Parlement n'exprime pas un avis dans un délai raisonnable, la procédure législative pourra suivre son cours normal sans qu'il y ait violation de formes substantielles s'il est établi que le Conseil a épuisé toutes les possibilités d'obtenir l'avis du Parlement européen ou que celui-ci a manqué à son devoir de coopération loyale vis-à-vis du Conseil (227).

On observera également que le comportement des organes auxquels des pouvoirs de décision ont été délégués doit être imputé à l'auteur de la délégation (228).

Par ailleurs, le Conseil européen, alors même qu'il est devenu une institution, ne figure pas parmi la liste de celles dont les abstentions d'agir peuvent faire l'objet d'un recours en carence. On songe notamment à l'hypothèse où le Conseil européen n'aurait pas adopté en temps utile, conformément à l'article 14, paragraphe 2, TUE, une décision sur la composition du Parlement européen. Même si le Conseil européen est une institution éminemment poli-

(224) Ordonnance du 4 avril 2011, *Fundatia Pro Fondbis – 1946 Semper*/Cour européenne des Droits de l'homme, T-133/11. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, seule la carence d'une institution pouvait être mise en cause : le recours en carence ne pouvait donc viser la carence du médiateur (ordonnances du 22 mai 2000, *Associazione delle Cantine Sociali Venete*/Médiateur européen et Parlement européen, T-103/99, point 46, et du 5 septembre 2006, *O'Loughlin*/Médiateur et Irlande, T-144/06, point 15).

(225) Arrêt du 24 avril 1986, *Les Verts*/Parlement, 294/83.

(226) La Cour a d'ailleurs été saisie de la question, un recours en carence ayant été introduit contre le Parlement mis en cause pour n'avoir pas transmis au Conseil un projet de procédure électorale uniforme (*J.O.C.E. C 75*, p. 6). La Cour a cependant prononcé un non-lieu à statuer, ce projet ayant été adopté pendant la procédure (ordonnance du 10 juin 1993, *The Liberal Democrats*/Parlement européen, C-41/92).

(227) Arrêt du 30 mars 1995, *Parlement*/Conseil, C-65/93.

(228) En ce sens, M. WAELBROECK, in *La Cour de justice. Les actes des institutions*, coll. Commentaires J. Mégret, Éd. De l'Université de Bruxelles, 1993, p. 182.

tique, un contrôle juridictionnel, certes adapté à la nature de son action, devrait être possible dans le cadre d'une Union de droit.

Enfin, la Cour des comptes non plus ne figure pas parmi les institutions visées à l'article 265 TFUE (voir *supra* nos commentaires à propos du recours en annulation).

SECTION 2. – ACTES DONT L'OMISSION PEUT ÊTRE CONSTITUTIVE DE CARENCE

47. Selon l'article 265 TFUE, l'abstention de « statuer » peut être constitutive de carence. Cette expression vise l'adoption de règlements, directives ou décisions au sens de l'article 288 TFUE ou de tout autre acte ayant une portée obligatoire.

S'agissant des actes non obligatoires, la question est plus délicate. Il peut paraître, en première analyse, surprenant d'admettre un recours en carence contre l'abstention d'adopter un avis ou une recommandation, alors que le recours en annulation contre de tels actes est, comme on le sait, irrecevable. Cette position perd, en réalité, de vue la spécificité du recours en carence. Il ne s'agit pas d'obtenir de l'institution défenderesse l'adoption de tel acte non obligatoire mais de faire constater par la Cour ou le Tribunal que l'abstention en elle-même de l'adopter est illégale. Tel serait particulièrement l'enjeu du recours en carence lorsque l'acte demandé, sans être par lui-même obligatoire, constitue le préalable obligé de l'adoption d'un acte ayant un effet juridique obligatoire. Ainsi, l'absence de présentation de projet de budget par le Conseil pourrait également faire l'objet d'une constatation de carence, alors que le projet adopté ne pourrait être attaqué en annulation (229).

Toutefois, lorsque le recours est introduit par un particulier, l'article 265, troisième alinéa, TFUE précise qu'il ne peut tendre qu'à faire grief à une institution d'avoir manqué de lui adresser « un acte autre qu'une recommandation ou un avis ». La Cour et le Tribunal en ont déduit que la notion d'acte, au sens de cette disposition, est identique à celle figurant à l'article 263, premier alinéa, TFUE (ou son équivalent dans le traité CEE ou CE) (230). Dans ces conditions, l'article 265, troisième alinéa, TFUE permet unique-

(229) Arrêt du 12 juillet 1988, *Parlement/Conseil*, 377/87.

(230) Arrêt *Chevalley/Commission*, précité, point 6, et ordonnance du 30 mars 2006, *Korkmaz e.a./Commission*, T-2/04, point 63.

ment à une personne physique ou morale de demander que soit constatée l'omission fautive, par une institution, de lui adresser un acte visant à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter ses intérêts, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (231).

48. Par ailleurs, le recours en carence ne peut pas être exercé

- en vue d'obtenir la révocation d'une décision antérieure dont l'annulation n'a pas été demandée dans les délais (232);
- contre l'abstention de la Commission d'engager une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, en raison du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont dispose la Commission, excluant tout droit, pour les particuliers, d'exiger de cette institution qu'elle prenne position dans un sens déterminé (233); de plus, dans le cadre de la procédure en manquement, les seuls actes que la Commission peut être amenée à prendre sont adressés aux États membres (234);
- contre l'abstention de la Commission de prendre un acte sur base de l'ex-article 90, par. 3 (devenu article 86, par. 3, CE, puis 106, par. 3, TFUE) (235) ou sur base de l'ex-article 93, par. 3 (devenu article 88, par. 3, CE, puis 108, par. 3, TFUE) pour introduire un recours contre un État n'ayant pas exécuté une décision de la Commission en matière d'aide d'État (236), pour les mêmes raisons (pouvoir discrétionnaire de l'institution et le fait que les particuliers en cause ne sont pas directement et individuellement concernés par l'acte ou la décision à prendre).

(231) Arrêt du 18 novembre 1970, *Chevalley*, 15/70 (à propos du reproche adressé à la Commission de rester en défaut d'adresser au requérant un conseil); ordonnances du 17 octobre 1984, *N. M./Commission et Conseil*, 83/84 et 84/84, point 10 (à propos d'un recours tendant à faire constater l'omission fautive, par la Commission, d'exprimer un avis sur la situation juridique du requérant au regard du droit pénal national), et *Korkmaz e.a./Commission*, précitée, point 63 (à propos d'un recours visant à ce que soit constatée l'omission fautive, par la Commission, d'adresser une proposition au Conseil).

(232) Arrêts du 4 avril 1960, *Elz*, 34/59, et du 6 avril 1962, *Meroni*, 21 à 26/61.

(233) Arrêts du 14 février 1989, *Star Fruit Company*, 247/87; du 1^{er} mars 1966, *Lütticke*, 48/65; du 20 février 1997, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commission*, C-107/95P, et ordonnance du 23 mai 1990, *Asia Motor e.a./Commission*, C-72/90.

(234) Ordonnances du 29 novembre 1994, *Bernardi/Commission*, T-479/93 et T-559/93, point 31; du 19 février 1997, *Intertronic/Commission*, T-117/96, point 32, et du 17 novembre 2009, *Hansen/Commission*, T-295/09, point 7. Voy. *supra* n° 6.

(235) Arrêt du 27 octobre 1994, *Ladbroke/Commission*, T-32/93.

(236) Arrêt du 22 mai 1995, *AITEC*, T-277/94.

49. Toutefois, en matière de concurrence, un plaignant doit pouvoir obtenir une décision sur sa plainte (au titre de l'art. 3 du règlement n° 17 ou 7 du règlement n° 1/2003) et introduire un recours en carence si la Commission s'abstient de prendre position (237). Dans son arrêt *Automec II* (238), le Tribunal de première instance a estimé à cet égard que la Commission était tenue d'examiner «attentivement les éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par la partie plaignante, en vue d'apprécier si lesdits éléments font apparaître un comportement de nature à fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun et à affecter le commerce entre États membres». Il a ajouté, dans son arrêt *Asia Motor France* (239), que le plaignant était en droit d'introduire un recours en carence en vue d'obtenir de la Commission une communication au titre de l'article 6 du règlement n° 99/63 de la Commission (240), suite au dépôt de la plainte. Cette dérogation par rapport à la règle générale de la totale discrétion en matière de procédure d'infraction s'explique par le fait que les règlements n°s 17 et 19/63 (puis les règlements n°s 1/2003 et 2842/98) en matière de concurrence ont conféré des droits procéduraux aux personnes ayant saisi la Commission d'une plainte, comme celui d'être informées des motifs pour lesquels la Commission, responsable de la mise en œuvre et de l'orientation de la politique communautaire de la concurrence, entend rejeter leur plainte ou celui de présenter des observations à ce sujet (arrêt *Automec II*, précité, points 72 et 73).

(237) Voy. arrêts du 25 octobre 1977, *Metro/Commission*, 26/76, point 13, et du 11 octobre 1983, *Schmidt/Commission*, 210/81, point 19; du 28 mars 1985, *CICCE/Commission*, 248/83, point 18. Voy. à cet égard, K. LENAERTS et I. MASELIS, «Procedural Rights and Issues in the Enforcement of Articles 81 and 82 of the EC Treaty», *Fordham International Law Journal*, June 2001, p. 1615, spec. pp. 1648 et s; I. MASELIS et H. M. GILLIAMS, «Rights of Complainants in Community Law», *E.L.Rev.*, 1997, p. 103.

(238) Arrêt du 18 septembre 1992, T-24/90, *Automec II*, point 79. Dans cette affaire, le Tribunal était cependant saisi d'un recours en annulation.

(239) Arrêt du 18 septembre 1992, T-28/90, *Asia Motor France*, point 29.

(240) Règlement de la Commission, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à l'article 19, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 17, JO 127 du 28.8.1963, p. 2268. Cette «communication», qui est un acte préparatoire, constitue le résultat d'un examen préliminaire des éléments du dossier, laissant un délai aux entreprises pour faire connaître leur point de vue en vue de l'adoption de la décision finale de la Commission, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation (voy. arrêts du 11 octobre 1983, *Schmidt/Commission*, 210/81; du 28 mars 1985, *CICCE*, 298/83; du 17 novembre 1987, *BAT et Reynolds/Commission*, 142/84 et 156/84, et du 10 juillet 1990, *Automec I*, T-64/89, points 45 à 47).

Le règlement n° 99/63 a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 2842/98 de la Commission, du 22 décembre 1998, relatif à l'audition dans certaines procédures fondées sur les articles 85 et 86 du traité CE (devenus articles 81 CE et 82 CE, puis articles 101 et 102 TFUE), JO L 354, p. 18.

Dans son arrêt du 27 novembre 1997, *Tremblay et Kestenberg/Commission* (241), le Tribunal a précisé la portée de l'obligation de motivation d'une décision de rejet de plainte et surtout les limites de l'obligation qui pèse sur la Commission de rechercher elle-même les preuves au soutien des allégations des plaignants. Ainsi, jugé

- que «la Commission n'est pas obligée, dans la motivation qu'elle est amenée à prendre pour assurer l'application des règles de concurrence, de prendre position sur tous les arguments que les intéressés invoquent à l'appui de leur demande, mais il suffit qu'elle expose les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision» (point 57), et
- que, «à défaut d'éléments de preuves, ou d'indices sérieux suffisants, apportés par les plaignants en vue de démontrer l'existence d'une entente contraire à l'article 85, paragraphe 1, du traité [devenu article 81 CE, puis 101 TFUE], il ne saurait être reproché à la Commission un manque de diligence dans l'examen de la plainte, du seul fait qu'elle n'ait pas ordonné de mesures d'enquêtes supplémentaires... l'obligation qui pèse sur la Commission, lorsqu'elle est saisie au titre de l'article 3 du règlement n° 17, n'est pas de procéder à une instruction, mais d'examiner attentivement les éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par la partie plaignante, en vue d'apprécier si lesdits éléments font apparaître un comportement de nature à fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun et à affecter le commerce entre États membres» (point 63).

Cela étant, parmi les droits conférés aux plaignants, ne figure pas celui d'obtenir une décision de la Commission quant à l'existence ou non de l'infraction alléguée : la Commission reste libre d'apprécier l'opportunité de procéder à l'instruction de la plainte en accordant les degrés de priorité différents aux dossiers dont elle est saisie (242). En d'autres termes, si la Commission doit prendre position sur une plainte, elle ne saurait être tenue de mener une instruction et, en cas de classement de la plainte, le contrôle de légalité (qui serait exercé dans le cadre d'un recours en annulation contre la décision de classement) porterait sur la vérification de l'exactitude

(241) T-224/95.

(242) Par exemple, arrêt du 18 octobre 1979, *GEMA*, 125/78.

des faits, le contrôle de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation ou de l'absence de détournement de pouvoir (243).

Par ailleurs, l'objet du recours en carence doit être l'absence d'un acte déterminé et non l'absence d'une politique commune, c'est-à-dire d'un ensemble de principes et d'actes (244).

Enfin, un recours en carence destiné à sanctionner l'inaction d'une institution, d'un organe ou d'un organisme ne saurait être recevable dans le cadre d'un système où il est expressément prévu par un acte du législateur que l'inaction de l'institution, organe ou organisme équivaut à une décision implicite de rejet. Dans ce cas, l'éventuelle illégalité reprochée ne peut être sanctionnée que dans le cadre d'un recours en annulation formé contre la décision implicite de rejet. Tel est le cas du système mis en place par le règlement de 1993 sur la marque communautaire (245), dont l'article 118, paragraphe 3 (devenu article 122, paragraphe 2, du règlement de 2009), prévoit expressément que l'inaction de la Commission, saisie d'une plainte d'un État membre ou de tout tiers directement et individuellement concerné, à l'encontre d'un acte du président de l'Office, vaut décision implicite de rejet (246).

SECTION 3. – LA PROCÉDURE

50. Le recours en carence se déroule en deux parties : la phase précontentieuse et la phase contentieuse.

A. – *La phase administrative préalable*

51. L'article 265 TFUE subordonne la recevabilité du recours à l'accomplissement d'une phase administrative préalable, laquelle a pour but de permettre à l'institution de se conformer à ses obligations – et d'éviter ainsi un procès (247).

(243) Par exemple, arrêt *Automec II*, précité, points 71 à 80, et les conclusions de M. le Juge EDWARD.

(244) Arrêt du 22 mai 1985, *Parlement/Conseil*, «Politique des transports», 13/83. Sur cet arrêt important, voy. B. MAURY, «La politique commune des transports, un nouveau Janus juridique?», *C.D.E.* 1986, p. 62.

(245) Règlement (CE) n° 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire, *JO* 1994, L 11, p. 1, et règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, du 26 février 2009, sur la marque communautaire, *JO* L 78, p. 1.

(246) Ordonnance du 9 juillet 2009, *Infеurope/Commission*, T-176/08, point 39.

(247) Ordonnance du 14 décembre 2006, *Smanor e.a./Commission*, T-150/06, qui rejette le recours comme manifestement irrecevable du fait de l'absence d'invitation à agir.

a) *Invitation à agir*

52. Si, dans les deux mois, l'institution n'a pas pris position sur la demande qui lui a été adressée, la carence est réputée constituée et un recours peut être formé devant la Cour ou le Tribunal dans un nouveau délai de deux mois.

Quant à son contenu

53. L'invitation à agir doit être motivée et expliquer clairement ce qui est exigé de l'institution (248). Elle a pour effet de délimiter le cadre du recours ultérieur éventuel devant la Cour ou le Tribunal. Il en résulte que le recours éventuel devra être intenté par la même personne que celle qui a présenté la demande préalable et porter sur les mêmes mesures que celles ayant fait l'objet de l'invitation à agir (249).

Délai

54. L'article 265 TFUE ne fixe pas de délai dans lequel l'institution doit être invitée à agir.

Selon la Cour, «les exigences de la sécurité juridique et de la continuité de l'action communautaire», qui inspirent, de façon générale, les délais de recours, impliquent «que l'exercice du droit de saisir la Commission ne saurait être retardé indéfiniment». Les justiciables sont ainsi tenus d'observer «un délai raisonnable» en cas de silence de l'institution. Il en serait ainsi, à plus forte raison, lorsque la résolution de l'institution de s'abstenir est «devenue manifeste»... (250).

b) *La prise de position*

55. Selon l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, le recours en carence ne peut être formé que si l'institution n'a pas pris position dans un délai de deux mois à compter de l'invitation à agir qui lui

(248) Arrêt du 6 mai 1986, *Nuovo Campsider*, 25/85, et ordonnance du 17 novembre 2010, *Victoria Sánchez/Parlement et Commission*, point 31.

(249) Arrêt du 15 juillet 1960, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France, 24 et 34/58.

(250) Arrêt du 6 juillet 1971, *Pays-Bas/Commission*, 59/70, points 14 à 19. Voy., dans le même sens, arrêt du 25 septembre 2003, *Schlüsselverlag J.S. Moser e.a./Commission*, C-170/02 P, où la Cour a jugé tardive la saisine de la Commission d'une demande tendant à ce qu'elle examine si une opération de concentration avait une dimension communautaire.

a été adressée. À noter que la carence prend fin non pas le jour où l'institution prend effectivement position, mais à la date de la réception de la prise de position par l'auteur de la mise en demeure (251)

Il convient, à cet égard, de distinguer les « vraies » prises de position des « fausses » prises de position (252).

Les fausses prises de position

56. Outre le silence observé par l'institution défenderesse, sont visées les réponses inadéquates données par l'institution à l'invitation à agir et qui, pour ce motif, ne peuvent juridiquement être considérées comme une prise de position, avec pour conséquence qu'un recours en carence peut être introduit devant la Cour. Il en est ainsi des hypothèses suivantes : réponse évasive (253), réponse dilatoire (254), réponse d'attente (les questions soulevées étant « à l'étude » (255)), reproduction ou explication d'une position juridique préexistante (256), exposé général des actions déjà accomplies ou prévues dans le domaine considéré sans que soient précisées les actions spécifiques qui devraient être entreprises (257), réponse à côté de l'objet de la demande (258).

Il n'est cependant pas nécessaire que l'institution statue explicitement sur tous les points soulevés par la demande, du moment qu'elle les tranche indirectement (ce qui ouvre le recours en annulation) (259).

Les vraies prises de position

57. Elles peuvent prendre une forme positive ou négative. Ainsi, en adoptant l'acte sollicité, l'institution met fin à la carence. Il en est de même lorsque l'institution prend un acte différent de celui

(251) Arrêt du 27 janvier 2000, *Eugénio Branco/Commission*, T-194/97 et T-83/98, point 55.

(252) Selon l'expression de G. VANDERSANDEN, *Droit des Communautés européennes*, U.L.B., 1991-1992, p. 263.

(253) Arrêt du 15 juillet 1970, *Borromeo*, 6/70.

(254) Arrêt du 22 mai 1988, *Parlement/Conseil*, 13/83.

(255) Arrêts du 22 mars 1961, *SNUPAT*, 42 et 49/59; du 16 février 1993, *ENU*, C-107/91, et du 7 mars 2002, *Intervet International/Commission*, T-212/99, point 61.

(256) Arrêt du 6 avril 1962, *Meroni*, 21 à 26/61.

(257) Arrêt du 22 mai 1985, *Parlement/Conseil*, 13/83.

(258) Concl. de M. l'avocat général J. GAND dans l'affaire 6/70, *Borromeo*, *Rec.* 1970, p. 815.

(259) Arrêts du 14 décembre 1962, *San Michele*, 5 à 11 et 13 à 15/62; du 13 juillet 1971, *Deutsche Komponistenverband*, 8/71, et du 14 novembre 1992, *Buckl*, C-15/91 et 108/91, point 17.

souhaité ou estimé nécessaire par le demandeur (260). Par ailleurs, ainsi que le soulignait R. Joliet (261), «la carence est l'abstention de toute manifestation de volonté, c'est-à-dire le silence pur et simple». Il ne faut pas la confondre avec une manifestation de volonté négative, laquelle peut être analysée en une décision explicite de rejet (262), susceptible d'un recours en annulation (263) (si la mesure sollicitée est un acte attaquant, c'est-à-dire faisant grief: tel n'est pas le cas d'un avis, faisant l'objet du refus explicite, dès lors qu'un avis ne peut faire l'objet d'un recours en annulation (264)).

Il arrive également que la non-adoption par le Conseil d'une proposition de la Commission, constitutive d'un rejet implicite de celle-ci, puisse s'analyser en une prise de position définitive du Conseil susceptible d'être attaquée au titre de l'article 265 TFUE (265).

On observera que le recours en carence est irrecevable lorsque l'institution prend position après l'expiration du délai de deux mois, mais avant l'introduction du recours (266). Si l'institution prend position après l'introduction du recours (mais avant le prononcé de l'arrêt), le recours en carence devient sans objet. Dans l'affaire 377/87, *Parlement/Conseil* (267), la Cour s'est expliquée à cet égard: «une déclaration de la Cour constatant l'illégalité de l'abstention initiale ne peut plus conduire aux conséquences» prévues par l'article 266 TFUE (les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt ayant déjà été prises par l'institution défenderesse). Toutefois, il sera encore loisible pour la partie requérante, si elle estime avoir

(260) Arrêts *Deutscher Komponistenverband*, précité; du 18 octobre 1979, *GEMA*, 125/78; du 15 décembre 1988, *Irish Cement Ltd*, 166 et 220/86, et du 25 janvier 2006, *Le Canne/Commission*, T-276/03, points 36 à 38.

(261) *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le Contentieux*, précité, p. 149.

(262) Arrêts du 1^{er} mars 1966, *Lütticke I* 48/65, *Rec.* p. 39; du 18 octobre 1979, *Gema*, 125/78, à propos du classement d'une plainte pour infraction prétendue à l'article 86 CEE, classement qui avait fait l'objet d'une communication par la Commission, conformément à l'article 6 du règlement n° 99/63.

(263) On signalera toutefois que, dans son arrêt du 27 septembre 1988, *Parlement/Conseil* (302/87), la Cour semble avoir écarté la possibilité d'agir en annulation en affirmant qu'«un refus d'agir, si explicite soit-il, peut être déferé à la Cour sur la base de l'ex-article 175, dès lors qu'il ne met pas fin à la carence».

(264) Arrêt du 18 novembre 1970, *Chevalley*, 15/70.

(265) Arrêt du 30 septembre 2003, *Eurocoton e.a.*, C-76/01 P, concernant la non-adoption d'une proposition de règlement instituant un droit antidumping définitif, et ce après l'expiration du délai maximal fixé par la réglementation communautaire pour l'adoption de ce type d'acte; voir également nos commentaires sur cet arrêt, *supra*, n° 6.

(266) Arrêts *Eugénio Branco/Commission*, précité, points 57 et 58, et du 30 septembre 2003, *Fiocchi Munizioni/Commission*, T-26/01, point 92.

(267) Arrêt du 12 juillet 1988, *Rec.* p. 4017; voy. également arrêts du 12 juillet 1988, *Commission/Conseil*, 383/87, et *Eugénio Branco/Commission*, précité, point 57.

subi un préjudice du fait de la violation par l'institution des délais raisonnables, d'engager un recours indemnitare (268).

Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'invitation à agir, l'institution n'a pas pris position, le recours doit être formé dans un nouveau délai de deux mois. Ce délai est d'ordre public (269).

B. – *La phase contentieuse*

a) *Les requérants*

58. Comme pour le recours en annulation, une distinction doit être opérée entre les requérants privilégiés (art. 265, al. 1, TFUE), c'est-à-dire les États membres et les «institutions» qui n'ont pas à démontrer leur intérêt à agir (le contrôle étant objectif), et les autres, à savoir les personnes physiques ou morales, qui ne peuvent, en vertu de l'article 265, troisième alinéa, TFUE, agir en carence que s'il est fait grief à l'institution défenderesse «d'avoir manqué de (leur) adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis».

Un particulier peut indubitablement mettre en cause la carence du Conseil et de la Commission d'adopter un acte dont il serait le destinataire.

Mais peut-il requérir un acte qui, s'il avait été adopté, l'aurait concerné individuellement et directement à l'instar des conditions de recevabilité des recours en annulation exercés par les personnes physiques ou morales (art. 265, al. 4, TFUE)?

Telle semble avoir été la position retenue – *a contrario* – par la Cour dans son arrêt du 14 février 1989, *Star Fruit* (270), après que des thèses contradictoires aient été soutenues par les avocats généraux (271) : «en demandant à la Commission d'ouvrir une procédure en application de l'article [265 TFUE] la requérante sollicite en réalité l'adoption d'actes qui ne la concernaient pas directement et individuellement au sens de l'article [263, quatrième alinéa,

(268) Arrêt du 19 février 2004, *SIC/Commission*, T-297/01 et T-298/01, point 58.

(269) Ordonnance du 23 juillet 2008, *Química Atlántica et Gabriela Martins de Freitas Oura/Commission*, T-165/08, point 10.

(270) 242/87.

(271) Voy. dans un sens restrictif, les conclusions de l'avocat général ROEMER dans l'affaire 103/63, *Rhenania/Commission*, p. 858 ou de l'avocat général GAND dans l'affaire *Lutticke I*, 31/62 et 48/65, *Rec.* 1966, p. 46, ou encore de l'avocat général CAPOTORTI dans l'affaire 125/78, *GEMA*, *Rec.* 1979, p. 3193.

TFUE], et qu'en tout état de cause elle ne pouvait donc pas attaquer par la voie de recours en annulation». Dans son arrêt du 16 février 1993, *ENU/Commission* (272), la Cour est encore plus nette : elle a admis le recours en carence d'une requérante, qui entendait contester le comportement de l'Agence d'approvisionnement EURATOM, contre l'omission de la Commission d'avoir pris une décision dans le délai d'un mois prévu par l'article 53 du traité EURATOM ; la Cour a considéré que cette décision, même si elle avait été adressée à l'Agence, aurait concerné directement et individuellement la requérante qui aurait pu alors former un recours en annulation ; elle devait donc pouvoir contester l'omission (273).

Si la Cour n'avait pas établi à cet égard le parallélisme entre le recours en annulation et le recours en carence, les personnes privées se seraient retrouvées dans la situation étrange de pouvoir, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE former un recours en annulation contre des actes qui, bien qu'adressés à une autre personne, les concernent directement et individuellement, mais de ne pas pouvoir agir en carence contre l'institution invitée à adopter de tels actes et qui, pour se soustraire à tout recours juridictionnel, garderait le silence. En d'autres termes, l'existence ou l'absence d'une voie de droit aurait dépendu du comportement des autorités de l'Union saisies d'une demande : si ces autorités répondent explicitement en acceptant ou en rejetant la demande, le recours de l'article 263 TFUE serait ouvert à l'auteur de la demande, même s'il n'est pas le destinataire de l'acte en question, dès lors que cet acte le concerne directement et individuellement (274) ; en revanche, si les autorités de l'Union ne répondent pas à l'intéressé, celui-ci serait privé de tout droit de recours dès lors qu'il ne serait pas le destinataire de l'acte demandé, alors même que cet acte le concerne directement et individuellement (275).

(272) C-107/91.

(273) Voy. également en ce sens, arrêts du 10 juin 1982, *Lord Bethell*, 246/81, point 16 ; du 26 novembre 1996, *T. Port*, C-68/95, point 59, et ordonnance du 1^{er} octobre 2004, *Escolar/Commission*, C-379/03 P, point 26.

(274) Compte tenu des atténuations apportées par le traité de Lisbonne à propos des actes réglementaires n'appelant pas de mesures d'exécution (*supra* n° 20).

(275) Conclusions de l'avocat général DUTHEILLET DE LAMOTHE, dans l'affaire 15/71, *Mackprang*, Rec. 1971, p. 808. Voy. également ordonnances du 25 juin 2008, *VDH Projektentwicklung et Edeka Rhein-Ruhr/Commission*, T-185/08, points 9 et s. ; du 25 mars 2009, *Scientific and Technological Committee of Agh e.a./Commission*, T-125/07, points 22 à 26, et du 24 novembre 2009, *Szomborg/Commission*, T-228/08, point 21.

En résumé, une personne physique ou morale ne peut saisir le juge de l'Union au titre de l'article 265, troisième alinéa, TFUE qu'en vue de faire constater que l'une des institutions s'est abstenue, en violation du traité, d'adopter un acte, autre qu'une recommandation ou un avis, dont elle est le destinataire potentiel ou qu'elle pourrait attaquer par la voie d'un recours en annulation (276).

La Cour a également clairement exclu les recours en carence des particuliers contre des cas d'omission de règlement ou de décision générale adressée aux États (277).

Enfin, il résulte des termes de l'article 265, troisième alinéa, TFUE, que le particulier ne peut se plaindre de ce que l'institution en cause a omis de lui adresser un acte dépourvu de caractère obligatoire (278).

b) *Les moyens*

59. L'article 265, premier alinéa, TFUE ne mentionne que l'absence «en violation des traités».

Il y a lieu d'interpréter cette expression largement comme englobant tant la violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application que le défaut d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, lorsque la compétence n'est pas liée, par suite d'un détournement de pouvoir.

Il peut s'agir de la violation de délais raisonnables, par exemple lorsqu'il s'agit pour une institution de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt d'annulation (279). Il convient à cet égard de se placer au moment de la mise en œuvre de la première phase de la procédure en carence. Ainsi, dans l'affaire *Asklepios Kliniken/Commission* (280), le requérant avait déposé une plainte devant la Commission pour dénoncer des aides prétendument illégales octroyées à des concurrents. Au moment de la mise en demeure prévue à l'article 265 TFUE, la Commission examinait la

(276) Ordonnances du 10 juillet 2001, *Edlinger/Commission*, T-191/00, point 20; du 17 novembre 2010, *Victoria Sanchez/Parlement et Commission*, T-61/10, point 28 (à propos de l'absence d'agir des institutions défenderesses à la suite d'une pétition).

(277) Arrêts du 26 octobre 1971, *Mackprang/Commission*, 15/71; du 15 janvier 1954, *Holtz et Willemsen*, 134/73, et du 28 mars 1979, *Granaria*, 90/78.

(278) Arrêt du 15 juillet 1970, *Borromeo/Commission*, 6/70.

(279) Arrêt du 19 février 2004, *SIC/Commission*, T-297/01 et T-298/01, point 32.

(280) Arrêt du 11 juillet 2007, T-167/04, points 80 et s.

plainte depuis douze mois, ce qui ne fut pas jugé déraisonnable par le Tribunal compte tenu de la complexité du dossier en cause (point 91).

Étant donné que le recours met en cause la carence d'une institution, d'un organe ou d'un organisme (c'est-à-dire l'abstention d'exercer une compétence), le requérant ne saurait évidemment se fonder sur l'incompétence ni sur l'absence de motivation.

c) Effets de l'arrêt

60. Aux termes de l'article 266 TFUE, c'est à l'institution, dont l'abstention a été déclarée contraire au traité, qu'il incombe de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt. Il n'appartient pas à la Cour de se substituer à elle ni à les lui dicter (encore que les motifs de l'arrêt peuvent comporter des précisions à cet égard, dont l'intensité varie en fonction de la nature de la compétence que l'institution s'est abstenue d'exercer : compétence liée quant à l'adoption de l'acte et à son contenu ou uniquement quant à l'adoption de l'acte dont le contenu n'est pas déterminé). Si la carence de l'institution ou de l'organe se poursuit, malgré la condamnation du Tribunal, elle ne pourra donner lieu qu'à l'engagement d'une seconde procédure en carence...

Enfin, on rappellera que la responsabilité de l'Union peut être engagée en cas de carence constatée par la Cour (281).

(281) Arrêts du 12 juillet 1988, *Parlement/Conseil*, 377/87, et *Commission/Conseil*, 387/87.

CHAPITRE 3

LE RECOURS EN RESPONSABILITÉ EXTRACONTRACTUELLE

61. L'article 268 TFUE donne une compétence exclusive (282) à la Cour pour connaître «des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340, deuxième et troisième alinéas».

L'article 340, deuxième alinéa, TFUE dispose que, «en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions» (283). On soulignera que cette disposition se réfère non pas à la faute mais aux «principes généraux communs aux droits des États membres».

SECTION 1. – LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ

A. – L'autonomie du recours en indemnité par rapport aux autres voies de droit de l'Union

62. Après une hésitation qui a pu naître à cet égard à la lecture de l'arrêt *Plaumann* du 15 juillet 1963 (284), le principe de l'autonomie du recours en indemnité, tant par rapport au recours en annulation que par rapport au recours en carence, a clairement été consacré par la Cour (285). La Cour a souligné la «fonction

(282) Arrêt du 13 février 1979, *Granaria*, 101/78. La circonstance que l'action en responsabilité non contractuelle, dirigée contre l'Union européenne, pourrait être fondée sur un régime national particulier, s'écartant du droit commun de la responsabilité, importe peu : la compétence de la Cour reste exclusive (arrêt du 20 juillet 2010, *Hanssens-Ensch*, C-377/09, points 17 et s.).

(283) Dans le domaine des relations contractuelles, l'Union peut être attraitée devant les juridictions nationales (cf. art. 340, al. 1^{er}, TFUE en liaison avec l'article 274 TFUE, qui énonce la compétence de droit commun des juridictions nationales, «[s]ous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice de l'Union européenne»), sauf clause compromissaire contenue dans le contrat (art. 272 TFUE).

(284) Aff. 25/62.

(285) Par rapport au recours en carence : voy. arrêts du 28 avril 1971, *Lutticke*, 4/69, point 6, et du 2 juillet 1974, *Holtz & Willemssen*, 153/73, point 3.

particulière», dans le cadre du système des voies de recours, du recours en indemnité subordonné à des conditions d'exercice «conçues en vue de son objet spécifique». Il est donc possible de demander réparation du préjudice causé par un acte non préalablement annulé et par une carence non préalablement constatée (286).

Toutefois, dans l'hypothèse exceptionnelle où le recours en indemnité est en fait un recours en annulation (ou en carence) déguisé, c'est-à-dire lorsque les conclusions en indemnité visent exactement au retrait des effets produits par l'acte que le requérant avait la possibilité d'attaquer par un recours direct en vertu de l'article 263 TFUE, l'autonomie disparaît et le recours en indemnité pourra être déclaré irrecevable (287). Cette exception ne joue donc pas à propos d'une mesure générale contre laquelle le particulier ne dispose pas de recours direct (288).

B. – *La subsidiarité du recours en indemnité par rapport aux voies de droit national*

63. Le caractère autonome du recours en indemnité doit être apprécié au regard du système de protection juridictionnelle des particuliers garanti sur le plan national. On rappellera que ce sont les juridictions nationales qui sont, en première ligne, confrontées aux questions d'application du droit de l'Union.

Dans ces conditions, lorsque les voies de droit nationales sont susceptibles d'être utilisées pour obtenir réparation des conséquences préjudiciables d'un acte de l'Union illicite, mis en œuvre par les autorités nationales, elles doivent être utilisées en priorité (289).

Il existe une jurisprudence abondante en la matière et qui semble marquée par des flottements. En réalité, les arrêts de la Cour ont été rendus au gré des cas d'espèce : ainsi que le souligne R. Joliet,

(286) Arrêt du 24 octobre 2000, *Fresh Marine/Commission*, T-178/98, point 49, et ordonnance du 6 juillet 2011, *Petroci/Conseil*, T-160/11, point 25.

(287) Arrêt du 26 février 1986, *Krohn*, 175/84, point 33, où la Cour se réfère à l'arrêt *Plau-mann* en limitant ainsi strictement la portée de cet arrêt : celui-ci concernait, selon la Cour, «le cas exceptionnel où le recours en indemnité tend au paiement d'une somme dont le montant correspond exactement à celui des droits qui ont été payés par le requérant en exécution d'une décision individuelle et où, de ce fait, le recours en indemnité tend en réalité au retrait de cette décision individuelle». Voy. également arrêts *Fresh Marine/Commission*, précité, point 50; du 21 juin 2006, *Danzer/Conseil*, T-47/02, point 28, et du 3 mars 2010, *Artegodan*, T-429/05, point 50; ordonnance du 30 septembre 2009, *Ivanov/Commission*, T-166/08, point 51.

(288) Arrêt du 17 mai 1990, *Sonito*, C-87/89, point 14.

(289) Arrêt du 14 juillet 1967, *Kampffmeyer*, 5, 7 et 13 à 24/66.

«se borner à reproduire des motifs rédigés en termes généraux pour opposer tel arrêt à tel autre conduirait à souligner des contradictions qui ne sont qu'apparentes» (290). La démarche consiste, à chaque fois, à rechercher le centre de gravité de la responsabilité :

- si le manquement au droit de l'Union ayant causé le dommage est imputable à une institution, la responsabilité qui s'ensuit devra être portée à la connaissance exclusive de la Cour de justice;
- en revanche, si le manquement est imputable à une autorité nationale, dans l'exercice de ses compétences d'exécution du droit de l'Union, seuls les juges nationaux seront compétents pour apprécier si la responsabilité de l'État en cause est engagée à la lumière des principes dégagés par la Cour en matière de responsabilité extracontractuelle de l'État pour violation du droit de l'Union et éventuellement après avoir interrogé la Cour sur la portée de la règle de droit de l'Union enfreinte. Il n'en irait autrement que si l'autorité nationale compétente ne peut s'écarter, dans sa mission d'exécution, d'une ligne de conduite que lui impose et lui indique l'institution responsable (291).

64. Cette délimitation de la responsabilité entre autorités nationales et Union européenne n'est pas toujours aisée à établir. Plusieurs cas peuvent être distingués (292) :

- non paiement d'une somme par une autorité nationale en violation d'un règlement de l'Union (dont la validité n'est pas contestée) : dans ce cas, le particulier doit saisir les juridictions internes, dès lors que ce qui est en cause, ce n'est pas la validité d'un acte de l'Union, mais l'application qui en est faite sur le plan national ; le juge national appréciera la légalité de la décision individuelle d'application du règlement de l'Union, après renvoi éventuel en interprétation à la Cour (293) ;
- action en remboursement de sommes perçues par l'autorité nationale en vertu d'un règlement de l'Union dont la légalité est

(290) *Le droit institutionnel de l'Union. Le Contentieux*, précité, p. 251.

(291) La circonstance que la Commission a exprimé son opinion sur le comportement reproché aux autorités nationales ne suffit évidemment pas pour faire basculer la responsabilité du côté de l'Union, que la Commission ait agi de sa propre initiative ou sur demande des autorités nationales (arrêt du 29 octobre 2009, *Bowland Dairy Products/Commission*, T-212/06, point 41).

(292) Voir R. JOLIET, *Le droit des Communautés européennes. Le Contentieux*, précité, p. 253.

(293) Par exemple, arrêts du 26 novembre 1975, *Grands Moulins des Antilles*, 99/74 ; du 10 mai 1978, *Exportation des sucres*, 132/77 ; 12 décembre 1979, *Hans-Otto Wagner*, 12/79, et du 27 mars 1980, *Sucrimez*, 133/79.

contestée par le requérant : dans ce cas, la voie appropriée pour ce dernier est d'agir en restitution de l'indu devant les juridictions nationales, en faisant valoir l'illégalité du règlement de l'Union; il appartiendra alors à celles-ci d'interroger la Cour au titre préjudiciel sur la validité de ce règlement (294). Dans l'hypothèse où la restitution des sommes illégalement perçues n'est pas suffisante pour compenser l'intégralité du dommage, le requérant pourra engager l'action en responsabilité devant la Cour (295);

- actions par lesquelles les requérants tentent d'obtenir des institutions de l'Union des avantages (telles des restitutions à la production ou à l'exportation) équivalant à ceux que la réglementation de l'Union a illégalement omis de leur octroyer (ce qui est en cause, ce n'est pas une charge induue, mais l'omission de prévoir tel avantage) : la Cour a admis la recevabilité de telles requêtes sans opposer la nécessité d'épuiser préalablement les voies de recours internes (dès lors que les requérants n'auraient, de toute manière, pas pu obtenir de l'administration nationale l'avantage auquel ils estimaient avoir droit sans une intervention préalable du législateur de l'Union (296)). Il ne saurait incomber à une juridiction nationale de décider comment une institution de l'Union aurait dû exercer le pouvoir normatif qui lui est conféré.

En conclusion, ce n'est que si les droits nationaux offrent une protection efficace des personnes concernées et peuvent aboutir à une réparation complète du dommage subi que la recevabilité d'une

(294) Par exemple, arrêts du 30 mai 1989, *Roquette frères*, 20/88, point 14; du 18 septembre 1995, *Nölle/Conseil*, T-167/94; du 21 mars 2000, *Greenpeace France e.a.*, C-6/99, point 54, et du 21 juin 2006, *Danzer/Conseil*, T-47/02, point 33 (à propos de décisions d'astreintes prononcées par les autorités nationales en application des directives «sociétés», dont la validité était contestée devant le juge national). En revanche, si la réglementation de l'Union en cause a déjà été déclarée invalide par la Cour, les juridictions nationales seront seules compétentes pour connaître d'une action en répétition de montants indûment perçus par un organisme national sur la base de cette réglementation (arrêts *Roquette frères*, précité, point 14, et du 18 mars 2010, *Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission*, C-419/08 P, point 23).

(295) Arrêt du 21 mai 1976, *Roquette II*, 26/74. Jugé, à cet égard, que les frais d'avocat exposés par les requérants devant les juridictions nationales ne constituent pas un dommage susceptible d'être indemnisé devant le juge de l'Union, mais des dépens engagés dans le cadre d'une procédure nationale, question qui est accessoire au litige national (arrêt *Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission*, précité, point 27).

(296) Par exemple, arrêts du 2 décembre 1971, *Zuckerfabrick Schöppenstedt*, 5/71; du 13 juin 1972, *Compagnie d'approvisionnement*, 9 et 11/71; du 24 octobre 1973, *Merkur I*, 43/ 72; 2 juillet 1974, *Holtz & Willemsen*, 153/73; arrêts du 4 octobre 1979, *Dumortier Frères*, 64/78, et *Interquell*, 261 et 262/78, «affaires du *gritz* et du *quellmehl*»; du 17 décembre 1981, *Walzmühle*, 197 à 200, 243, 245 et 247/80; du 14 janvier 1987, *Zuckerfabrick Bedburg*, 281/84, point 12; du 30 mai 1989, *Roquette VIII*, 20/88, point 16, et du 23 novembre 2004, *Cantina Sociali di Dolianova e.a./Commission*, T-166/98, point 116.

action devant la Cour de justice dépend de l'épuisement des voies de recours ouvertes devant les autorités nationales. L'arrêt du 26 février 1986, *Krohn* (297), résume bien la jurisprudence : « il est exact... que l'action en indemnité doit être appréciée au regard de l'ensemble du système de protection juridictionnelle des particuliers instauré par le traité et que sa recevabilité peut se trouver subordonnée, dans certains cas, à l'épuisement des voies de recours internes qui sont ouvertes pour obtenir l'annulation de la décision de l'autorité nationale. Encore faut-il pour qu'il en soit ainsi que ces voies de recours nationales assurent de manière efficace la protection des particuliers intéressés en étant susceptibles d'aboutir à la réparation du dommage allégué ».

Cela étant, la jurisprudence de la Cour a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en raison du « périple judiciaire » (298) qu'elle contraint le justiciable à entreprendre devant les juridictions nationales qui, à leur tour, seront amenées, bien souvent, à saisir la Cour par la voie préjudicielle (299).

C. – *La qualité pour agir*

65. Le recours est ouvert à toutes personnes physiques ou morales qui se prétendent victimes d'un dommage causé par l'Union, ainsi qu'aux États membres (300).

La partie requérante doit établir un intérêt à agir, ce qui suppose qu'elle soit elle-même lésée. La Cour refuse donc qu'un recours soit introduit par un syndicat, à défaut pour lui de subir un préjudice propre : ce sont leurs membres qui, à titre individuel, doivent agir en responsabilité (301). La Cour a toutefois admis la subrogation d'un tiers, sous réserve qu'elle ne constitue pas un abus (302).

(297) 175/84, point 27.

(298) Selon l'expression de l'avocat général MAYRAS dans ses conclusions dans l'affaire *Merkur*, *Rec.* p. 1973, p. 1180.

(299) Voy. M. WAELBROECK, *Commentaire Mégret*, précité, p. 292 et 293; L. GOFFIN, « La recevabilité du recours en indemnité devant la Cour de justice des CE », *J.T.* 1981, p. 1.

(300) À ce jour, aucune action en responsabilité extracontractuelle n'a été exercée par un État contre l'Union. Faut-il, par ailleurs, rappeler que le juge de l'Union n'est pas compétent pour connaître des recours introduits par des personnes physiques ou morales à l'encontre d'autres personnes physiques ou morales (ordonnances du 14 juillet 1998, *Glasoltherm/Commission e.a.*, C-399/97, point 7, et du 25 mars 2011, *Noko Ngele/Commission e.a.*, T-15/10, point 38) ?

(301) Arrêt du 18 mars 1975, *Union syndicale SPE/Conseil*, 72/74.

(302) Arrêt du 4 octobre 1979, *Ireks Arkady*, 238/78. La personne qui a ainsi cédé son droit n'a plus droit à réparation et son recours doit être rejeté (arrêt du 13 novembre 1984, *Birra Wührer*, 256, 257, 265, 267/80, 5, 51/81 et 282/82).

D. – *Le défendeur*

66. Le Tribunal, conformément aux articles 268 TFUE et 340, deuxième et troisième alinéas, TFUE, est compétent pour connaître des recours en réparation de dommages causés uniquement par les institutions, organes et organismes de l'Union ou leurs agents dans l'exercice des fonctions (303). Quoique l'article 340 TFUE prévoit que l'obligation de réparer incombe à l'«Union», l'action doit, selon la Cour, être dirigée contre l'institution auteur de l'acte dommageable (et pas nécessairement la Commission qui, comme on sait, a, en principe, vocation à représenter l'Union) (304). Lorsque l'acte incriminé a été adopté par le Conseil sur proposition de la Commission, le recours pourra conjointement mettre en cause le Conseil et la Commission (305). Il devrait normalement être dirigé contre le Conseil et le Parlement lorsque l'acte en cause a été adopté selon la procédure législative ordinaire.

La Cour est également compétente pour statuer sur un recours en indemnité dirigé contre la BEI, bien qu'elle ne soit pas une institution, mais agissant en tant que mandataire de l'Union dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés au titre du FED (306), ainsi que contre la BCE (art. 340, al. 3, TFUE), laquelle, comme on sait, est dotée de la personnalité juridique (art. 308 TFUE).

Dans le même sens, selon la Cour, la responsabilité de l'Union peut également être engagée en raison du mauvais traitement d'une plainte par le médiateur européen. En effet, le contrôle juridictionnel de son activité ne saurait être exclu par le contrôle que le Parlement européen exerce à son égard (307).

Enfin, la responsabilité peut être engagée pour des dommages causés par les agents de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions (art. 340, al. 2, TFUE). Cette expression «dans l'exercice de leurs fonctions» a été interprétée restrictivement par la Cour : il faut un lien interne et direct entre l'exercice des fonctions et les agissements de l'agent en cause. Ainsi, un accident de roulage provoqué par un

(303) Arrêt du 23 mars 2004, *Médiateur/Lamberts*, C-234/02 P, points 49 et 59, et ordonnance du 30 juin 2011, *West Indies Pack/France*, T-221/11, point 8.

(304) Arrêt du 13 novembre 1973, *Werhahn/Conseil et Commission*, 63/72 à 69/72.

(305) *Idem*.

(306) Arrêt du 2 décembre 1992, *SGEEM et Etroy/BEI*, C-370/89, points 15 et 16.

(307) Arrêt du 10 avril 2002, *Lamberts/Médiateur*, T-209/00, point 57, confirmé par arrêt du 23 mars 2004, *Médiateur/Lamberts*, C-374/02 P, point 52.

fonctionnaire d'Euratom autorisé, par un ordre de mission, à véhiculer des visiteurs, n'est pas constitutif d'un acte accompli dans l'exercice des fonctions» (308). Ce n'est qu'à cette condition que l'agent mis en cause bénéficiera de l'immunité de juridiction devant les juridictions nationales qui devront se déclarer incompétentes (309). L'Union pourra alors se retourner contre son agent pour demander réparation du dommage subi par elle ou le remboursement des sommes qu'elle aurait été amenée à verser à des tiers (art. 340, al. 3, TFUE).

On relèvera que, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la responsabilité des institutions ne pouvait être engagée du fait de positions communes adoptées par l'Union européenne dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ancien troisième pilier). En effet, l'article 41, paragraphe 1, de l'ancien TUE ne faisait pas figurer les articles 235 et 288, deuxième alinéa, CE parmi les articles du traité CE applicables dans ce domaine (310).

E. – *Le délai de recours*

67. Selon l'article 46 du statut de la Cour, le délai de recours est de cinq ans, à compter non pas de la survenance du fait ou de l'acte générateur du dommage, mais de la réalisation effective du dommage ou de l'apparition des effets dommageables de l'acte illicite de l'Union (311). Il convient, à cet égard, d'adopter une approche strictement objective : l'on ne saurait, ainsi, faire dépendre l'appréciation du caractère certain du dommage de la conviction de la partie prétendument lésée d'avoir subi un préjudice, ou encore de la connaissance précise et circonstanciée par la victime des faits de la cause (312). En effet, s'il en allait différemment, cela risquerait de

(308) Arrêt du 10 juillet 1969, *Sayag e.a./Leduc*, 9/69.

(309) Arrêt du 11 juillet 1968, *Sayag/La Concorde*, 5/68.

(310) Arrêt du 27 février 2007, *Gestoras Pro Amnistia e.a./Conseil*, C-354/04 P, points 47 et 48.

(311) Arrêts du 27 janvier 1982, *Birra Wührer*, 256, 257, 265, 267/80 et 5/81; *Soc. de Franceschi SPA Monfalcone*, 51/81, et du 19 avril 2007, *Holcim (Deutschland)/Commission*, C-282/05 P, point 29. Ainsi la prescription ne peut courir qu'à partir du moment où le préjudice pécuniaire s'est effectivement réalisé (arrêt du 19 avril 2007, *Holcim (Deutschland)/Commission*, C-282/05 P, point 33; ordonnances du 1^{er} avril 2009, *Perry/Commission*, T-280/08, point 36, et du 14 mars 2011, *Campailla/Commission*, T-429/09, point 41). Toutefois, la Cour admet que le recours puisse être préventif, dans l'hypothèse où le dommage ne s'est pas encore réalisé mais est imminent et prévisible avec une certitude suffisante, même s'il ne peut encore être chiffré avec précision (arrêts du 2 juin 1976, *Kampffmeyer/Conseil et Commission*, 56 à 60/74, point 6, et du 6 décembre 1984, *Biovilac/CEE*, 59/83).

(312) Ordonnance du 14 mars 2011, *Campailla/Commission*, T-429/09, point 42.

porter atteinte au principe de sécurité juridique à la base des délais de prescription (313).

De façon plus générale, ce délai ne saurait commencer à courir avant que ne soient réunies toutes les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation (314). Toutefois, dans le cas exceptionnel où le requérant n'a pu prendre connaissance du fait constitutif de son dommage qu'après l'expiration du délai de prescription, son action sera recevable (315).

La prescription est interrompue :

- soit par «la requête formée devant la Cour», à savoir celle qui tend à mettre en cause la responsabilité de l'Union conformément à l'article 340, deuxième alinéa, TFUE (un recours en annulation n'est donc pas interruptif de la prescription (316)),
- soit par la demande présentée auprès de l'institution, pourvu que le recours soit, ensuite, formé dans le délai du recours en annulation ou du recours en carence. Ce n'est qu'à cette condition que l'interruption de la prescription sera acquise. Mais cela ne signifie pas que le délai de prescription soit abrégé en cas de demande préalable (317).

Enfin, à la différence de ce qui est le cas pour les délais de recours en annulation, le moyen de prescription ne peut pas être soulevé d'office, car il ne s'agit pas d'un moyen d'ordre public (318).

SECTION 2. – LES CONDITIONS DE FOND

68. L'article 340, deuxième alinéa, TFUE renvoie aux «principes généraux communs aux droits des États membres». À cet égard, devant la grande disparité des régimes nationaux relatifs à la responsabilité de la puissance publique, plutôt que de se référer à un

(313) Arrêt du 17 juillet 2008, *Commission/Cantina sociale di Dolianova e.a.*, C-51/05 P, points 58 et 60.

(314) Arrêts du 31 janvier 2001, *Jansma/Conseil et Commission*, T-76/94, point 76; du 19 avril 2007, *Holcim (Deutschland)/Commission*, C-282/05 P, point 29, et ordonnance du 19 mai 2008, *Transports Schiocchet-Excursions/Commission*, T-220/07, point 32.

(315) Arrêt du 7 novembre 1985, *Adams*, 145/83.

(316) Un recours en annulation ne saurait donc être considéré comme étant une requête de nature à interrompre le délai de prescription [arrêt *Holcim (Deutschland)/Commission*, précité, point 36].

(317) Par exemple, arrêts du 14 juillet 1967, *Kampffmeyer/Commission*, 5, 7, 13 à 24/66; du 5 avril 1973, *Giordano/Commission*, 11/72, et du 18 septembre 1995, *Nölle/Conseil*, T-67/94, point 30.

(318) Arrêt du 30 mai 1989, *Roquette*, 20/88.

«plus petit commun dénominateur» (319), la Cour a préféré s'inspirer des règles nationales les plus appropriées à la spécificité et à la finalité de la responsabilité de l'Union (320).

Il est de jurisprudence constante que la responsabilité de l'Union suppose la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement et le préjudice invoqué (321). Dès lors que l'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours est rejeté dans son ensemble, sans qu'il soit nécessaire pour le juge d'examiner les autres conditions (322).

A. – L'illégalité

69. Ce n'est pas le lieu d'exposer de façon détaillée le régime de la responsabilité extracontractuelle de l'Union. Seules les grandes orientations de la jurisprudence seront dégagées ci-après.

La Cour de justice s'est montrée extrêmement restrictive pour reconnaître la responsabilité de l'Union du chef de son activité *normative* (323), ce qui représente une partie substantielle de ses activités. On observera qu'aucune distinction n'a été opérée entre les activités proprement législatives et les activités de nature réglementaire en raison de l'ambivalence de la notion de règlement dans l'ordre juridique communautaire, laquelle ne laissait pas apparaître la spécificité des normes en cause. De fait, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la distinction entre les actes législa-

(319) Selon l'expression de l'avocat général K. ROEMER dans ses conclusions dans l'affaire *Zuckerfabrik Schüppenstedt/Conseil*, 5/71, *Rec.* 1971, p. 991.

(320) K. ROEMER, dans les conclusions susvisées, se réfère aux «objectifs spécifiques de traité», ainsi qu'aux «particularités des structures communautaires». Voy. également ses conclusions dans les aff. jtes 63 et 69/72, *Werhahn/Conseil*, *Rec.* 1973, p. 1257 et 1258.

(321) Par exemple, arrêts du 7 mai 1992, *Pesquieras De Bermeo et Maviera Lada/Commission*, C-258/90 et C-259/90; du 21 mai 2008, *Belfass/Conseil*, T-495/04, point 119, et du 2 décembre 2008, *Nuova Agricast et Cfra/Commission*, T-362/05 et T-363/05, point 54.

(322) Par exemple, arrêts du 15 septembre 1994, *KYDEP/Conseil et Commission*, C-146/91, point 81; *Belfass/Conseil*, précité, point 120; *Nuova Agricast et Cofra/Commission*, précité, point 54; du 11 juillet 2007, *Sison/Conseil*, T-47/03, points 232 et 233; du 20 janvier 2010, *Sungro e.a./Conseil et Commission*, T-252/07, T-271/07, T-272/07, point 36; du 24 mai 2011, *Nuova Agricast*, T-373/08, point 50, et ordonnance du 6 juillet 2011, *Noko Ngele/Commission*, T-105/11, point 17.

(323) Cette expression recouvre également les cas d'«omission législative»(par exemple, arrêts du 5 décembre 1978, *Denkavit/Commission*, 14/78, points 11 à 20, à propos de l'omission de décider de l'inclusion d'une nouvelle substance dans l'annexe d'une directive; du 15 septembre 1994, *KYDEP*, C-146/91, *Rec.* p. I-4199, à propos de la présentation tardive au Conseil par la Commission d'une proposition de réglementation concernant la contamination radioactive des denrées alimentaires suite à l'accident de Tchernobyl).

tifs et les actes exécutifs était superbement ignorée dans les traités communautaires ou, en tout cas, n'était pas facile à établir (324). Ainsi, dans les premiers arrêts marquants en la matière, pour que la responsabilité de la Communauté soit reconnue, la Cour a exigé, «s'agissant d'un acte normatif qui implique des choix de politiques économique», «la violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les intérêts des particuliers» (325), formule reprise de façon constante par la Cour (326), jusqu'à la reprise de la formulation retenue dans le contexte de la responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire.

La Cour s'est expliquée sur les raisons justifiant cette conception restrictive (327) :

- l'exercice de la fonction normative, même là où il existe un contrôle juridictionnel de la légalité des actes, ne doit pas être entravé par la perspective d'actions en dommages-intérêts chaque fois que l'intérêt général de l'Union commande de prendre des mesures normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts des particuliers;
- dans un contexte normatif caractérisé par l'existence d'un large pouvoir d'appréciation, indispensable à la mise en œuvre d'une politique de l'Union, la responsabilité de celle-ci ne peut être engagée que si l'institution concernée a méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs;
- dans un tel contexte, il peut être exigé du particulier qu'il supporte, dans des limites raisonnables, n'excédant pas les risques normaux inhérents aux activités économiques concernées, sans pouvoir se faire indemniser, par les fonds publics, certains effets préjudiciables à ses intérêts, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci est reconnu non valide.

(324) Le traité de Lisbonne distingue les actes législatifs, adoptés selon la procédure législative, ordinaire ou spéciale (art. 289 TFUE), des actes non législatifs de portée générale (actes délégués – art. 290 TFUE) ou encore des actes d'exécution (art. 291 TFUE).

(325) Arrêt du 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil*, 5/71.

(326) Arrêts du 13 juin 1972, *Cie d'approvisionnement, de transport et de crédit e.a./Commission*, 9 et 11/71; du 24 octobre 1973, *Merkur/Commission*, 43/72; du 2 juillet 1974, *Holtz & Willemssen/Conseil et Commission*, 153/73; du 14 mai 1975, *CNTA/Commission*, 74/74, et du 31 mars 1977, *Compagnie industrielle du comté de Loheac/Conseil et Commission*, 54 à 60/76.

(327) Voy. notamment arrêts du 25 mai 1978, *HNL/Conseil et Commission*, 836/76, 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, points 5 et 6; du 11 juillet 2007, *Schneider Electric/Commission*, T-351/03, point 125, et du 9 septembre 2008, *MyTravel/Commission*, T-212/03, point 42.

– la circonstance que l’acte soit attaqué par un particulier, au titre de l’article 263 TFUE, n’exclut pas le caractère normatif (328).

Deux conditions doivent ainsi être réunies pour que soit engagée la responsabilité de l’Union du fait de son activité normative, impliquant des choix de politique économique : la règle de droit enfreinte doit protéger les intérêts des particuliers et la violation doit être suffisamment caractérisée.

S’agissant de la responsabilité de la Communauté du fait de son *action proprement administrative*, la Cour n’a pas fait application des conditions restrictives susvisées, mais a simplement vérifié si le comportement reproché à l’institution en cause était ou non entaché d’irrégularités, tel un défaut de diligence. Est assez topique, à cet égard, l’arrêt du 7 juillet 1985, *Adams/Commission*, à propos de divers manquements reprochés de la Commission à son obligation de secret, qui ont permis, en Suisse, de désigner le requérant comme l’auteur des informations qui avaient conduit la Commission à infliger une amende à l’ancien employeur du requérant, la société suisse Hoffmann-La Roche, pour certaines pratiques anticoncurrentielles. Toutefois, nous verrons que l’étendue de la marge d’appréciation dont dispose l’auteur de l’acte mis en cause deviendra, sous l’effet des développements du régime de la responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire, le point névralgique du régime de la responsabilité extracontractuelle de l’Union, quelle que soit la nature, normative ou non, l’acte invalidé.

(328) Par exemple, arrêt du 26 juin 1990, *Sofrimport*, 152/88, point 60, par lequel, après avoir annulé plusieurs règlements de la Commission attaqués par un importateur de pommes de terre, en ce qu’ils suspendaient, durant une certaine période, la délivrance des certificats d’importation pour les pommes de table originaires du Chili, en ce compris pour les produits en cours d’acheminement vers la Communauté, a condamné la Commission à réparer le préjudice subi par cet importateur, du fait de cette suspension, en ce qui concerne quelque 90000 cartons de pommes de terre stockés à l’époque en transit au port de Marseille.

a) *La règle de droit enfreinte doit protéger les intérêts des particuliers (329)*

70. Il en est ainsi du principe du respect des droits acquis (330), du principe de non-rétroactivité (331), du devoir de sollicitude (332), du principe de bonne administration (333), de la règle de non-discrimination (334), de la règle de protection de la confiance légitime (335), du principe de liberté du commerce des produits agricoles (336), de la règle d'impartialité dans l'accomplissement d'une mission d'enquête (337), du respect des droits de la défense (338) et du principe de proportionnalité (339).

Toutefois, la Cour n'a pas reconnu un effet protecteur aux règles régissant la répartition des compétences entre institutions (340) ni, en principe, aux règles de procédure ou de forme des actes réglementaires, telle l'obligation de motivation (341), lesquelles n'attribuent généralement pas de droits subjectifs aux particuliers (même s'il est possible que l'acte réglementaire, vicié pour des raisons de procédure ou de forme, soit invalidé).

(329) Cette condition est inspirée de la *Schutznormtheorie* du droit allemand. Elle ne doit pas être confondue avec celle de l'affectation directe et individuelle à laquelle est subordonné le recours en annulation des particuliers contre des actes dont ils ne sont pas destinataires (art. 340, al. 4, TFUE).

(330) Arrêt du 10 décembre 1975, *Union nationale des coopératives agricoles de céréales/Commission et Conseil*, 95 à 98/74, 15 et 100/75.

(331) Arrêts du 14 mai 1975, *CNTA*, 74/74, et du 8 juin 1977, *Merkur*, 97/76.

(332) Arrêt du 18 septembre 1995, *Nölle/Conseil et Commission*, T-167/94, point 76.

(333) Arrêt du 17 février 1998, *Pharos/Commission*, T-105/96, point 78.

(334) Arrêts du 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil*, précité; du 13 juin 1972, *Cie d'approvisionnement de transport et de crédit e.a./Commission*, précité, et du 25 mai 1978, *HLN/Conseil et Commission*, précité.

(335) Arrêt *Merkur*, précité; arrêts du 14 mai 1975, *CNTA*, 74/74; du 19 mai 1992, *Mulder*, C-104/89 et C-37/90, point 15, et du 28 avril 1988, *Von Deet*, 170/86.

(336) Arrêt du 14 juillet 1967, *Kampffmeyer*, 5, 7, 13 à 24/76.

(337) Arrêt du 6 avril 2006, *Camós Grau/Commission*, T-309/03, point 102 (à propos des missions d'enquête confiées à l'OLAF).

(338) Arrêt *Sison/Conseil*, précité, point 239. Le Tribunal de première instance a toutefois estimé, dans cet arrêt, que, le principe fondamental du respect des droits de la défense consistant en une garantie procédurale, le préjudice qui découle de sa violation est suffisamment réparé par l'annulation de l'acte attaqué (point 241).

(339) Arrêts du 13 novembre 1973, *Werhahn Hansamühle e.a./Commission*, 63 à 69/72, et du 14 janvier 1987, *Bedburg*, 281/84.

(340) Arrêt du 13 mars 1992, *Industrie en Handelsonderneming Vreugdenhil Bv/Commission*, C-282/90.

(341) Par exemple, arrêts du 15 septembre 1982, *Kind/CEE*, 106/81, point 14; du 30 septembre 2003, *Eurocoton e.a./Conseil*, C-76/01 P, points 97 à 99; du 12 septembre 2007, *Nikolaou/Commission*, T-259/03, point 271, et du 2 décembre 2008, *Nuova Agricast et Cofra/Commission*, T-362/05 et T-363/05, point 90.

b) *La violation doit être suffisamment caractérisée*

71. La Cour s'est montrée particulièrement exigeante à cet égard. Ainsi, dans la célèbre affaire «poudre de lait» *HNL/Conseil et Commission*, précitée, la Cour, en se référant aux «principes qui, dans les systèmes juridiques des États membres régissent la responsabilité des pouvoirs publics pour les préjudices causés aux particuliers par les actes normatifs», a considéré que la responsabilité de la Communauté ne pouvait être engagée que si celle-ci, par un acte normatif non valide, avait méconnu, de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (points 5 et 6). Elle a, à cet égard, pris en compte, au titre du caractère manifeste, la justification insuffisante de l'acte – dont la preuve est extrêmement difficile à administrer par la victime, dès lors que cela revient à établir que le comportement de l'institution défenderesse confine, en tant que tel, à l'arbitraire (342).

Cette jurisprudence a véritablement conduit à «verrouiller» la possibilité d'engager la responsabilité extracontractuelle de l'Union du fait de son activité normative ou impliquant des choix de politique économique, voire dans la sphère de sa compétence administrative lorsque l'institution concernée détient un large pouvoir d'appréciation.

72. Ces dernières années, la Cour a pris soin, dans un souci de clarification, d'aligner les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'Union sur celles qu'elle avait dégagées à l'égard des États membres pour les dommages causés, dans des circonstances comparables, aux particuliers en raison de la violation du droit de l'Union (343). Ainsi, dans son arrêt du 4 juillet 2000, *Bergaderm et*

(342) Arrêts du 4 octobre 1979, *Ireks Arkady*, 238/78; DG V, 241, 242, 245 à 250/78; *Interquell Stärke-Chemie*, 261 et 262/78; *Dumortier*, 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79; du 5 décembre 1979, *Amylum 116/77* et 124/77; du 19 mai 1992, *Mulder II*, C-104/89 et C-37/90; du 21 février 1995, *Campo Ebro*, T-472/93; du 14 septembre 1995, *Antillean Rice Mills e.a./Commission*, T-480/93 et T-483/93, point 194; du 9 décembre 1997, *Quiller e.a./Conseil et Commission*, T-195/94 et 202/94, point 49, et du 3 mars 2010, *Artogodan/Commission*, T-429/05, point 53.

(343) Voy. non seulement arrêt du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, mais également, à propos d'un défaut de transposition d'une directive : arrêts du 8 octobre 1996, *Dillenkofer e.a.*, C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94; à propos d'une transposition ou d'une interprétation erronée d'une directive : arrêts du 26 mars 1996, *British Telecommunication*, C-392/93; du 17 octobre 1999, *Denkavit e.a.*, C-283, 291 et 292/94; du 15 juin 1999, *Rechberger*, C-140/87; du 24 septembre 1998, *Brinkmann*, C-319/96; du 18 janvier 2001, *Stockholm Lindöpark*, C-150/99, et du 25 janvier 2007, *Robins e.a.*, C-278/05; à propos d'une interdiction claire précrite par les traités : arrêt du 23 mai 1996, *Hedley lomas*, C-5/94; à propos d'une violation du droit de l'Union commise par une juridiction nationale : arrêts du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, et du 13 juin 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03.

Goupil/Commission (344), elle a précisé que, lorsque l'État membre ou l'institution en cause ne disposent que d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit de l'Union peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée (point 44) (345).

Plusieurs conséquences découlent de la jurisprudence *Bergaderm et Goupil/Commission* :

- s'agissant des actes normatifs, la mise en cause de la responsabilité de l'Union sera rendue plus aisée lorsque l'institution ne disposait en réalité que d'une marge d'appréciation réduite, voire inexistante : dans ces conditions, une simple illégalité suffira à engager la responsabilité de l'Union (346) ;
- la nature générale ou individuelle d'un acte n'est pas déterminante pour établir si l'on se trouve en présence d'une violation suffisamment caractérisée (347), ce dernier concept étant transposé dans tous les cas susceptibles d'engager la responsabilité extracontractuelle de l'Union.

Toutefois, si le critère de l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'institution concernée joue un rôle clef dans l'appréciation de l'existence d'une violation suffisamment caractérisée, il convient, également, de prendre en considération le complexité de la situation à régler, les difficultés d'application ou d'interprétation des textes, le

(344) C-352/98 P. Voy. également, arrêts du 12 septembre 2007, *Nikolaou/Commission*, T-259/03, points 39 et 40, et du 2 décembre 2008, *Nuova Agricast et Cofra/Commission*, T-362/05 et T-363/05, point 76.

(345) Voy. également arrêts du 10 décembre 2002, *Camar*, C-312/00 P ; du 19 avril 2007, *Holcim (Deutschland)/Commission*, C-282/05 P, point 47 ; du 11 juillet 2007, *Schneider Electric/Commission*, T-351/03, point 117, et du 24 mai 2011, *Nuova Agricast/Commission*, T-373/08, point 72. Voy., à cet égard, C. WILSON, «The role of discretion in EC Law on non-contractual Liability», *Common Market Law Review*, n° 42, 2005, p. 686.

(346) Voy., pour un premier cas d'application, arrêt du 24 octobre 2000, *Fresh Marine/Commission*, T-178/98, en matière de fixation de droits antidumping provisoires, dans lequel le Tribunal semble avoir attaché plus d'attention à la marge d'appréciation dont disposait la Commission lorsqu'elle a adopté l'acte litigieux (un règlement) qu'à sa nature administrative ou normative ; cet arrêt a été confirmé, sur pourvoi, par l'arrêt du 10 juillet 2003 (C-472/00 P, points 24 à 31).

(347) Arrêts *Bergaderm et Goupil/Commission*, précité, point 46 ; du 10 juillet 2003, *Commission/Fresh Marine*, précité, point 27, et *Holcim (Deutschland)/Commission*, précité, point 48. Dans son arrêt du 23 octobre 2001 (*Dieckmann et Hansen/Commission*, T-155/99), le Tribunal a ainsi considéré que la Commission dispose d'une marge d'appréciation étendue « lorsqu'elle adopte des mesures d'application du régime de contrôle des importations des produits de la pêche, telle que l'inscription ou la radiation d'un pays tiers de la liste des pays tiers autorisés à exporter des produits de la pêche vers la Communauté » (point 52).

degré de clarté et de précision de la règle violée et le caractère intentionnel ou inexcusable de l'erreur commise (348).

On soulignera qu'un délai de jugement déraisonnable peut donner lieu à un recours en indemnité introduit contre l'Union. Ainsi, la Cour a jugé, dans l'affaire *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Commission* (arrêt du 16 juillet 2009, C-385/07 P), que la procédure devant le Tribunal de première instance avait méconnu les exigences liées au respect d'un délai raisonnable (349). Ce non-respect, qui peut donner lieu à une demande en indemnité, ne peut cependant conduire à l'annulation de l'arrêt attaqué sauf s'il existe des indices que la durée excessive de la procédure a eu une incidence sur la solution du litige (350).

Lorsqu'il s'agit de mettre en cause la bonne administration, il est à noter que la qualification d'acte de mauvaise administration par le médiateur, à l'issue d'une procédure alternative extrajudiciaire, qui répond à des critères spécifiques et qui n'a pas nécessairement le même objectif que celui d'un recours en justice, ne signifie pas, par elle-même, que le comportement de l'institution concernée constitue une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit au sens de la jurisprudence (351).

Par ailleurs, on observera que, dans la ligne de l'arrêt *HNL/Conseil et Commission*, précité, plusieurs arrêts de la Cour ou du

(348) Par exemple, arrêts du 26 janvier 2006, *Medici Grimm/Conseil*, T-364/03, points 79 et 87, et du 3 mars 2010, *Artogodan/Commission*, T-429/05, point 62. On mentionnera également l'arrêt du 18 décembre 2009, *Arizmendi e.a./Conseil et Commission* (T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04 et T-484/04, points 75 à 77), où le Tribunal a jugé qu'une prise de position erronée de la Commission dans un avis motivé, dans le cadre d'une procédure en constatation de manquement, ne saurait entraîner une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit susceptible d'engager la responsabilité de l'Union. Dans le même sens, la décision de ne pas engager une procédure d'infraction n'est même pas constitutive d'une illégalité dès lors que, selon une jurisprudence constante, la Commission n'est pas tenue d'engager une telle procédure, même en présence d'une résolution du Parlement européen adjurant la Commission d'engager des poursuites pour tout manquement des États membres (ordonnance du 24 mars 2010, *Erksen/Commission*, T-516/08, point 29).

(349) En l'espèce, la durée de la procédure suivie devant le Tribunal s'était élevée à cinq ans et dix mois, sans que cela fût justifié par les circonstances propres à l'affaire. La Cour a ainsi confirmé sa jurisprudence *Baustahlgewebe/Commission* (arrêt du 17 décembre 1998, C-185/95 P, points 18 et s.).

(350) Le juge compétent pour apprécier le bien-fondé de la demande indemnitaire est le Tribunal de l'Union. Il n'y, en effet, aucune raison, au regard des exigences d'impartialité, de déroger aux règles normales de répartition des compétences qui résultent des traités et qui confient au Tribunal le soin de connaître les litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les institutions, et ce sous le contrôle de cassation de la Cour de justice, même s'il a lui-même méconnu le droit à un délai raisonnable de jugement (voy. les conclusions de l'avocat général Y. Bot dans cette affaire).

(351) Arrêt du 25 octobre 2007, *Konninou e.a./Commission*, C-167/06 P, point 44.

Tribunal prennent en compte, dans l'appréciation de la violation de la règle de droit reprochée, la question de savoir si *l'opérateur économique concerné a subi un dommage excédant les risques normaux inhérents aux activités économiques exercées*. Or, cette considération, qui, dans l'arrêt *HNL/Conseil et Commission*, avait été formulée afin de justifier le caractère exceptionnel de la mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté dans un contexte normatif, est susceptible de créer la confusion non seulement entre les conditions ayant trait à l'illégalité et celles qui concernent le dommage, mais également quant à la nature du régime de la responsabilité de l'Union, lequel reste fondé sur l'illégalité ou la faute. Avec la convergence des deux régimes de responsabilité, des États membres et de l'Union, cette dimension a tendance à s'estomper dans le raisonnement du juge.

c) *Absence de régime de responsabilité sans faute dans l'ordre juridique de l'Union*

73. On se souviendra que les règles de l'OMC, en raison de leur nature et de leur économie, peuvent très difficilement être invoquées par des opérateurs économiques devant le juge de l'Union à l'encontre d'un acte de celle-ci, même en présence d'une décision de l'organe de règlement des différends déclarant la réglementation de l'Union en cause contraire aux règles de l'OMC (352). Ceci explique qu'il soit très difficile pour les particuliers de se placer sur le terrain de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, le juge ne pouvant, en principe, pas apprécier la légalité de l'acte de l'Union au regard des règles de l'OMC (353).

C'est dans ce contexte que le Tribunal de première instance a jugé, dans deux arrêts du 14 décembre 2005 (354), que, faute pour les requérants de pouvoir invoquer l'illégalité du comportement de la Communauté, «dans l'hypothèse d'un dommage engendré par un

(352) Voy. notamment arrêts du 23 novembre 1999, *Portugal/Conseil*, C-149/96, point 47, et du 1^{er} mars 2005, *Van Parys*, C-377/02, points 41 et 52.

(353) Ce ne serait possible que si l'Union a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC ou si l'acte de l'Union renvoie expressément à des dispositions précises des accords OMC (voy. notre ouvrage, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2011, pp. 508 et s.).

(354) *Fiamm et FIAMM Techniques/Conseil et Commission*, T-69/00, *Rec. p.* II-5393, et *Fedon Figli e.a./Conseil et Commission*, T-135/01. Voy. également arrêt du 10 mai 2006, *Galileo International Technology e.a./Commission*, T-279/03, points 147 à 150.

comportement des institutions de la Communauté dont le caractère illégal n'est pas démontré, la responsabilité non contractuelle de la Communauté peut être engagée, dès lors que sont cumulativement remplies les conditions relatives à la réalité du préjudice, au lien de causalité entre celui-ci et le comportement des institutions communautaires, ainsi qu'au caractère anormal et spécial du préjudice en question» (arrêt *Fedon*, précité, point 153) (355).

La Cour de justice, saisie de pourvois contre les deux arrêts du Tribunal, a rejeté, après un «examen comparatif des ordres juridiques des États membres» (point 175), l'existence, «en l'état actuel du droit communautaire» (point 176), d'«un principe de responsabilité en présence d'un acte ou d'une omission licites de l'autorité publique, en particulier lorsque ceux-ci sont d'ordre normatif», et ce en dépit des conclusions de l'avocat général POIARES MADURO, favorable à une telle consécration (356). La Cour a néanmoins rappelé que le législateur communautaire est toujours libre, lorsqu'il adopte un acte normatif, de prévoir une indemnisation tenant compte des effets préjudiciables que peut avoir l'application de cet acte (point 118).

Elle a utilement ajouté qu'une atteinte démesurée et intolérable au droit de propriété et au libre exercice d'une activité professionnelle, qui découlerait de l'application d'un acte normatif communautaire, pourrait engager la responsabilité extracontractuelle (pour faute) de la Communauté à défaut pour le législateur communautaire d'avoir prévu une indemnisation adéquate (point 184).

d) *Régime spécifique de la responsabilité extracontractuelle dans le domaine du contentieux de la fonction publique de l'Union européenne*

74. Depuis l'origine, selon une jurisprudence constante de la Cour, la simple faute service de l'administration ou la simple illégalité commise par elle suffisent à engager sa responsabilité extracontractuelle à l'égard d'un fonctionnaire ou d'un agent. Pourtant, dans son arrêt du 10 décembre 2008, *Nardone/Commission* (357), le Tribunal de première instance a transposé dans le contentieux de la fonction publique les conditions de mise en œuvre de la responsabi-

(355) En l'espèce, la demande indemnitaire a toutefois été rejetée faute pour les opérateurs d'avoir démontré le caractère spécial du préjudice prétendument subi.

(356) Arrêt du 9 septembre 2008, C-120/06 P et C-121/06 P.

(357) T-57/99.

lité de la Communauté au titre des articles 288 CE et 215, deuxième alinéa, CE (devenu art. 268 et 240, al. 2, TFUE), telles qu'alignées sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des États membres du fait de la violation du droit de l'Union dans l'arrêt *Bergaderm et Goupil*, précité, en imposant ainsi l'exigence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. Le Tribunal de la fonction publique n'a pas suivi cette position, au demeurant exprimée dans un arrêt isolé du Tribunal de première instance, en ce référant aux conditions classiques de mise en œuvre de la responsabilité telles que dégagées par la Cour (358). Par la suite, le Tribunal de l'Union, en chambre de pourvoi, a explicitement abandonné la jurisprudence *Nardone* (359), en jugeant que, «à la différence de tout autre particulier, le fonctionnaire ou l'agent de l'Union est lié à l'institution dont il dépend par une relation juridique d'emploi comportant un équilibre de droits et d'obligations réciproques spécifiques, qui est reflétée par le devoir de sollicitude de l'institution à l'égard de l'intéressé» et que, «lorsqu'elle agit en tant qu'employeur, l'Union est soumise à une responsabilité accrue, se manifestant par l'obligation de réparer les dommages causés à son personnel par toute illégalité commise en sa qualité d'employeur». On ajoutera que le Tribunal de la fonction publique détient, en vertu de l'article 91, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, une compétence de pleine juridiction «dans les litiges de caractère pécuniaire», ce qui recouvre assurément les recours indemnitaires portés devant lui.

B. – *Le lien de causalité*

75. Le requérant doit établir un lien de causalité suffisamment direct entre le dommage et l'action de l'institution mise en cause (360). La réglementation de l'Union ou le comportement en

(358) Voir notamment arrêt du 11 mai 2010, *Nanopoulos/Commission*, F-30/08, points 128 à 133.

(359) Arrêt du 16 décembre 2010, *Commission/ Petrilli*, T-143/00 P, point 46.

(360) Arrêts du 12 juillet 1962, *Worms/H.A. CECA*, 18/60; du 21 mai 1976, *Roquette Frères/Commission*, 26/74, points 22 et 23; du 16 septembre 1997, *Blackspur e.a./Conseil et Commission*, C-362/95 P, point 31; du 20 septembre 2011, *Europaïki Dynamiki/BEI*, T-461/03, point 209, et du 18 octobre 2011, *Gutknecht/Commission*, T-561/08, point 30.

cause doit être la «cause certaine», «déterminante» du préjudice (361). Ainsi :

- il n'existe pas de lien de causalité suffisamment direct entre les *frais d'avocat* exposés par la partie requérante dans le cadre de la saisine du médiateur, antérieurement à l'introduction du recours juridictionnel, car une telle saisine résulte du libre choix de l'intéressé (362) ;
- de même, les *frais de constitution de garanties bancaires* encourus par une entreprise à la suite de sa demande de suspension de l'exécution d'une amende, à laquelle la Commission l'a condamnée, ne saurait être remboursés, même après que le Tribunal ait annulé la décision de la Commission, dès lors que ce dommage découle directement du choix de l'entreprise de ne pas se plier au caractère exécutoire de la décision en cause (363).

Il appartient à la partie requérante d'apporter la preuve d'un tel lien de causalité (364). Le lien de causalité peut être rompu par d'éventuelles négligences ou imprudences, un manque de prévoyance, une mauvaise gestion, une erreur d'estimation au regard des informations disponibles, imputables à la victime (365), ou encore par le comportement d'une autorité nationale ou celui d'un tiers (366).

(361) Par exemple, arrêt du 15 janvier 1987, *GAEC*, 253/84; du 11 juillet 1996, *International Procurement Services/Commission*, T-175/94, point 51; du 19 juillet 2007, *FG Marine/Commission*, T-360/04, point 50; du 19 juillet 2007, *Bouychou/Commission*, T-344/04, point 41, et ordonnance du 17 décembre 2003, *Krikouan e.a./Parlement*, T-346/03, point 23.

(362) Arrêt du 28 juin 2007, *Internationaler Hilfsfonds/Commission*, C-331/05 P, points 25 à 27. (363) Arrêt du 21 avril 2005, *Holcim/Commission*, T-28/03.

(364) Par exemple, arrêts du 30 septembre 1998, *Coldiretti e.a./Conseil et Commission*, T-149/96, point 101; *FG Marine/Commission*, précité, point 50; du 19 juillet 2007, *Bouychou/Commission*, T-344/04, 41, et ordonnance du 17 décembre 2003, *Krikouan e.a./Parlement*, T-346/03, point 23.

(365) Arrêts du 24 octobre 2000, *Fresh Marine/Commission*, T-178/98, point 121; du 29 septembre 1982, *S.A. Oleifici Mediterranei*, 26/81, point 24; du 21 avril 2005, *Holcim (Deutschland)/Commission*, T-28/03, point 123, et ordonnance du 25 mars 2011, *Noko Ngele/Commission e.a.*, T-15/10, point 54 (dans cette affaire, c'était le comportement du requérant qui devait être regardé comme constituant la cause directe et immédiate du préjudice matériel allégué).

(366) Dans son arrêt du 12 mai 2011 (*Missir Mamachi di Lusignano/Commission*, F-50/09), le Tribunal de la fonction publique a jugé que la responsabilité d'une institution ne peut être que partiellement engagée lorsque les dommages subis ont également eu pour origine le fait d'un tiers.

C. – *Le préjudice indemnisable*

76. Le préjudice doit être certain (367), né et actuel (368). Toutefois, une action pourra éventuellement être engagée pour des dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante même si le préjudice ne peut pas être encore chiffré avec précision (369). Le dommage peut consister en une perte éprouvée et en un gain manqué (370), ou encore en un dommage moral.

Il appartient au premier chef à la partie qui met en cause la responsabilité de l'Union d'apporter des preuves concluantes quant à l'existence ou à l'étendue du préjudice qu'elle invoque (371).

77. Selon une jurisprudence ancienne, le préjudice devait également être grave (c'est-à-dire dépasser les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné) et spécial (c'est-à-dire atteindre un groupe restreint et nettement limité d'opérateurs économiques) (372). De telles exigences, qui se conçoivent dans le cadre d'un régime de responsabilité objective (373), sont difficilement transposables dans un contexte de responsabilité extracontractuelle du fait d'un acte réglementaire ou normatif illégal (374), ou encore d'un comportement illégal. Comment, en particulier, faire dépendre l'indemnisation de l'étendue du préjudice subi par une entreprise, lequel préjudice peut être tolérable pour une entreprise de grandes dimensions mais insupportable pour une autre, dotée d'une moindre capacité de résistance (375). En réalité la Cour semble avoir ultérieurement, à tout le moins implicitement,

(367) Par exemple, arrêts du 9 novembre 2006, *Agraz e.a./Commission*, C-2453/05 P, point 27; du 18 mai 1995, *Wafer Zoo/Commission*, T-478/93, point 49, et ordonnance du 29 août 2007, *Selex Sistemi Integrati/Commission*, T-186/05, point 20.

(368) Arrêt du 28 mai 1970, *Richez Parise*, 19, 20, 25, 30/69.

(369) Arrêt du 2 mars 1977, *Eier-Kontor/Conseil et Commission*, 44/76; ordonnances du 14 décembre 2005, *Arizona Chemical e.a./Commission*, T-369/03, point 106, et du 19 mai 2008, *Transports Schiocchet-Excursions/Commission*, T-220/07, point 33.

(370) Arrêt du 14 juillet 1967, *Kampffmeyer*, 5, 7, 13 à 24/66.

(371) Arrêts *Roquette Frères*, précité, points 22 et 23, et *Blackspur*, précité, point 31.

(372) Arrêts du 25 mai 1978, *HNL/Conseil et Commission*, 83/76, 94/76.4/77, 15/77 et 40/77, point 7; du 4 octobre 1979, *Dumortier Frères e.a./Conseil*, 64/76, 113/76, 167/78 et 239/78, 27/79, 28/79 et 45/79, *Rec.* p. 3091, point 11, et du 6 décembre 1984, *Biovilac/CEE*, 59/83, points 28. Voy. également les conclusions de M. CAPOTORTI dans l'affaire *Ireks Arkady*, 238/78, *Rec.* 1979, p. 2994.

(373) Voy. l'arrêt du Conseil d'État fr., 14 janvier 1938, *s.a. des produits laitiers «La Fleurette», Sirey*, 1938, p. 3.

(374) Voy. les conclusions du 28 novembre 1995 de M. l'avocat général TESAURO, dans les affaires C-46/93 et C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, *Rec.* 1996, p. I-1331, points 92 et s.

(375) Conclusions de M. l'avocat général CAPOTORTI, dans l'affaire *HNL*, précitée, *Rec.* 1978, p. 1235.

abandonné ces exigences (376). Celles-ci n'ayant pas été reprises dans le cadre du régime de la responsabilité des États membres pour violation du droit de l'Union (377), elles n'ont pas non plus été énoncées par la Cour dans son arrêt *Bergaderm*, précité, lorsqu'elle a opéré le rapprochement entre les deux régimes de responsabilité (celui des États membres et celui de l'Union).

SECTION 3. – CONCLUSION

78. En conclusion, on retiendra que le régime de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, échafaudé par la Cour, est particulièrement restrictif lorsque sont en cause des activités normatives, voire administratives de l'Union impliquant des choix de politique économique ou l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation. En revanche, lorsque l'institution agit, non pas en qualité de législateur, mais en celle d'autorité administrative, en disposant d'une marge d'appréciation réduite, la simple illégalité suffira à engager sa responsabilité. Il conviendra, cependant, de tenir également compte de la complexité de la situation à régler, des difficultés d'application ou d'interprétation des textes, du degré de clarté et de précision de la règle violée, ainsi que du caractère intentionnel ou inexcusable de l'erreur commise.

L'idée a été lancée, lors de la CIG de 1996, d'insérer dans le traité une voie de recours spécifique des particuliers à l'encontre de la Communauté en vue d'obtenir une «compensation équitable» d'une charge manifestement inégale et disproportionnée subie du fait d'une réglementation communautaire (378). Le traité d'Amsterdam, comme par la suite le traité de Lisbonne, est toutefois resté muet à cet égard.

(376) Par exemple, arrêt du 19 mai 1992, *Mulder e.a./Conseil et Commission*, C-104/89 et C-37/90, point 12.

(377) Voy. M. WHATELET et S. VAN RAEPENBUSCH, «La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse», *C.D.E.* 1997, p. 13.

(378) I. PERNICE, «Le recours en indemnité», *C.D.E.* 1995, p. 641, spéc. p. 652.

CHAPITRE 4

LE CONTENTIEUX DES CONTRATS
CONCLUS PAR L'UNION EUROPÉENNE

79. Compte tenu de l'importance des intérêts de l'Union susceptibles d'être mis en cause par les contrats conclus par elle avec des sujets de droit (un particulier, un État membre ou encore un État tiers), l'article 272 TFUE prévoit la possibilité d'attribuer, par l'insertion dans les contrats d'une clause compromissoire, compétence à la Cour de justice de l'Union européenne pour connaître des différends pouvant surgir à l'occasion de leur application. L'Union fait, dans la pratique, un très large usage de cette faculté.

En l'absence d'une clause compromissoire, il appartient aux juridictions nationales de statuer (voy. art. 274 TFUE qui reconnaît la compétence de droit commun des juridictions nationales) (379). Dans ces conditions, la compétence dérogatoire de la Cour, fondée sur une clause compromissoire, doit être interprétée restrictivement : la Cour ou le Tribunal ne peuvent donc connaître que des seules demandes qui dérivent du contrat en cause passé par l'Union et qui ont un rapport direct avec les obligations qui découlent de ce contrat (380).

(379) Pour un cas d'application, voy. arrêt du 9 octobre 2001, *Flemmer*, C-80/99 à C-82/99. Ces litiges, portés devant le juge national, s'inscrivaient dans le cadre de la réglementation communautaire des quotas laitiers et concernaient plus particulièrement les modalités d'indemnisation de certains producteurs de lait ou de produits laitiers en application d'un contrat d'indemnisation qui avait été conclu, au nom et pour le compte du Conseil et de la Commission, par l'autorité allemande. Le juge allemand s'interrogeait sur sa compétence. La Cour a considéré que les litiges avaient pour objet la responsabilité contractuelle de la Communauté, dès lors que le fondement juridique des prétentions des parties au principal était un contrat, de telle sorte que, en l'absence de clause compromissoire, la compétence de la Cour était exclue. Voy. également, en ce sens, arrêt du 20 mai 2009, *Guigard/Commission*, C-214/08 P, annulant un arrêt du Tribunal pour s'être estimé à tort compétent en l'absence de clause compromissoire dans le cadre d'un recours tendant à obtenir réparation du préjudice subi du fait du comportement prétendument fautif de la Commission, consécutif au non renouvellement du contrat de travail du requérant conclu dans le cadre de la coopération technique entre l'Union et le Niger, financée par le FED, et lequel stipulait qu'il était régi par le droit belge et que tout litige entre les parties contractantes était soumis aux tribunaux de Bruxelles.

(380) Par exemple, arrêts du 3 décembre 1998, *Commission/Industrial Refuse & Coal Energy*, C-337/96, point 49, du 5 mai 2011, *Europiki Dynamiki/Commission*, C-200/10 P; ordonnances du 17 février 2006, *Commission/Trends e.a.*, T-449/04, point 29, et du 18 avril 2008, *Maison de L'Europe Avignon Méditerranée/Commission*, T-302/04, point 20.

Dans le même sens, seules les parties à un contrat contenant une clause compromissoire peuvent être parties à l'action introduite sur le fondement de l'article 272 TFUE (381).

La clause compromissoire peut être contenue dans tout «contrat de droit public ou de droit privé passé par l'Union ou pour son compte» (art. 272 TFUE). Cette formulation permet à des organismes dotés d'une personnalité juridique propre et dont l'action se situe dans le cadre de l'Union de recourir à la faculté offerte par l'article 272 TFUE (p. ex. BEI, Agence d'approvisionnement EURATOM).

La clause compromissoire ne doit pas, en tant que telle, être soumise aux conditions de fond et de forme de la loi nationale régissant le contrat (382).

Enfin, en présence d'un litige de nature contractuelle, le Tribunal, saisi d'un recours en annulation, ne saurait procéder à la requalification du recours en présence d'une volonté expresse de la partie requérante de ne pas fonder son recours sur l'article 272 TFUE ou encore lorsqu'aucun moyen soulevé par la partie requérante n'est tiré de la violation de règles régissant la relation contractuelle en cause (clauses contractuelles ou dispositions de la loi nationale désignée par le contrat) (383)

LOI APPLICABLE

80. Le traité FUE fournit une indication quant à la loi applicable au litige sur la base de laquelle sera tranché le différend puisque, aux termes de l'article 340, premier alinéa, TFUE, «[l]a responsabilité contractuelle de l'Union est régie par la loi applicable au contrat en cause».

Pour déterminer celle-ci, la Cour est nécessairement amenée à élaborer un système de droit international privé, en s'inspirant des principes généralement admis dans les États membres. Jugé, à cet égard, que le lien de rattachement désignant la loi applicable à la

(381) Arrêt du 7 décembre 1976, *Pellegrini/Commission et Flexon Italia*, 23/76, point 31, et ordonnance *Commission/Trends e.a.*, précitée, point 30.

(382) Arrêt *Pellegrini/Commission*, précité.

(383) Ordonnances du 30 juin 2011, *Cross Czech/Commission*, T-232/10, point 63, et du 12 octobre 2011, *Lito Maieftiko Gynaikologiko Kai Cheirourgiko Kentro/Commission*, T-353/10, point 35 (on l'espère, les moyens invoqués à l'appui du recours étaient fondés exclusivement sur des considérations relevant d'une relation de droit administratif, caractéristiques d'un recours en annulation).

société est à déterminer soit conformément à la théorie de la constitution (384), soit conformément à la théorie du siège (385).

Normalement, une manifestation expresse de volonté des parties au contrat détermine la loi applicable (386). En l'absence d'une telle manifestation, le choix de la loi applicable pourra s'opérer selon les critères retenus par la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles du 19 juin 1980, lesquels peuvent être considérés comme l'expression de principes généraux communs (387).

(384) Par exemple, arrêt du 17 mars 2005, *Commission/AMI Semiconductor Belgium e.a.*, C-294/02, point 60.

(385) Par exemple, arrêt du 11 octobre 2001, *Commission/Oder-Plan Architektur e.a.*, C-77/99, point 28.

(386) Le plus souvent une loi nationale (arrêts du 7 décembre 1976, *Pellegrini*, précité; du 13 novembre 1986, *Fadex*, 220/85).

(387) En ce sens, D. WAELBROECK et M. WAELBROECK, in *La Cour de justice. Les actes des institutions*, coll. Commentaire Mégret, Éd. De l'Université de Bruxelles, 1993, p. 379.

CHAPITRE 5

L'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ

81. Aux termes de l'article 277 TFUE, «[n]onobstant l'expiration du délai prévu à l'article 263, sixième alinéa, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263, deuxième alinéa, pour invoquer devant la Cour de justice l'inapplicabilité de cet acte».

Cet article prévoit ainsi la possibilité pour le juge de l'Union, à l'occasion d'une contestation principale qui porte sur la légalité d'une mesure d'application d'un acte de portée générale, d'exercer un contrôle incident de la légalité dudit acte. À cet effet, toute partie au litige peut invoquer, que ce soit à l'appui d'un recours contre la mesure d'application ou comme moyen de défense, tous les moyens prévus dans le cadre du recours en annulation, même après l'expiration du délai de recours contre l'acte de portée générale. Cette voie de droit incidente s'inscrit dans la mise en œuvre d'un principe général lié à la sauvegarde de la légalité (388) et vise ainsi, lorsqu'elle est utilisée devant une juridiction nationale, à compenser l'absence, en principe, de recours direct en annulation des particuliers contre les actes de portée générale.

SECTION 1. – LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ

82. L'exception d'illégalité n'a pas un caractère d'ordre public : elle doit être soulevée explicitement (389).

(388) Arrêts du 6 mars 1979, *Simmenthal/Commission*, 92/78; du 19 janvier 1984, *Andersen*, 262/80, et du 10 juillet 2003, *Commission/BCE*, C-11/00, points 74 à 78. Ainsi, dans son arrêt du 12 juillet 2001, *Kik/OHMI* (T-120/99, point 21), le Tribunal de première instance a jugé que la circonstance que le règlement (CE) du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire (*JO* 1994 L p. 1) ne mentionne pas expressément l'exception d'illégalité comme voie de droit incidente n'empêche pas les justiciables de soulever une telle exception dans le cadre d'un recours en annulation ou en réformation d'une décision d'une chambre de recours de l'OHMI.

(389) Arrêt du 17 décembre 1959, *Fonderies de Pont-à-Mousson*, 14/59.

A. – *Les conditions relatives à l'acte*

83. L'article 241 CE limitait la possibilité de soulever l'exception au règlement, ce qui n'a pas empêché la Cour d'admettre que l'exception puisse être dirigée contre tout acte de portée générale produisant des effets analogues à un règlement (390). L'article 277 TFUE entérine cet acquis jurisprudentiel.

Une connexité suffisamment étroite doit exister entre l'acte individuel faisant l'objet du litige et la disposition contre laquelle l'exception est soulevée, de telle sorte que l'inapplicabilité de l'une aura nécessairement une incidence sur la légalité de l'autre (391).

Le plus souvent, le premier sera fondé sur le second. Mais le lien peut être moins direct : le champ d'application de l'article 277 TFUE s'étend aux actes des institutions, organes ou organismes qui ont été pertinents pour l'adoption de la décision de la décision qui fait l'objet du recours en annulation, même si ces actes n'ont pas formellement servi de base juridique à ladite décision (392). Ainsi, il existe un lien direct entre une décision infligeant une amende à un opérateur économique et les lignes directrices de la Commission pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 et de l'article 65, paragraphe 5, du traité CECA, bien qu'elles n'en constituent pas le fondement juridique. En effet, ces lignes déterminent, de manière générale et abstraite, la méthodologie que la Commission s'est imposée aux fins de la fixation du montant des amendes (393).

En revanche, un fonctionnaire de la Cour de justice ne saurait mettre en cause la validité d'un règlement du Conseil limitant le bénéfice d'une mesure de cessation définitive des fonctions aux seuls fonctionnaires du Parlement européen, à l'occasion d'un recours contre une décision de l'administration de la Cour lui refusant, pour ce motif, ce bénéfice, dès lors que l'illégalité du règlement, à supposer qu'elle soit établie, ne pourrait avoir pour effet de fournir une base juridique à la demande du fonctionnaire, car celle-ci suppose

(390) Arrêt du 6 mars 1979, *Simmenthal/Commission*, 92/78.

(391) Par exemple, arrêts du 13 juillet 1966, *Italie/Conseil et Commission*, 32/65, et du 20 novembre 2007, *Ianniello/Commission*, T-308/04, points 32 et 33.

(392) Arrêt du 4 mars 1998, *De Abreu/Cour de justice*, T-146/96, point 27.

(393) Arrêts du 29 novembre 2005, *Heubach/Commission*, T-64/02, point 35, et du 13 décembre 2006, *FNCBV e.a./Commission*, T-217/03 et T-245/03, point 250.

précisément l'existence d'une disposition réglementaire et spécifique (394).

B. – *Les conditions relatives aux personnes*

84. Nous avons vu que l'intérêt majeur de l'exception d'illégalité, lorsqu'elle est soulevée devant une juridiction nationale, est de permettre aux particuliers de mettre en cause la validité des véritables règlements et d'inviter ainsi le juge national à poser une question préjudicielle en appréciation de validité (395).

Toutefois, on rappellera que, lorsque le particulier disposait sans aucun doute d'un droit de recours devant le Tribunal de l'Union à l'encontre de l'acte en cause (en ce que celui-ci concerne directement et individuellement le particulier, ou encore dans l'hypothèse où l'acte en cause, de nature réglementaire, ne comporte pas de mesure d'exécution et concerne directement le particulier) mais n'a pas exercé un tel recours, il ne peut par la suite invoquer l'invalidité de cet acte devant le juge de l'Union (396) ou devant une juridiction nationale. Dans ce dernier cas, la juridiction nationale est liée par le caractère définitif de l'acte litigieux (397).

À noter que l'exception d'illégalité étant considérée par la Cour comme l'expression d'un principe général lié à la sauvegarde de la légalité, il n'est pas surprenant que son utilisation ait été reconnue également aux États membres (398). Il en est particulièrement ainsi lorsque les effets des actes mis en cause par l'exception ne peuvent véritablement être mesurés qu'après l'expiration du délai des deux mois prévu par l'article 263 TFUE (399). Par identité des motifs,

(394) Arrêt du 5 octobre 2000, *Conseil/Chvatal e.a. et Losch*, C-432/98 P et C-433/98P, points 29 à 33.

(395) Par exemple, arrêts du 6 mars 1979, *Simmenthal/Commission*, 92/78, point 39; du 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, 314/85, point 20, et du 25 juillet 2002, *Union de Pequeños Agricultores/Conseil*, C-50/00 P, point 40.

(396) Par exemple, arrêts du 2 décembre 1996, *The Queen c. Intervention Board for Agricultural Produce, ex Parte Accrington Beef*, C-241/95, points 15 et 16; du 22 avril 2004, *Schintgen/Commission*, T-343/02, point 26; du 11 juillet 2007, *Wils/Parlement*, points 34 et 35, et du 2 juillet 2009, *Bavaria et Bavaria Italia*, C-343/07, point 41.

(397) Arrêts du 15 février 2001, *Naschi Europe*, C-239/99, point 37, à propos d'un règlement du Conseil instituant des droits antidumping; du 10 juillet 2003, *Commission/BCE*, C-11/00, point 75, et du 8 mars 2007, *Roquette Frères*, C-441/05, points 39 à 48, où la Cour a estimé que le producteur n'était, sans aucun doute possible, pas recevable à agir en annulation sur la base de l'article 230 CE à l'encontre du règlement litigieux.

(398) Arrêt du 13 juillet 1966, *Italie/Commission*, 32/65; voy. également les conclusions de M. l'avocat général ROEMER dans cette affaire, *Rec.* p. 600.

(399) Voy., en ce sens, M. l'avocat général MANCINI dans l'affaire 204/86, *Grèce/Conseil*, *Rec.* 1988, p. 5337.

l'exception devrait aussi pouvoir être soulevée par une institution à l'occasion d'un recours contre une autre institution (par exemple, la Commission exerçant un recours contre une décision du Conseil fondée sur un règlement qu'elle estime illégal).

SECTION 2. – PROCÉDURES À L'OCCASION
DESQUELLES L'EXCEPTION PEUT ÊTRE INVOQUÉE

A. – *Caractère incident de l'exception d'illégalité*

85. Cette voie de droit se greffe nécessairement sur un autre recours introduit devant la Cour de justice sur la base d'une autre disposition du traité, de telle sorte que l'absence d'un droit de recours principal ou l'irrecevabilité du recours principal entraîne du même coup l'irrecevabilité de l'exception (400).

B. – *Nature de la procédure principale*

86. Les termes de l'article 277 TFUE («à l'occasion d'un litige...») permettraient, en première analyse, de rattacher la voie de droit incidente à toute procédure dans laquelle surgit un tel litige. La jurisprudence est cependant plus réservée.

Il n'existe aucune difficulté particulière à l'accueillir dans le cadre d'un recours en annulation, terrain d'élection de son utilisation. Il en est de même à propos du recours en carence, lequel, avec le recours en annulation, participe du contentieux de la légalité (401) : cela signifie que l'institution peut justifier son refus d'agir en invoquant l'illégalité de l'acte sur la base duquel il lui est reproché de ne pas avoir pris les mesures d'exécution; ou encore, le requérant pourrait soutenir que le règlement que l'institution défenderesse invoque pour justifier son inaction est illégal.

Le droit d'exciper de l'illégalité d'un acte par voie d'exception s'applique uniquement aux actes de portée générale.

En conséquence, la Cour de justice a exclu qu'un État membre puisse invoquer l'illégalité d'une décision dont il est le destinataire comme moyen de défense à l'encontre d'un recours en manquement

(400) Arrêts du 16 juillet 1981, *Albani/Conseil et Commission*, 33/80; du 16 décembre 1963, *Macchiorlati Dalmás e Figli/H.A.*, 1/63, et du 7 juillet 1987, *Etoile commerciale*, 89 et 91/86.

(401) Voy., en ce sens, dans le domaine de l'application du traité CECA, arrêts *SNUPAT*, précité, et du 17 juillet 1959, *Société des aciers fins de l'Est*, 42/58.

fondé sur l'inexécution de cette décision. La Cour s'est référée au «système des voies de recours établi par le traité», lesquelles «poursuivent des objectifs distincts et sont soumises à des modalités différentes» (402).

La question de savoir si un État peut invoquer l'illégalité d'un acte de portée générale qu'il lui serait reproché de ne pas avoir respecté appelle une réponse affirmative, même si la Cour ne s'est pas encore prononcée en ce sens (403).

Toutefois, dans un arrêt du 27 octobre 1992, *Commission/Allemagne* (404), la Cour a refusé la possibilité pour un État membre de se prévaloir de l'illégalité d'une directive que la Commission lui reprochait d'avoir méconnue. Cet arrêt nous paraît contestable, en ce qu'il méconnaît précisément la portée générale de la directive, qui la rapproche en cela du règlement. Même s'il s'agit également d'un acte formellement adressé aux États membres pour qu'il soit transposé dans un certain délai, la directive ne relève pas moins de la législation communautaire et il est difficilement compréhensible, au regard du principe de la légalité, qu'un État membre ne puisse soulever une exception devant le juge communautaire, alors qu'un particulier pourrait le faire devant le juge national.

Cette jurisprudence nous paraît dépassée, dès lors que l'article 277 TFUE vise explicitement tout acte de portée générale adoptée par une institution, un organe ou un organisme.

L'exception d'illégalité ne joue qu'un rôle limité dans le cadre du recours en indemnité dès lors que, selon la jurisprudence de la Cour, le droit d'obtenir la réparation du préjudice causé par un acte normatif illégal requiert l'existence d'une violation «suffisamment caractérisée».

Enfin, on rappellera que l'exception d'illégalité étant l'expression d'un principe général, elle pourra être invoquée devant les juridictions nationales. Dans ce cas, il appartiendra à celles-ci, le cas échéant, de poser une question préjudicielle en appréciation de vali-

(402) Arrêts du 12 octobre 1978, *Commission/Belgique*, 156/77, point 21, et du 30 juin 1988, *Commission/Grèce*, 226/87, point 14. La Cour a toutefois, dans ce dernier arrêt, réservé sa position pour le cas où l'acte en cause serait affecté de vices particulièrement graves et évidents, au point de pouvoir être qualifié d'acte inexistant (point 16).

(403) Voy., en faveur de l'admissibilité de l'exception, M. WAELBROECK, *Commentaire Mégret*, précité, pp. 391-392.

(404) C-74/91, point 10.

102 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

dité de l'acte de portée générale de l'Union sur la base duquel la mesure nationale contestée a été adoptée (405).

C. – Délai

87. Il est de la nature de l'exception qu'elle puisse être formée après l'expiration du délai d'annulation de l'acte de base, du moment que le recours à l'appui duquel elle est invoquée est formé dans le délai d'annulation de la décision individuelle attaquée (406). Si la mesure d'exécution est un acte de droit interne, les délais de forclusion du recours en annulation à l'encontre de cet acte seront définis par le droit interne.

SECTION 3. – LES EFFETS DE L'ADMISSION
DE L'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ

88. L'exception d'illégalité ne peut conduire à l'annulation de l'acte à propos duquel elle a été soulevée, mais seulement, dans le cadre d'un contentieux de l'annulation, à celle de la décision individuelle qui se fonde sur lui.

En réalité, l'acte de base est simplement déclaré inapplicable à l'espèce. Dans un arrêt du 21 février 1974, la Cour a précisé que la déclaration d'illégalité d'un règlement en vertu de l'article 241 CE (devenu article 277 TFUE) n'avait autorité de la chose jugée qu'à l'égard des parties en cause (407). Cela signifie que cet arrêt ne saurait être invoqué par un tiers qui aurait omis d'exercer les recours à sa disposition; en particulier, il ne peut, à l'égard des tiers, rouvrir les délais de recours à l'encontre de mesures individuelles prises à leur égard, car il ne constitue pas un fait nouveau.

Néanmoins, par analogie avec l'article 266 TFUE, l'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte déclaré illégal a le devoir de prendre les mesures que comporte l'arrêt de la Cour (408).

(405) Arrêt du 27 septembre 1983, *Université de Hambourg*, 216/82.

(406) Arrêt du 10 juin 1986, *Usinor*, 81 et 119/85.

(407) Affaires jtes 15 à 33, 52, 53, 57 à 109, 116 et 117, 123, 132, 135 à 137/73, *Kortner*; voir également arrêts du 13 juin 1958, *Meroni I*, 9/56, et du 5 octobre 2000, C-434/98, *Conseil/Busacca e.a.*, point 26.

(408) Conclusions de l'avocat général ROEMER dans les affaires jtes 9 et 12/60, *Vloebberghs, Rec.* 1961, p. 551.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES

P. AALTO, *Public Liability in EU Law, Brasserie, Bergaderm and Beyond*, Oxford and Portland, Oregon, 2011; A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, 2nd ed., Oxford University Press, 2006; R. BARENTS, *Europees Processrecht*, Kluwer, 2010; R. DEHOUSSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Montchrestien, 1994; R. JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981; K. LENAERTS, D. AERTS et I. MASELIS, *Procedural Law of the European Union*, 2nd ed, London, Sweet and Maxwell, 2006; J. MOLINIER, *Droit du contentieux européen*, L.G.D.J., 1996; H.G. SCHERMERS et D. WAELEBROECK, *Judicial Protection in the European Communities*, 5^e éd., Kluwer Law international, 1995; J.-L. SAURON, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, La documentation française, 1997; G. VANDERSANDEN et A. BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruylant, 1977; M. WATHELET et J. WILDEMEERSCH, *Contentieux européen*, Larcier, 2010.

ARTICLES OU CONTRIBUTIONS À DES OUVRAGES COLLECTIFS

A. ARNULL, «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», *CML Rev.*, 1995, p. 7; A. BARAV, «Considérations sur la spécificité du recours en carence», *R.T.D.E.*, 1975, p. 52; A. BARAV, «Carence (Recours en-)», in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes* (A. BARAV et C. PHILIP éd.), P.U.F., 1993, p. 157; A. BARAV, «Article 184», in *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article* (V. CONSTANTINESCO e.a. éd.), Economica, 1992, p. 1157; F. CAPELLI et M. MIGLIAZZA, «Recours en indemnité et protection des intérêts individuels : quels sont les changements possibles et souhaitables?», *C.D.E.*, 1995, p. 585; J.-D. COMBREXELLE, «Recours en annulation. Cas d'ouverture. Arrêts statuant sur des recours en annulation», *Juris-Cl. Europe*, fasc. 331; M. DE GILLESCHMIDT et M. NOËL, «L'exception d'illégalité», *Juris-Cl. Europe*, fasc. 350; O. DUE, «Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to act in conformity with EEC Treaty provisions», *Fordham International Law Journal*, 1990-1991, p. 341; P. GILSDORF et P. OLIVER, «Commentaire sur l'article 215», in GROEBEN, THIESING, EHLERMANN, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4^e éd., 1991; J.C. MOITINHO DE ALMEIDA, «Le recours en annulation des particuliers», in *Festschrift für Everling*, Nomos, 1995, p. 849; P. NIHOUL, «La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte de portée générale», *R.T.D.E.*, 1994, p. 171; I. PERNICE, «Le recours en indemnité», *C.D.E.*, 1995, p. 641; B. POMMIÈS, «Recours en carence», *Juris-Cl. Europe*, fasc. 340; P. REUTER, «Le recours en carence de l'article 175 du traité de la CEE dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes», *C.D.E.*, 1972, p. 159; H. RASMUSSEN, «Why is Article 173 interpreted against private plaintiffs?», *ELRev.*, 1980, p. 112;

104 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

F. SCHOCKWEILER, G. WIVENES et J.-M. GODART, «Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne», *R.T.D.E.*, 1990, p. 27; P. SOLDATOS, «L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes», *C.D.E.*, 1969, p. 313; G. VANDERSANDEN, «Articles 173 et 174», in *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article* (V. CONSTANTINESCO e.a. éd.), Economica, 1992; ID., «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées», *C.D.E.*, 1995, p. 535; S. VAN RAEPENBUSCH, «L'intérêt à agir dans le contentieux communautaire», in *Mélanges en hommage à Georges Vandersanden, Promenades au sein du droit européen*, Bruylant, 2008, p. 381; «Chronique de jurisprudence communautaire – Le contentieux (seconde partie)», *C.D.E.*, 2009, p. 127; M. WAELBROECK et D. WAELBROECK, «Articles 172, 173, 174, 175, 178, et 184» et Article, in *La Cour de justice. Les actes des institutions, coll. Commentaire J. Mégret*, vol. 10, éd. de l'Université de Bruxelles, 1993.

INDEX

(les chiffres renvoient aux numéros)

A

Accords internationaux, 5
Actes concernant directement et individuellement les particuliers, 11 à 19, 58, 84, 86
Actes confirmatifs, 6, 30
Actes de portée générale, 10, 83
Actes préparatoires, 6
Actes purement internes, 6
Actes purement matériels, 6
Actes susceptibles de recours, 4 et s.
Actes réglementaires, 20
Affectation directe, 15 à 16,
Affectation individuelle, 12 à 14, 17 à 19
Aides d'État, 6, 49

B

Banque centrale européenne, 4, 5, 7, 23, 66
Banque européenne d'investissement, 5

C

Code de conduite, 6
Communication, 6
Contrats conclus par l'Union européenne, 5, 79 et s.

D

Déclaration du porte-parole de la Commission, 6
Délai, 21, 40, 52, 53, 67, 87
Détournement de pouvoir, 35
Droits de la défense, 31

E

Effet suspensif, 22
Erreur excusable, 21

106 RECOURS DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE DE L'U.E.

Erreur manifeste d'appréciation, 34

Exception d'illégalité, 81 et s.

Exécution de l'arrêt, 43, 44

F

Formes substantielles, 29 à 33

G

Groupes politiques du Parlement européen, 5

I

Incompétence, 28

Intérêt à agir, 23 et s.

Intérêt né et actuel, 25

Invitation à agir, 52

L

Lettres de services, 6

Lien de causalité, 74

M

Médiateur, 5, 6

Mesures d'exécution, 20

Motivation, 32

Moyens, 27 et s., 59

P

Pleine juridiction, 36 et s.

Préjudice indemnisable, 76, 77

Prise de position, 55 à 57

Procédure en manquement, 6, 48

Publication, 33

R

Recours en annulation, 4 et s.

Recours en carence, 45 et s.

Recours en responsabilité extracontractuelle, 10, 61 et s.

Représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil, 5

Responsabilité extracontractuelle, 68 et s.

Responsabilité sans faute, 73

S

Sanction pécuniaires, 37, 39

Silence, 6

Sursis à l'exécution, 22