

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Faculté de droit



DROIT INSTITUTIONNEL EUROPÉEN

Le recours en annulation formé par des particuliers (art. 173 al. 4 CE,
nouvel art. 230 al. 4): objet de recours, titulaires du droit et qualité
pour recourir

www.liberte.ch

© **Pascal Nicollier**

Fribourg, 1997

[toute utilisation du texte de ce document doit faire mention de son auteur **Pascal Nicollier**
et du site internet www.liberte.ch]

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIERES	II
TABLE DES ABREVIATIONS	IV
BIBLIOGRAPHIE.....	V
TABLE DES ARRETS CITES	VII
I. INTRODUCTION.....	1
A. GÉNÉRALITÉS	1
B. ENJEUX	1
1. Contrôle de la légalité.....	1
2. Protection des principes généraux du droit communautaire	2
C. LE RECOURS EN ANNULATION DANS LES AUTRES TRAITÉS	2
1. Généralités	2
2. Traité CECA.....	3
3. Traité CEEA	3
D. BREF HISTORIQUE	3
1. Généralités	3
2. Régime du Traité de Rome	4
3. Régime du Traité de Maastricht	4
a. Généralités.....	4
b. Recours contre le Parlement européen et contre la BCE.....	4
c. Acte « destiné à produire des effets juridiques »	4
E. ANNONCE DU PLAN	5
II. OBJET DU RECOURS	5
A. REMARQUES PRÉLIMINAIRES	5
B. CONDITIONS	5
1. Généralités	5
2. Acte d'une institution communautaire.....	6
3. Effets juridiques	6
a. Caractère obligatoire	6
<i>i. Principe.....</i>	<i>6</i>
<i>ii. Exception</i>	<i>7</i>
b. Caractère définitif.....	7
4. « Vis-à-vis des tiers »	8
C. ACTES DU CONSEIL OU DE LA COMMISSION	8
1. Généralités	8
2. Décision.....	9
a. Principe.....	9
b. Décision dont le particulier est le destinataire.....	9
3. Règlement.....	10
a. « De lege lata »	10
b. « De lege ferenda »	10
<i>i. L'Acte Unique européen</i>	<i>10</i>
<i>ii. Le Traité sur l'Union européenne</i>	<i>11</i>
4. Directive	12
5. Recommandation et avis	12
6. Communication	13

D. ACTES DU PARLEMENT EUROPÉEN	14
E. ACTES DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE	15
III. TITULARITÉ DU DROIT DE RECOURS	16
A. PRINCIPE.....	16
B. PERSONNES PHYSIQUES.....	16
C. PERSONNES MORALES.....	17
1. Généralités	17
2. Conceptions.....	18
IV. QUALITÉ POUR RECOURIR.....	18
A. GÉNÉRALITÉS	18
1. Requérrants privilégiés.....	19
2. Les requérants non privilégiés	20
B. INTÉRÊT	20
1. Généralités	20
2. Décision prise sous l'apparence d'un règlement.....	21
a. Généralités.....	21
i. Conception objective.....	22
ii. Conception subjective.....	22
b. Nature réglementaire de l'acte	23
c. Règlement cachant un faisceau de décisions individuelles	24
3. Décision dont le particulier n'est pas le destinataire	24
a. Généralités.....	24
b. Décisions adressées à une autre personne	24
c. Décision adressée à un Etat.....	25
C. INTÉRÊT DIRECT ET INDIVIDUEL	26
1. Généralités	26
2. Intérêt individuel	27
a. Indices de nature objective	27
b. Indices de nature subjective	28
3. Intérêt direct	29
a. L'auteur de la mesure ne dispose d'aucune marge d'appréciation quant à l'adoption de l'acte litigieux.....	30
b. Aucune mesure intermédiaire ne vient s'interposer entre l'acte communautaire et le requérant.....	30
c. Effet immédiat	30
V. CONCLUSION	31
ANNEXE.....	33

TABLE DES ABRÉVIATIONS

expression abrégée

expression complète

AETR	Accord européen sur les transports routiers
aff.	affaire
al.	alinéa
art.	article
att.	attendu
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
Cf.	confer (comparez)
ch.	chiffre
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes et autres
e. a.	Communauté européenne de l'énergie atomique
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
litt.	littera (lettre)
no°	numéro
op. cit.	opus citatum (oeuvre indiquée)
p.	page
Rec.	Recueil de jurisprudence de la Cour
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
s.	suivant(e)
ss	suivant(e)s
TPI	Tribunal de première instance
vol.	volume

BIBLIOGRAPHIE

1. L. Neville BROWN / Tom KENNEDY, *The Court of justice of the European Communities*, London 1994.
2. Jim CLOOS / Gaston REINESCH / Daniel VIGNES / Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles 1994.
3. Robert KOVAR / Ami BARAV, *Le recours individuel en annulation*, CDE, Bruxelles 1976.
4. Jean-Victor LOUIS / Georges VANDERSANDEN / Denis WAELBROECK / Michel WAELBROECK, in: *Commentaire Mégret, le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions*, Bruxelles 1993.
5. Gérard RASQUIN / Roger-Michel CHEVALLIER, *L'article 173 alinéa 2 du Traité CEE*, RTDE, Paris 1966.
6. Joël RIDEAU / Roger-Michel CHEVALLIER / Jean-Marie RAINAUD / Louis BALMOND / Aymeric BAYEUX, *Droit institutionnel des Communautés européennes (recueil de textes)*, Paris 1974.
7. Henry G. SCHERMERS / Denis WAELBROECK, *Judicial protection in the European Communities*, Deventer 1992.
8. Georges VANDERSANDEN / Ami BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles 1977.
9. Maurice-Christian BERGERES, *Contentieux communautaire*, Paris 1989.
10. Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris 1993.
11. Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris 1995.
12. Renaud DEHOUSSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris 1994.
13. Michel FROMONT, *L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de justice des Communautés européennes*, RTDE, Paris 1966.
14. Jürgen GÜNDISCH, *Rechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, Stuttgart 1994.
15. René JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Liège 1981.
16. Jean-Victor LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles 1990.
17. Fabrice PICOD, *Recevabilité*, in: *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris 1993.
18. Michel MELCHIOR, *Les communications de la Commission des Communautés européennes: contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités*, in: *Mélanges Fernand Dehousse, vol. 2*, Paris 1979.
19. Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994.
20. Dominique RITLENG, *Annulation (Recours en-)*, in: *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris 1993.

21. Dominique RITLENG, Article 173, in: Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article, tome II, Paris 1995.
22. Christophe SOULARD, Recours en annulation, conditions de recevabilité, Juris-Classeur vol. 1, fascicule 330, Paris 1995.
23. Marc THILL, Le défaut de qualité du Parlement européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE, l'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire, CDE, Bruxelles 1989.
24. Georges VANDERSANDEN, Article 173, in: Traité instituant la CEE, commentaire par article, Paris 1992.
25. Georges VANDERSANDEN, Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées, CDE, Bruxelles 1995.

TABLE DES ARRÊTS CITÉS

CJCE	14 décembre 1962	<i>Confédération nationale de producteurs de fruits et légumes e. a. / Commission</i> aff. 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901
CJCE	15 juillet 1963	<i>Plaumann et Co / Commission</i> aff. 25/62, Rec. 1963, p. 197
CJCE	14 novembre 1963	<i>M. Claude Lassale / Parlement européen</i> aff. 15/63, Rec. 1964, p. 57
CJCE	1 ^{er} juillet 1965	<i>Alfred Töpfer KG et Getreide-Import Gesellschaft / Commission</i> aff. 106 et 107/63, Rec. 1965, p. 525
CJCE	15 mars 1967	<i>Société anonyme Cimenteries CBR, Cementsbedrijven N. V. e. a. / Commission</i> aff. 8 à 11/66, Rec. 1967, p. 93
CJCE	11 juillet 1968	<i>Zuckerfabrick Watenstedt GmbH / Conseil</i> aff. 6/68, Rec. 1968, p. 594
CJCE	31 mars 1971	<i>Commission / Conseil (AETR)</i> aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263
CJCE	13 mai 1971	<i>NV International Fruit Company e. a. / Commission</i> aff. 41 à 44/70, Rec. 1971, p. 411
CJCE	8 octobre 1974	<i>Union syndicale-Service public européen-Bruxelles, Denise Massa et Roswitha Kortner / Conseil</i> aff. 175/73, Rec. 1974, p. 917
CJCE	18 novembre 1975	<i>Société CAM SA / Commission</i> aff. 100/74, Rec. 1975, p. 1394
CJCE	3 février 1977	<i>De Lacroix / Cour de justice</i> aff. 91/76, Rec. 1977, p. 225
CJCE	31 mars 1977	<i>Société pour l'exportation des sucres / Commission</i> aff. 88/76, Rec. 1977, p. 709
CJCE	5 mai 1977	<i>Koninklijke Scholten Honig NV / Conseil</i> aff. 101/76, Rec. 1977, p. 797
CJCE	18 janvier 1979	<i>Société des Usines de Beauport e. a. / Conseil</i> aff. 103 à 109/78, Rec. 1979, p. 17
CJCE	29 mars 1979	<i>NTN Toyo Bearing Company Ltd e. a. / Conseil</i> aff. 113/77, Rec. 1979, p. 1185
CJCE	12 juillet 1979	<i>Gouvernement de la République italienne / Conseil</i> aff. 166/78, Rec. 1979, p. 2575
CJCE	27 mars 1980	<i>Sucrimex SA et Westzucker GmbH / Commission</i> aff. 133/79, Rec. 1980, p. 1299
CJCE	26 février 1981	<i>F. Giuffrida et G. Campogrande / Conseil</i> aff. 64/80, Rec. 1981, p. 693
CJCE	11 novembre 1981	<i>International Business Machines Corporation (IBM) / Commission</i> aff. 60/81, Rec. 1981, p. 2639
CJCE	30 septembre 1982	<i>Société Roquette Frères / Conseil</i> aff. 242/81, Rec. 1982, p. 3113
CJCE	28 octobre 1982	<i>Groupement des agences de voyages, Asbl / Commission</i> aff. 135/81, Rec. 1982, p. 3799

CJCE	14 juillet 1983	<i>Spijken Kwasten BV / Commission</i> aff. 231/82, Rec. 1983, p. 2559
CJCE	4 octobre 1983	<i>Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) / Commission</i> aff. 191/82, Rec. 1983, p. 2913
CJCE	11 juillet 1984	<i>Commune de Differdange e. a. / Commission</i> aff. 222/83, Rec. 1984, p. 2889
CJCE	27 novembre 1984	<i>Srl Bensider e. a. / Commission</i> aff. 50/84, Rec. 1984, p. 3991
CJCE	20 mars 1985	<i>Gouvernement de la République italienne / Conseil</i> aff. 41/83, Rec. 1985, p. 873
CJCE	23 avril 1986	<i>Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen</i> aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339
CJCE	26 mars 1987	<i>Commission / Conseil</i> aff. 45/86, Rec. 1987, p. 1493
CJCE	25 octobre 1987	<i>Metro SB-Großmärkte GmbH et Co. KG / Commission</i> aff. 26/76, Rec. 1977, p. 1875
CJCE	25 février 1988	<i>Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen</i> aff. 190/84, Rec. 1988, p. 1017
CJCE	26 avril 1988	<i>Asociación Profesional de Empresarios de Pesca Comunitarios (Apesco) / Commission</i> aff. 207/86, Rec., p. 2551
CJCE	27 septembre 1988	<i>Parlement européen / Conseil</i> aff. 302/87, Rec. 1988, p. 5615
CJCE	22 mai 1990	<i>Parlement européen / Conseil</i> aff. C-70/88, Rec. 1990, p. I-2041
CJCE	9 octobre 1990	<i>République française / Commission</i> aff. C-366/88, Rec. 1990, p. I-3571
CJCE	29 juin 1993	<i>Gouvernement de Gibraltar / Conseil</i> aff. 298/89, Rec. 1993, p. I-3605
TPI	20 octobre 1994	<i>Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) / Conseil</i> aff. T-99/94, Rec. 1994, p. II-871

I. INTRODUCTION

A. GENERALITES

La Communauté européenne est le fruit d'une volonté d'union pacifique qui rassemble les plus grandes puissances de l'Europe occidentale depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. La CE n'est pas un Etat, elle ne possède ni force armée, ni police, et elle ne dispose pas d'une autonomie politique telle celle des pays qui la composent. Cependant, cette entité supranationale est génératrice de droit: c'est une « communauté de droit », au même titre qu'un Etat est « Etat de droit »¹. Par le biais de son application uniforme et de son caractère obligatoire, le droit communautaire représente la pierre angulaire du processus d'unification des Etats de l'Union européenne.

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) assure le respect du droit communautaire dans l'interprétation et l'application des traités². Elle joue un rôle essentiel pour l'intégration car elle garantit la concrétisation du droit européen aussi bien dans le chef des institutions communautaires, qu'auprès des Etats membres et, à certaines conditions, auprès des particuliers.

Le Traité sur l'Union européenne offre deux recours aux particuliers pour saisir la CJCE et ainsi faire contrôler la légalité des actes adoptés par les institutions communautaires. Le premier recours sanctionne l'*inaction* des institutions: il s'agit du recours en carence prévu par l'art. 175 al. 3 CE. Le second sanctionne l'*action* des institutions: il s'agit du recours en annulation prévu par l'art. 173 al. 4 CE.

L'action en annulation du contentieux communautaire est un recours dirigé contre un acte des institutions et visant à en obtenir l'annulation pour illégalité³. Toutefois, contrairement aux pouvoirs qu'il possède dans le cadre du contentieux de pleine juridiction, le juge ne peut contrôler que la légalité des mesures prises, et non leur opportunité. Le requérant ne peut ainsi invoquer que des moyens de légalité contenus dans l'énumération de l'art. 173 CE, soit: incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application et détournement de pouvoir⁴. Il s'agit là des moyens d'annulation. Cette question n'est pas abordée dans ce travail car celui-ci se limite aux questions de *recevabilité* du recours des particuliers.

B. ENJEUX

1. Contrôle de la légalité

Le contrôle de la conformité à la légalité est le contrôle d'une mesure prise par une institution communautaire ou son omission alors qu'elle avait l'obligation d'agir, selon l'ensemble des règles de droit écrites ou non écrites applicables à la Communauté⁵.

¹ LOUIS, L'ordre juridique communautaire, Bruxelles 1990, p. 43 ss.

² Cf. art. 164 CE.

³ BOULOUIS, Droit institutionnel des Communautés européennes, Paris 1993, p. 315.

⁴ RITLENG, Annulation (Recours en-), in: Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Paris 1993, p. 78.

⁵ RIDEAU / CHEVALLIER / RAINAUD / BALMOND / BAYEUX Droit institutionnel des Communautés européennes (recueil de textes), Paris 1974, p. 262.

A cet effet, la Cour de justice s'apparente à une juridiction constitutionnelle chargée d'assurer de façon générale le respect du droit communautaire. C'est ainsi lorsqu'elle doit juger de la conformité au droit communautaire des actes du Conseil qui sont des *actes de législation*. Dans ce sens, la Cour a défini le traité comme étant la « Charte constitutionnelle » de la CE⁶. La CJCE traite alors des litiges relatifs à la répartition des compétences entre la CE et les Etats membres et arbitre les conflits qui peuvent naître de l'interaction des institutions européennes⁷.

Le contrôle de la légalité peut aussi concerner des *actes individuels* de la Commission. La CJCE aura alors un rôle plus proche d'une juridiction administrative⁸. C'est plutôt cet aspect qui prédomine le recours en annulation des particuliers de l'art. 173 al. 4 CE.

Le recours en annulation est une voie de droit principale permettant aux justiciables d'attaquer directement un acte communautaire. Il conduit à l'annulation rétroactive et *erga omnes* de l'acte illégal. Ce recours est sans conteste le moyen le plus efficace pour assurer le respect de la légalité communautaire⁹.

2. Protection des principes généraux du droit communautaire

Conformément à son rôle attribué par l'art. 164 CE, la Cour de justice assure le respect des principes généraux découlant de la nature des traités car ils font partie de la légalité communautaire. Ces principes sont les principes d'égalité, d'unité, de liberté et de solidarité¹⁰. L'art. 173 al. 1 CE précise que la CJCE doit prendre en compte non seulement le droit du traité, mais aussi le droit relatif à l'application de celui-ci. Ces règles peuvent donc aussi bien être constituées de droit écrit, que de droit non écrit. En plus des principes généraux de droit international, la Cour doit mettre en oeuvre les principes généraux communs aux droits des Etats membres¹¹.

C. LE RECOURS EN ANNULATION DANS LES AUTRES TRAITES

1. Généralités

Le recours en annulation est apparu pour la première fois en droit communautaire dans le traité CECA. Mais son origine remonte au recours pour excès de pouvoir que connaît le droit administratif français¹². Le recours en annulation du droit communautaire présente aujourd'hui des aspects spécifiques découlant de l'organisation du pouvoir dans la Communauté et de diverses influences juridiques imprégnant la Cour de justice de Luxembourg.

⁶ CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339, att. 23.

⁷ DEHOUSSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 26 s.

⁸ LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles 1990, p. 45.

⁹ RITLENG, *Annulation (Recours en-)*, in: *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris 1993, p. 77 ss.

¹⁰ LOUIS, *op. cit.*, p. 49 ss.

¹¹ LOUIS, *op. cit.*, p. 95.

¹² RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 586; FROMONT, *L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes*, RTDE, Paris 1966, p. 47 ss.

2. Traité CECA

Le Traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier est le premier accord européen signé dans l'optique du marché commun. Il s'agissait alors surtout de fonder un rapport de confiance entre les pays européens sortant de la seconde guerre mondiale, en instituant un système de contrôle mutuel des industries de guerre. Dans ce traité, c'est la Haute Autorité qui est investie du pouvoir de décision, c'est donc contre cette institution supranationale que va porter le recours en annulation. En revanche, dans le traité CEE, le recours en annulation est ouvert à la fois contre les actes du Conseil et de la Commission, soit contre un centre de décision interétatique¹³.

Le recours en annulation du traité CECA est prévu à son article 33. L'alinéa 1^{er} traite du recours formé par un Etat membre ou par le Conseil, alors que l'alinéa 2 concerne les particuliers. Du fait de son objet, le traité CECA ne prévoit pas de recours en annulation pour les personnes physiques. Seules les entreprises ou associations d'entreprises sont habilitées à recourir selon l'art 33 al. 2 CECA, si leurs activités se situent dans la définition du traité¹⁴.

Le recours en annulation du traité CECA est plus restrictif que celui prévu par le traité CEE. La CJCE doit limiter l'examen de la légalité en fonction des choix de politique économique opérés par la Commission. Ces restrictions ne se retrouvent pas dans le traité CEE. Celui-ci prévoit un contrôle plus large de la CJCE puisqu'elle ne vérifie pas seulement la matérialité des faits, mais examine aussi les qualifications juridiques que la Commission en a déduites¹⁵.

3. Traité CEEA

Le traité EURATOM a été signé en même temps que le traité CEE. Ces deux textes constituent les Traités de Rome du 25 mars 1957. Le traité EURATOM institue la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Il s'agissait aussi, comme pour le traité CECA, de fixer une certaine sécurité, ainsi qu'une confiance réciproque, en fondant une structure de collaboration et de transparence entre les industries nucléaires des Etats membres¹⁶. Le recours en annulation est prévu à l'art. 146 CEEA. Le libellé de cet article est exactement le même que celui de l'art. 173 CE, donc les conditions de leur application sont semblables.

D. BREF HISTORIQUE

1. Généralités

L'article 173 CE traite du recours en annulation comme tel, l'art. 174 CE de ses effets et l'art.176 CE de son exécution. L'adoption du Traité de Maastricht a apporté certaines modifications à l'art. 173 CE dans sa version du Traité de Rome. Ces modifications ont constitué principalement en une concrétisation de la jurisprudence de la CJCE.

¹³ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 53.

¹⁴ RIDEAU, op. cit., p. 594; BOULOUIS, Droit institutionnel des Communautés européennes, Paris 1993, p. 319.

¹⁵ JOLIET, op. cit., p. 56 s.

¹⁶ Voir surtout l'art. 2 litt. e CEEA.

2. Régime du Traité de Rome

L'article 173 alinéa 1 du Traité de Rome précise quels sont les actes attaquables, énonce les cas d'ouverture possibles à l'appui du recours en annulation et désigne les Etats membres, le Conseil et la Commission comme requérants potentiels. A ceux-ci, il convient d'ajouter le Parlement européen, dont la CJCE a reconnu la « légitimation active » à l'issue d'une jurisprudence motivée. Ce droit peut être exercé à la condition que le recours du Parlement ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci¹⁷. En revanche, le Parlement européen ne dispose pas d'une légitimation active absolue: il ne doit pas pouvoir attaquer en justice les actes dont il a participé à l'élaboration. A l'époque du régime du Traité de Rome, il s'agit de la procédure de coopération¹⁸.

3. Régime du Traité de Maastricht

a. Généralités

Les modifications apportées par le Traité de Maastricht concernent le recours des particuliers à deux égards. D'une part il est désormais possible de recourir contre un acte du Parlement européen ou de la BCE mais d'autre part ce recours n'est recevable que s'il est dirigé contre un acte « destiné à produire des effets juridiques ».

b. Recours contre le Parlement européen et contre la BCE

La légitimation active et passive du Parlement européen a suscité de nombreuses controverses, bien qu'étant en réalité la concrétisation d'une jurisprudence déjà connue auparavant. Le droit de recourir contre ces organes communautaires étant définitivement reconnu par une disposition du traité, il n'est plus possible de pondérer les solutions juridiques en fonction des cas d'espèces. Cette opinion est contredite par ceux qui estiment en revanche que la codification de Maastricht n'est pas allée assez loin. Selon cet autre courant, le droit de recours aurait aussi dû être reconnu à d'autres organes communautaires¹⁹.

Les rédacteurs du Traité de Maastricht ont finalement opté pour la solution de reprendre la jurisprudence dans le texte du traité. Désormais, le Parlement européen et la BCE ont la possibilité, d'une part de *recourir* en justice si leur recours tend à la sauvegarde de leurs prérogatives et d'autre part d'*être attrait*s devant la CJCE (Cf. schéma de l'art. 173 CE, en annexe). Le nouveau texte prend ainsi en compte l'irruption de la BCE dans le pouvoir décisionnel de la Communauté.

c. Acte « destiné à produire des effets juridiques »

Cette règle codifie un principe longtemps appliqué par la jurisprudence de la CJCE. Comme il s'agit d'un point important concernant les conditions que doit remplir l'objet du recours pour être attaqué par les particuliers, il sera traité spécialement au point (II.A.3.) ci-après.

¹⁷ CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-70/88, Rec. 1990, p. 2067, att. 27.

¹⁸ VANDERSANDEN, Article 173, in: *Traité instituant la CEE*, commentaire par article, Paris 1992, p. 1047; RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 591.

¹⁹ CLOOS / REINESCH / VIGNES / WEYLAND, *Le traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles 1994, p. 435 s.

E. ANNONCE DU PLAN

Ce travail traite des conditions de recevabilité du recours en annulation formé par les particuliers. Il se justifie de partager l'analyse en trois points principaux.

Premièrement l'*objet du recours* (II.) portera sur l'analyse des critères objectifs liés aux actes contre lesquels les particuliers peuvent recourir.

Deuxièmement le point concernant la *titularité du droit de recours* (III.) cherchera à déterminer quelle est la nature des particuliers exigée pour avoir accès au recours en annulation.

Troisièmement la *qualité pour recourir* (IV.) fera la synthèse des conditions subjectives que doivent remplir les particuliers pour recourir, du fait de l'atteinte que leur a porté l'acte litigieux.

II. OBJET DU RECOURS

A. REMARQUES PRELIMINAIRES

L'analyse de l'objet du recours a comme finalité de systématiser les conditions (B.) que doivent remplir les actes litigieux pour que les particuliers puissent se prévaloir de leur annulation. En outre, il n'est pas inutile de présenter un développement des conditions de recevabilité du recours en fonction des institutions qui édictent les actes litigieux. A ce titre, il faut distinguer les actes du Conseil et de la Commission (C.), les actes du Parlement européen (D.) et les actes de la Banque centrale européenne (E.).

B. CONDITIONS

1. Généralités

L'objet du recours s'entend de l'acte contre lequel une partie désire recourir. En l'occurrence, le recours en annulation offre un moyen de défense contre les actes de droit dérivé prévus par les traités (art. 173 al. 1 CE). Cette acception est élargie à tous les actes ayant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci, quelque soit leur dénomination²⁰.

Comme l'ancienne version de l'article 173 CE était imprécise à ce sujet, c'est avant tout la jurisprudence de la CJCE qui a développé ce qu'il fallait entendre par l'objet du recours en annulation. En suivant la CJCE et la doctrine, on peut affirmer d'une manière générale que le recours en annulation est ouvert contre tous les actes pris par les organes dynamiques « qui visent à produire des effets de droit »²¹.

Il est possible de systématiser les conditions que doit remplir l'objet du recours en trois points: premièrement il doit s'agir d'un acte d'une institution communautaire (2.), deuxièmement il doit entraîner des effets juridiques (3.) et troisièmement ces effets juridiques doivent se manifester « vis-à-vis des tiers » (4.).

²⁰ RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Paris 1994, p. 588.

²¹ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 57.

2. Acte d'une institution communautaire

Aujourd'hui le nouvel article 173 CE prévoit expressément que « la Cour de justice contrôle la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la BCE, autres que les recommandations et les avis et des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ». Cette formulation exclut les actes qui ne ressortissent pas à l'ordre juridique communautaire car l'énumération est précise et à l'évidence volontairement limitée et exhaustive.

Un acte pris en vertu du droit national n'entre pas en ligne de compte. De même, si un acte du droit national applique une disposition réglementaire de la Communauté, la CJCE considère le recours en annulation comme irrecevable. Dans ce cas, le seul recours possible sera issu du droit interne, c'est-à-dire ce droit même qui applique le droit communautaire et a édicté la décision qui concerne individuellement et directement le particulier²².

3. Effets juridiques

Conformément à ce qui est indiqué à la fin du premier alinéa de l'article 173 CE, l'objet du recours en annulation doit « produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ». Cette condition a été ajoutée à l'ancien texte par le Traité de Maastricht. C'est aussi l'aboutissement d'une jurisprudence constante selon laquelle le recours en annulation devait être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soit la nature ou la forme qui *visent à produire des effets de droit*²³.

La jurisprudence a ajouté plus tard dans cette même optique que les effets juridiques d'un acte au sens de l'art. 173 CE sont déterminés par sa substance et non par sa forme ou son appellation²⁴.

La doctrine et la jurisprudence ont précisé cette notion d'effets juridiques. On peut la décomposer en deux aspects. Premièrement l'effet juridique est le fait d'un acte de caractère obligatoire (a.) et deuxièmement il rend l'acte définitif (b.).

a. Caractère obligatoire

i. *Principe*

La Cour interprète largement l'objet du recours en annulation et admet que sa portée ne se limite pas aux seules catégories d'actes visés par l'art. 189 CE²⁵. Ainsi le recours en annulation peut être dirigé contre tous les actes produisant les effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant et modifiant de façon caractérisée la situation juridique du particulier, quelle que soit leur dénomination²⁶. A titre d'exemple, des instructions qui ne produisent des effets que dans la sphère interne de l'administration et ne créent aucun droit ou obligation dans le chef des particuliers, ne sont pas susceptibles de

²² CJCE 18 janvier 1979, *Société des usines de Beauport e. a. / Conseil*, aff. 103 à 109/78, Rec. 1979, p. 17, att. 20 à 23 (*a contrario*).

²³ CJCE 31 mars 1971, *Commission / Conseil (AETR)*, aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263, att. 42.

²⁴ CJCE 11 novembre 1981, *IBM / Commission*, aff. 60/81, Rec. 1981, p. 2639, att. 9; JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Liège 1981, p. 63 s.

²⁵ CJCE 31 mars 1971, *Commission / Conseil (AETR)*, aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263, att. 41.

²⁶ RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 588.

recours en annulation car elles n'ont pas de caractère obligatoire au sens de l'article 173²⁷. Inversement, une instruction interne de service émanant de la Commission constitue un acte attaquant en annulation si elle vise à produire des effets de droit²⁸.

Le caractère obligatoire n'est pas toujours aisé à déterminer. Il ne faut pas se fier à l'intitulé des actes communautaires car il donne parfois une fausse idée de l'effet réel de l'acte en cause. Ainsi certaines « communications » peuvent entraîner des effets obligatoires lorsqu'elles débouchent sur la suppression d'un régime économique dérogatoire. Ou encore, on remarque souvent en pratique que l'« avis » est peu éloigné de la décision lorsque celle-ci doit être conforme. De même, les « propositions » s'identifient fréquemment avec l'acte décisif qu'elles sont sensées susciter²⁹.

Afin d'éviter ce problème, la Cour de justice décide selon les cas s'il faut accorder ou non un effet obligatoire aux actes des institutions communautaires. Pour se déterminer, la Cour se penche sur le libellé et le contenu de l'acte incriminé³⁰.

ii. *Exception*

Un acte communautaire peut être remis en question par le biais du recours en annulation alors qu'il ne constitue pas un acte de caractère obligatoire. Autrement dit, l'effet juridique peut être exceptionnellement reconnu à un acte qui n'a pas de caractère obligatoire, donc qui n'a pas la propriété de conférer des droits ou d'imposer des obligations³¹.

« que cette mesure les a privées du bénéfice d'une situation juridique attachée par l'article 15, paragraphe 5, à la notification de l'accord, pour les exposer à un grave risque pécuniaire;

que ladite mesure a donc affecté les intérêts des entreprises en apportant à leur situation juridique une modification caractérisée;

que l'acte litigieux, par lequel la Commission a arrêté, de manière non équivoque, une mesure comportant des effets juridiques affectant les intérêts des entreprises concernées et s'imposant obligatoirement à elles, constitue, non un simple avis, mais une décision; »³²

Ainsi, le fait que la décision communautaire soit seulement susceptible de porter atteinte aux intérêts du particulier, fonde l'effet juridique exigé pour recourir en annulation³³.

b. Caractère définitif

Pour que l'effet juridique ait la propriété de rendre un acte susceptible de recours, il faut encore que cet effet soit revêtu d'un caractère définitif. Ce caractère s'entend d'un acte constituant le terme ultime de la procédure. Cela implique que les actes préparatoires sont

²⁷ CJCE 11 novembre 1981, *IBM / Commission*, aff. 60/81, Rec. 1981, p. 2639, att. 9.

²⁸ CJCE 9 octobre 1990, *République française / Commission*, aff. C-366/88, Rec. 1990, p. I-3571, att. 9.

²⁹ BERGERES, *Contentieux communautaire*, Paris 1989, p. 194 s.

³⁰ CJCE 27 mars 1980, *Sucrimex SA et Westzucker GmbH / Commission*, aff. 139/79, Rec. 1980, p. 1299, att. 16 à 18.

³¹ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: *Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 107.

³² CJCE 15 mars 1967, *Société anonyme Cimenteries CBR, Cementsbedrijven N. V. e. a. / Commission*, aff. jointes 8 à 11-66, Rec. 1967, p. 93, att. 3.

³³ CJCE 15 mars 1967, *Société anonyme Cimenteries CBR, Cementsbedrijven N. V. e. a. / Commission*, aff. jointes 8 à 11-66, Rec. 1967, p. 93: conclusions de l'Avocat général Karl ROEMER du 15 février 1967, Rec. 1967, p. 130.

soustraits au domaine du recours en annulation³⁴. Ainsi, on considère, en matière de droit européen de la concurrence, que la communication de la Commission au sens de l'art. 19 § 1 du Règlement no° 17³⁵ ne peut faire l'objet d'un recours car les personnes visées ont encore la possibilité de s'expliquer sur l'injonction qui leur est faite avant que la Commission ne prenne une décision (Cf. *infra* II.B.6. à la page 14). Cette considération est suivie par la jurisprudence européenne:

*« Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, il résulte de cette même jurisprudence qu'en principe ne constituent un acte attaquant que les mesures qui fixent définitivement la position de la Commission ou du Conseil au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale. »*³⁶

Ceci dit, la Cour de justice précise dans le même arrêt que les illégalités éventuelles qui entacheraient les mesures préparatoires pourraient être invoquées à l'appui du recours dirigé contre la décision définitive dont elles avaient constituées un stade d'élaboration³⁷.

4. « Vis-à-vis des tiers »

La Cour a déjà eu l'occasion de juger que des actes qui ne produisent des effets juridiques que dans la sphère interne de l'administration, ne créent pas de droit ou d'obligation dans le chef de tiers. S'ils ne constituent pas des décisions faisant grief, ils ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en annulation³⁸.

Cette précision a aussi été ajoutée à l'occasion du Traité sur l'Union européenne. Il s'agit également d'une codification de la jurisprudence. La mention des actes destinés à produire des effets juridiques *à l'égard des tiers* a pour objet et pour effet d'exclure le recours contre des actes relevant de l'autonomie interne de l'institution qui a pris la décision³⁹. D'une manière plus générale, on considère que les recours formés contre les mesures d'ordre intérieur doivent être exclus. Cela se justifie par le fait qu'un tel acte n'a pas d'effet décisoire en dehors de l'univers administratif interne⁴⁰.

C. ACTES DU CONSEIL OU DE LA COMMISSION

1. Généralités

A l'origine, le recours en annulation n'était recevable que contre les actes unilatéraux du Conseil et de la Commission. La Cour avait déclaré irrecevable un recours intenté contre elle-même pour motif que l'art. 173 CE ne prévoyait pas la possibilité d'un recours en annulation contre des actes d'autres institutions que le Conseil ou la Commission⁴¹. Mais la jurisprudence de Luxembourg a évolué et précisé l'objet du recours en annulation de

³⁴ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 65.

³⁵ Règlement 62/17/CEE du Conseil du 6 février 1962 (JOCE 1962, no° 13, p. 204).

³⁶ CJCE 11 novembre 1981, *IBM / Commission*, aff. 60/81, Rec. 1981, p. 2639, att. 10.

³⁷ CJCE, op. cit., att. 12.

³⁸ CJCE 25 février 1988, *Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen*, aff. 190/84, Rec. 1988, p. 1017, att. 8.

³⁹ BOULOIS, Droit institutionnel de l'Union européenne, Paris 1995, p. 332.

⁴⁰ SOULARD, Recours en annulation, conditions de recevabilité, Juris-Classeur vol. 1, fascicule 330, Paris 1995, p. 12.

⁴¹ CJCE 3 février 1977, *De Lacroix / Cour de justice*, aff. 91/76, Rec. 1977, p. 225, att. 8.

l'art. 173 CE conformément à l'objectif décrit par l'art. 164 CE qui est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. A l'issue d'une jurisprudence controversée, la Cour est arrivée à la conclusion qu'il serait contraire à cet objectif d'interpréter restrictivement les conditions de recevabilité du recours en limitant sa portée aux seules catégories d'actes visés par l'art. 189 CE⁴². Cette jurisprudence avait court sous le joug de l'ancienne version de l'art. 173 CE, soit celle du Traité de Rome. Les rédacteurs du Traité de Maastricht ont codifié cette interprétation dans le nouvel art. 173 al. 1 CE.

Le nouvel article 173 CE offre la possibilité de recourir contre les actes du Parlement européen et de la BCE. Mais la majorité des recours en annulation sont encore dirigés contre le Conseil et la Commission.

Cette restriction s'explique par le fait que ces organes sont investis d'un pouvoir de décision⁴³. Un tel pouvoir qui entraîne des effets juridiques, c'est-à-dire qui touche les intérêts des particuliers, justifie un tel moyen de recours. Il s'agit de contrôler la légalité de ces actes en les confrontant au droit et aux principes communautaires (Cf. *supra* I.B. à la page 2).

Comme nous l'avons vu, la détermination du caractère « attaquant » d'un acte porte sur sa substance et non sur sa dénomination⁴⁴. Il est donc difficile, voire impossible d'établir un catalogue précis et exhaustif des actes susceptibles d'être attaqués en annulation. On peut néanmoins analyser cette question en faisant ressortir les différences entre les actes principaux édictés par le Conseil et la Commission: la décision (2.), le règlement (3.), la directive (4.), la recommandation et l'avis (5.) puis enfin la communication (6.).

2. Décision

a. Principe

Le particulier doit se soumettre à des conditions particulièrement strictes pour pouvoir recourir en annulation. Ces conditions varient en fonction de la nature de l'acte attaqué. L'article 173 alinéa 4 CE distingue *les décisions dont le particulier est le destinataire* (b.) des décisions dont il ne l'est pas. Ces dernières sont de deux sortes: soit il s'agit d'une *décision qui s'adresse à un autre particulier*, soit il s'agit d'une *décision prise sous l'apparence d'un règlement*. Pour ces deux dernières sortes d'actes, l'art. 173 al. 4 CE exige que le recourant démontre un intérêt direct et individuel (Cf. schéma de l'article 173 CE, en annexe). Cette question de l'intérêt ressort plutôt du domaine de la *qualité pour recourir* et fera l'objet d'un développement particulier au point IV.B. à la page 21 ci-après.

b. Décision dont le particulier est le destinataire

Le particulier bénéficie du droit de recours en annulation contre les décisions qui lui sont défavorables et dont il est le destinataire. Pour que l'acte attaqué ait le caractère d'une décision, il faut qu'il s'adresse à un nombre limité de personnes, ou concerne des sujets déterminés, et n'ait d'effets obligatoires qu'à l'égard de ceux-ci⁴⁵. Le fait que la décision vise

⁴² CJCE 11 novembre 1981, *IBM / Commission*, aff. 60/81, Rec. 1981, p. 2639, att. 8.

⁴³ JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Liège 1981, p. 58.

⁴⁴ VANDERSANDEN, *Article 173*, in: *Traité instituant la CEE, commentaire par article*, Paris 1992, p. 1042.

⁴⁵ CJCE 15 juillet 1963, *Plaumann et Co / Commission*, aff. 25/62, Rec. 1963, p. 197, att. 9 à 11; BROWN / KENNEDY, *The Court of justice of the European Communities*, London 1994, p. 137.

expressément et nommément la personne en cause dispense le recourant de l'obligation de démontrer un intérêt direct et individuel au recours⁴⁶.

3. Règlement

a. « De lege lata »

Le règlement est défini comme un acte applicable à des situations déterminées objectivement, donc de caractère essentiellement normatif, et comportant des effets juridiques à l'égard de catégories de destinataires envisagées abstraitement et dans leur ensemble⁴⁷.

Le critère du « règlement » au sens de l'art. 173 al. 4 CE réside dans la délimitation « abstraite », « objective » et « catégorielle » des personnes concernées. Le nombre des destinataires n'est qu'une conséquence de ce caractère abstrait et non le critère de l'acte réglementaire. On pourrait même imaginer que la catégorie considérée ne comprenne qu'une seule personne sans pour autant que la nature générale de l'acte en soit atteinte. Du moment que cette personne se trouve soumise à l'acte en raison de son appartenance à une catégorie définie abstraitement, cette situation particulière semble indifférente puisqu'il n'y a pas d'individualisation, mais délimitation à partir d'une situation objective⁴⁸.

Le règlement ne peut être revu par la CJCE dans le cadre de l'art. 173 CE contrairement à la décision qui s'en distingue par le fait qu'elle n'a d'effets obligatoires qu'à l'égard de ses destinataires auxquels elle s'adresse de manière individuelle ou limitative⁴⁹. Dans ce sens, la Cour de justice a déclaré que « l'art. 173 al. 2 CE ne vise qu'une catégorie restreinte d'actes, à savoir des actes de portée individuelle » par opposition aux actes de portée générale⁵⁰. C'est la nature réglementaire de l'acte qui est déterminante pour savoir si le recours en annulation est ouvert ou non contre le règlement.

b. « De lege ferenda »

i. *L'Acte Unique européen*

Il s'est posé la question d'étendre le contrôle de la légalité aux actes généraux et abstraits. Mais il fallait néanmoins éviter qu'une possibilité supplémentaire de contester le droit dérivé européen vienne s'ajouter à la difficulté de mettre sur pied une législation européenne. En effet, le pouvoir législatif communautaire n'aurait pas toujours été à même de substituer un acte législatif par un autre si ce dernier avait été annulé⁵¹. Pour éviter ce problème, certains auteurs ont pensé introduire la possibilité de contester les actes généraux et abstraits édictés uniquement par la Commission. La Cour n'aurait donc pu contrôler que les actes normatifs d'exécution, et non les actes normatifs législatifs édictés par le Conseil. Le critère de distinction aurait été celui de l'*auteur de l'acte*⁵².

⁴⁶ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 69.

⁴⁷ CJCE 26 février 1981, *F. Giuffrida et G. Campogrande / Conseil*, aff. 64/80, Rec. 1981, p. 693, att. 6.

⁴⁸ VANDERSANDEN / BARAV, Contentieux communautaire, Bruxelles 1977, p. 171.

⁴⁹ RASQUIN / CHEVALLIER, L'article 173 alinéa 2 du Traité CEE, RTDE, Paris 1966, p. 35.

⁵⁰ CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. 1988, p. 5615, att. 10.

⁵¹ FROMONT, L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes, RTDE 1966, Paris 1966, p. 50.

⁵² JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 72.

Ces idées ne furent pas suivies. La solution adoptée et maintenue par la suite fut inspirée d'une conception plutôt subjective, à l'image de celle du droit allemand où les recours ont pour objet de mettre fin à un litige entre l'administration et un de ses administrés (Cf. *infra* IV.B.2.a.ii. à la page 23). Il était donc normal que seules les mesures individuelles pouvaient faire l'objet de recours⁵³.

ii. *Le Traité sur l'Union européenne*

A l'occasion de la révision de l'article 173 CE à Maastricht, plusieurs auteurs souhaitèrent à nouveau introduire la possibilité de recourir en annulation contre les règlements. Il s'agissait non plus seulement de pouvoir recourir contre un règlement ayant l'effet d'une décision, mais d'ajouter la possibilité de recourir contre tout règlement général et abstrait. La CJCE aurait donc été assimilée à une cour constitutionnelle en ayant le pouvoir de contrôler le droit communautaire dérivé sous l'angle du respect du droit originaire et des droits fondamentaux.

Les rédacteurs du Traité de Maastricht n'ont pas choisi cette voie en considérant qu'en définitive, la protection par l'exception d'illégalité et du recours préjudiciel en appréciation de validité offraient une protection juridictionnelle suffisante aux particuliers⁵⁴. Les partisans de cette solution se basaient entre autre sur la jurisprudence de la CJCE, et notamment dans l'arrêt *Les Verts / Parlement européen* où la Cour déclare que:

« Il y a lieu de souligner d'abord, à cet égard, que la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelles de base qu'est le traité. Spécialement, par ses articles 173 et 184, d'une part, et par son article 177, d'autre part, le traité a établi 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. Les personnes physiques et morales sont ainsi protégées contre l'application à leur égard des actes à portée générale qu'elles ne peuvent attaquer directement devant la Cour en raison des conditions particulières de recevabilité spécifiées à l'article 173 alinéa 2 du traité. Lorsque la mise en oeuvre administrative de ces actes appartient aux institutions communautaires, les personnes physiques et morales peuvent introduire un recours direct devant la Cour contre les actes d'application dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement et invoquer, à l'appui de ce recours, l'illégalité de l'acte général de base. Lorsque cette mise en oeuvre incombe aux instances nationales, elles peuvent faire valoir l'invalidité des actes à portée générale devant les juridictions nationales et amener celles-ci à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles. »⁵⁵

Le système est simple: lorsque la mise en oeuvre du droit communautaire incombe aux autorités nationales, les particuliers peuvent faire valoir l'invalidité des actes d'application de portée générale devant les juridictions nationales et amener celles-ci à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles.

A mon avis, l'argument de Dominique RITLENG selon lequel la Cour a démontré son opinion favorable à la solution adoptée à Maastricht lors de la révision de l'art. 173 CE n'est pas justifiée⁵⁶. A n'en point douter, l'arrêt *Les Verts / Parlement européen* montre en revanche justement la tendance de la Cour à vouloir s'orienter vers un contrôle du droit

⁵³ FROMONT, op. cit., p. 49.

⁵⁴ RITLENG, Article 173, in: Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article, tome II, Paris 1995, p. 592.

⁵⁵ CJCE 23 avril 1986, *Les Verts / Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339, att. 23.

⁵⁶ RITLENG, op. cit., p. 592.

réglementaire de la Communauté. Une révision de l'art. 173 CE qui aurait inclus la possibilité pour la CJCE de contrôler les règlements sous l'angle du respect des droits fondamentaux aurait précisément été dans le sens suggéré par la Cour.

L'avis de la Cour du 15 juillet 1975 sur l'Union européenne plaide d'ailleurs pour que les actes réglementaires de l'exécutif soient, au même titre que les décisions individuelles, susceptibles de recours « de la part des particuliers qui justifient d'un intérêt direct, comme il en est dans le système juridique de plusieurs Etats membres »⁵⁷.

Les rédacteurs du Traité de Maastricht n'ont pas suivi cette voie, sans doute plutôt par crainte de voir les pouvoirs de la CJCE s'étendre à un contrôle supranational abstrait des droits fondamentaux.

4. Directive

L'article 173 alinéa 4 CE ne prévoit aucun recours en faveur des particuliers contre les directives ou contre les décisions qui ont été adoptées sous l'apparence d'une directive. Il est effectivement difficile de concevoir qu'un particulier puisse être individuellement et directement concerné par une directive. Instrument privilégié du rapprochement des législations, la directive tend à l'établissement de règles générales et impersonnelles, par le truchement des Etats membres destinataires⁵⁸.

Ainsi, un recours en annulation intenté par un particulier contre une directive est déclaré irrecevable par la Cour de justice aussitôt que sa portée de directive est établie⁵⁹. La jurisprudence a justifié cette exclusion par le fait que la protection juridictionnelle des particuliers est dûment et suffisamment assurée par les juges nationaux qui peuvent contrôler la transposition des directives dans leur droit interne⁶⁰.

Cette jurisprudence est critiquée à deux égards. Premièrement, un juge national ne peut contrôler la validité d'une directive que si celle-ci est d'applicabilité directe. Or, les directives n'ont pas toujours cette propriété. Deuxièmement, une directive qui n'a pas été transposée dans sa totalité ou a été transposée de manière tardive ou erronée ne peut pas faire l'objet d'un recours par les particuliers, mais seulement par la Commission ou un autre Etat membre⁶¹.

5. Recommandation et avis

Les recommandations et les avis sont exclus de l'article 173 CE, pourtant nombreux sont les actes communautaires adoptés sous cette forme. Ces actes ont une portée pratique non négligeable. Cependant la Cour rejette la plupart des recours intentés contre des recommandations et des avis, quelle que soit la gravité des conséquences qui peuvent en résulter. De tels actes ne sont pas de nature à faire l'objet d'un recours en annulation dès lors qu'ils ne visent pas à produire des effets de droit⁶². C'est ainsi que, pour la même raison, la

⁵⁷ Bulletin des Communautés européennes, supplément 5/75, p. 38.

⁵⁸ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 73.

⁵⁹ CJCE 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar / Conseil*, aff. C-298/89, Rec. 1993, p. I-3605, att. 16 à 23.

⁶⁰ TPI 20 octobre 1994, *Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) / Conseil*, aff. T-99/94, Rec. 1994, p. II-871, att. 17.

⁶¹ VANDERSANDEN, Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées, CDE, Bruxelles 1995, p.541.

⁶² CJCE 27 mars 1980, *Sucrimex SA et Westzucker GmbH / Commission*, aff. 133/79, Rec. 1980, p. 1299, att. 16 à 18.

Cour exclut la recevabilité des recours en annulation portés contre des actes de caractère exploratoire ou préparatoires, des actes purement confirmatifs, et des actes ayant le caractère de mesures d'ordre intérieur⁶³.

En revanche, des recommandations et des avis destinés à produire des effets juridiques propres et obligatoires peuvent fonder la possibilité pour les particuliers, de se prévaloir de leur nullité par le biais du recours en annulation⁶⁴.

Le critère déterminant qui s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence est et reste celui des effets juridiques. Ainsi, peu importe la dénomination formelle de l'acte attaqué. Si l'acte vise à produire des effets juridiques, il est sujet au recours en annulation⁶⁵.

6. Communication

Au sens du droit communautaire, la communication n'a en principe pas d'effet juridique et ne peut donc pas faire l'objet d'un recours en annulation. Toutefois, sous la pression d'impératifs pratiques évidents, certaines catégories d'actes ont évolué jusqu'à revêtir un effet proche de celui d'actes juridiques. On assiste de plus en plus souvent à la création de catégories juridiques originales destinées à pallier le caractère abstrait des diverses typologies juridiques existantes. Ainsi, le Conseil et la Commission ont parfois recouru à des actes non prévus expressément par les traités. La Commission s'engage dans cette voie par le biais d'actes qualifiés la plupart du temps de « communication »⁶⁶.

Il existe plusieurs sortes de communications. On trouve des communications de la Commission au Conseil. Celles-ci sont rarement publiées au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). Elles n'ont pas de portée juridique propre, mais s'insèrent dans le processus décisionnel communautaire et expriment les conceptions de la Commission sur la réalisation des objectifs communautaires réalisés par le Conseil⁶⁷. Une seconde catégorie de communications est formée par celles qui sont destinées avant tout à l'information des particuliers et notamment des agents économiques. Ces communications sont publiées dans la partie « C », section I du JOCE. Certaines communications sont purement informatives, alors que d'autres induisent certains effets juridiques, notamment lorsqu'elles débouchent sur la suppression d'un régime économique dérogatoire, comme cela peut être le cas en matière de droit de la concurrence⁶⁸.

La jurisprudence de la Cour de justice s'est adaptée à cette pratique et a trouvé une solution consistant à admettre tout de même des cas où une communication de la Commission entraîne un certain effet juridique donnant droit à la recevabilité du recours en annulation.

Ainsi, le caractère provisoire de la communication fondée sur l'art. 15 § 6 du Règlement no^o 17 peut se voir reconnaître des effets juridiques si cette disposition expose les

⁶³ BOULOUIS, Droit institutionnel de l'Union européenne, Paris 1995, p. 332.

⁶⁴ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 101.

⁶⁵ CJCE 31 mars 1971, *Commission / Conseil (AETR)*, aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263, att. 42.

⁶⁶ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 195.

⁶⁷ MELCHIOR, Les communications de la Commission des Communautés européennes: contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités, in: Mélanges Fernand Dehousse, vol. 2, Paris 1979, p. 243.

⁶⁸ MELCHIOR, op. cit., p. 244.

entreprises à un grave risque pécuniaire et affecte alors les intérêts des entreprises⁶⁹. Cet état de chose a suscité la réflexion de la Cour de justice à l'occasion de l'affaire *Cimenteries CBR / Commission*⁷⁰. Dans ce cas d'espèce, la Cour a jugé que la gravité des conséquences découlant de la communication sur le plan des relations contractuelles entre les parties à l'entente jouait un rôle prépondérant et qu'elle constituait une conséquence suffisante pour admettre un certain effet juridique à la communication attaquée.

Le contrôle judiciaire doit être approprié à la nature des pouvoirs réservés, en la matière, aux institutions de la Communauté⁷¹.

« On ne saurait, dès lors, refuser aux plaignants le droit de soumettre au juge toutes considérations qui permettraient de vérifier si la Commission a respecté les garanties procédurales accordées aux plaignants [...] et si elle n'a pas commis des erreurs manifestes dans son appréciation des faits, ou omis de prendre en considération des éléments essentiels qui seraient de nature à faire croire à l'existence d'un effet de subvention, ou fait entrer dans sa motivation des considérations constitutives d'un détournement de pouvoir. A cet égard, sans qu'il puisse intervenir dans l'appréciation réservée aux autorités communautaires par le règlement cité, le juge est appelé à exercer le contrôle qui est normalement le sien en présence d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité publique. »⁷²

Suivant l'effet juridique de la communication, on peut en principe exclure du recours en annulation les actes exploratoires et préparatoires ainsi que les avis, sauf si ceux-ci constituent le terme ultime d'une procédure spéciale et affectent par là même les droits des particuliers. On peut exclure aussi les actes confirmatifs dont l'effet juridique ne se trouve que dans l'acte initial. Enfin, on peut en principe exclure les mesures d'ordre intérieur, telles des instructions, des circulaires ou des notes⁷³.

D. ACTES DU PARLEMENT EUROPEEN

Partant du principe selon lequel la CEE est une *Communauté de droit* en ce que ni ses Etats membres, ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la Charte constitutionnelle de base qu'est le Traité, la Cour de justice a affirmé sa compétence pour connaître d'un recours en annulation contre les actes du Parlement européen introduits sur le fondement de l'art. 173 CE⁷⁴. Les actes du Parlement européen sont désormais attaquables par le recours en annulation.

Cette jurisprudence s'explique par la prise en compte de l'extension des pouvoirs du Parlement européen. Ces pouvoirs se sont étendus sur deux plans essentiels. Sur le plan politique, la position du Parlement européen s'est renforcée du fait de la forte légitimité démocratique sur laquelle il repose. A noter qu'il est le seul organe communautaire à être soumis au suffrage universel direct ! Sur le plan juridique, l'influence du Parlement européen est beaucoup plus nette depuis qu'il est associé à l'activité législative des institutions du fait

⁶⁹ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 109.

⁷⁰ CJCE 15 mars 1967, *Société anonyme Cimenteries CBR, Cementsbedrijven N. V. e. a. / Commission*, aff. jointes 8 à 11-66, Rec. 1967, p. 131.

⁷¹ CJCE 4 octobre 1983, *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) / Commission*, aff. 191/82, Rec. 1983, p. 2913, att. 29.

⁷² CJCE, op. cit., att. 30.

⁷³ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 196.

⁷⁴ CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339, att. 23.

des procédures de coopération, mais surtout de codécision. Cette extension des pouvoirs du Parlement européen justifie un contrôle plus sévère des actes qu'il adopte⁷⁵.

« A cet égard, il y a lieu de rappeler que si la Cour a jugé, dans son arrêt du 23 avril 1986 (Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen, précité), que les actes du Parlement européen produisant des effets juridiques vis-à-vis des tiers pouvaient faire l'objet d'un recours en annulation, c'est parce qu'une interprétation qui les aurait exclus du champ de ce recours aurait abouti à un résultat contraire au système du traité qui avait entendu mettre en place un système de protection juridictionnelle complet à l'égard des actes des institutions communautaires susceptibles d'avoir des effets juridiques. »⁷⁶

Bien que la jurisprudence eut reconnu la légitimation *passive* du Parlement européen, il n'en fut pas de même pour la légitimation *active*. Cette question est désormais réglée depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (Cf. *infra* IV.A à la page 19).

Des auteurs émettent des doutes sur l'opportunité d'avoir figé la jurisprudence de la CJCE car celle-ci aurait peut-être permis d'étendre la recevabilité du recours en annulation à d'autres organes communautaires tel le Comité des régions⁷⁷. A noter qu'un élargissement trop généreux des actes recevables par le recours en annulation aurait aussi entraîné le risque que certains conflits politiques viennent aboutir devant les juges, violant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs et primant une forme de « gouvernement des juges ».

E. ACTES DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

Le Traité de Maastricht a fondé la possibilité pour le particulier de recourir contre les actes de la BCE, et contre ceux de l'Institut monétaire européen pendant la seconde phase de l'Union monétaire conformément à l'art. 109 F § 9 CE⁷⁸. Le recours en annulation est ainsi ouvert contre les actes décisifs de la BCE « autres que les recommandations et les avis »⁷⁹. L'article 15 du Protocole sur le statut de l'Institut monétaire européen lui attribue le pouvoir d'adopter des décisions qui s'adressent aux banques centrales nationales. Ces décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent.

Par le truchement des art. 108 A CE et de l'art. 34 du Protocole sur les statuts du Système européen des banques centrales et de la BCE, cette dernière dispose du pouvoir d'arrêter des règlements et des décisions dans les cas prévus par des actes du Conseil et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions⁸⁰. La reconnaissance de ce pouvoir décisif va ainsi de pair avec la soumission de celui-ci au contrôle juridictionnel de l'art. 173 CE.

⁷⁵ VANDERSANDEN, Article 173, in: Traité instituant la CEE, commentaire par article, Paris 1992, p. 1043; CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » / Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339.

⁷⁶ CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. 1988, p. 5615, att. 20.

⁷⁷ CLOOS / REINESCH / VIGNES / WEYLAND, *Le traité de Maastricht*, genèse, analyse, commentaires, Bruxelles 1994, p. 435 s.

⁷⁸ RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 587.

⁷⁹ RITLÉNG, Article 173, in: *Traité sur l'Union européenne*, commentaire article par article, tome II, Paris 1995, p. 601.

⁸⁰ RITLÉNG, *op. cit.*, p. 602.

III. TITULARITE DU DROIT DE RECOURS

A. PRINCIPE

La titularité du droit de recours s'entend plus généralement comme la *capacité pour recourir* ou la *capacité d'ester en justice*. Celle-ci ne ressortit pas directement au droit communautaire, mais plutôt au droit national applicable au requérant selon les principes du droit international privé⁸¹. C'est le droit national qui détermine quelles sont les caractéristiques que doivent remplir les personnes physiques et morales pour être habilitées à recourir en annulation⁸². Ces caractéristiques ne posent en principe pas de problème au stade du recours à la CJCE puisque celle-ci est une instance judiciaire d'un degré supérieur. Cela signifie que le requérant est déjà passé devant les instances inférieures et dès lors remplit déjà les conditions personnelles exigées pour la recevabilité du recours. Mais comme le problème de la capacité pour recourir est inhérent à toute procédure judiciaire, la CJCE pourrait être amenée à se prononcer sur la question de savoir si la personne agissant en annulation dispose ou non de la capacité pour agir selon son droit national⁸³.

Pour ce qui est des institutions qui ne sont pas soumises au droit national d'un Etat membre, telles les institutions communautaires, la reconnaissance de la capacité d'ester en justice est appréciée directement par la Cour de justice. La question s'est posée pour le Parlement européen. La Cour a répondu que celui-ci n'était pas une personne morale au sens du traité et ne pouvait donc pas recourir en annulation par le biais de l'ancien art. 173 al. 2 CE⁸⁴. Autre était la question de savoir si la capacité d'ester en justice du Parlement européen pouvait être déduite de l'interprétation de l'ancien art. 173 al. 1 CE. Aujourd'hui, toute ambiguïté est levée car le Traité de Maastricht a introduit expressément pour le Parlement européen ainsi que pour la BCE le droit de recourir en annulation pour sauvegarder leurs prérogatives.

En ce qui concerne les particuliers, la seule condition posée par l'article 173 est le fait qu'il doive être « une personne physique (B.) ou morale (C.) ». Aucune condition de nationalité n'est exigée⁸⁵.

B. PERSONNES PHYSIQUES

La jurisprudence de Luxembourg n'a pas développé de concept clair en matière de capacité des personnes physiques pour recourir. On peut toutefois affirmer que le requérant doit avoir la personnalité juridique. On entend par là qu'il doit être apte à être sujet de droits et d'obligations⁸⁶. Le requérant doit tout au moins posséder les propriétés qui constituent la base de la personnalité juridique, c'est-à-dire en particulier l'autonomie et la responsabilité⁸⁷.

⁸¹ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 119.

⁸² CJCE 27 novembre 1984, *Srl Bensider e. a. / Commission*, aff. 50/84, Rec. 1984, p. 3991, att.7.

⁸³ PICOD, Recevabilité, in: Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Paris 1993, p. 887.

⁸⁴ CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. 1988, p. 5615, att. 9.

⁸⁵ SOULARD, Recours en annulation, conditions de recevabilité, *Juris-Classeur* vol. 1, fascicule 330, Paris 1995, p. 17.

⁸⁶ CJCE 4 mars 1964, *M. Claude Lassale / Parlement européen*, aff. 15/63, Rec. 1964, p. 57: conclusions de l'avocat général Maurice LAGRANGE du 5 novembre 1963, Rec. 1964, p. 109.

⁸⁷ SCHERMERS/WAELBROECK, *Judicial protection in the European Communities*, Deventer 1992, p. 230.

C. PERSONNES MORALES

1. Généralités

La personne morale que connaît le droit communautaire peut être définie comme une « entité, même dépourvue de la personnalité juridique, dont le rôle et la position sont reconnus par le droit communautaire et qui est dotée de certaines compétences en vue de l'accomplissement des tâches qui lui ont été imparties »⁸⁸.

La première affaire concernant l'interprétation de la notion de « personne » portée devant la Cour mît en doute la possibilité de recourir en annulation pour des associations. Il s'agissait d'une affaire dans laquelle l'acte litigieux n'était pas susceptible d'affecter la situation de la requérante en tant qu'association, mais seulement la situation de ses membres⁸⁹. La Cour a jugé que le droit de recourir en annulation était reconnu aux associations du moment que « la décision attaquée lèse directement les intérêts professionnels que l'association ou le groupement a qualité pour représenter »⁹⁰. Vu cette jurisprudence, il est possible d'admettre qu'une association régulièrement constituée sous l'empire de la législation nationale dont elle relève est une personne morale au sens de l'art. 173 CE, dès lors que cette législation lui reconnaît cette qualité d'où découle normalement le droit d'ester en justice⁹¹.

La jurisprudence ultérieure prend de la distance par rapport aux exigences du seul droit national et modifie sensiblement les conditions inhérentes à la nature de la personne qui désire exercer son droit de recours en annulation dans le sens d'une acception plus large.

*« Il convient en outre de relever que, comme on peut le déduire des arrêts de la Cour [...], la notion de « personne morale » figurant à l'article 173, alinéa 2, du traité CEE ne coïncide pas nécessairement avec celles propres aux différents ordres juridiques des Etats membres. »*⁹²

Dans cette optique, une association occasionnelle de plusieurs agences, regroupées pour répondre ensemble à un appel d'offres, se voit reconnaître la capacité d'ester en justice si la Commission a préalablement admis cette association à participer à cet appel et a refusé son offre après un examen. Par conséquent, la Commission ne peut plus contester la capacité d'ester en justice d'une entité qu'elle a reconnue et à qui elle a adressé une décision négative après un examen⁹³.

Dans une formulation plus générique, la Cour admet la capacité pour recourir d'une association qui représente les intérêts de personnes physiques, tels des syndicats, si cette fonction lui est clairement attribuée selon ses statuts et que « sa structure interne est de nature

⁸⁸ THILL, Le défaut de qualité du Parlement européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE, L'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire, CDE, Bruxelles 1989, p. 372.

⁸⁹ CJCE 14 décembre 1962, *Confédération nationale de producteurs de fruits et légumes e. a. / Commission*, aff. 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901.

⁹⁰ CJCE, op. cit., p. 916.

⁹¹ RASQUIN / CHEVALLIER, L'article 173 alinéa 2 du Traité CEE, RTDE, Paris 1966, p. 34.

⁹² CJCE 28 octobre 1982, *Groupement des Agences de voyages, Asbl / Commission*, aff. 135/81, Rec. 1982, p. 3799, att. 10.

⁹³ CJCE, op. cit., att. 9 et 11.

à lui assurer l'autonomie nécessaire pour agir comme une entité responsable dans les rapports juridiques »⁹⁴.

2. Conceptions

Le fait de laisser le soin au droit national de déterminer les conditions exigées pour ester en justice peut poser un problème d'égalité lorsqu'un droit national connaît une acception plus généreuse de la notion de « personne » par rapport à un autre Etat plus restrictif. C'est avant tout les diverses théories quant à la conception de la personne morale qui posent un problème. Deux théories principales s'affrontent: d'une part la théorie de la *fiction* et d'autre part la théorie de la *réalité*.

La *théorie de la fiction* est d'origine française et a été longtemps dominante. Elle consiste à considérer que la personne morale n'a aucune réalité propre et distincte de celle des individus qui la composent; elle n'est qu'un procédé de technique juridique. L'existence d'une personne morale ainsi que sa reconnaissance en tant que telle sont donc entièrement dépendantes de la loi. Cette théorie est critiquée, de plus en plus rejetée et remplacée largement par celle de la *réalité*.

La *théorie de la réalité* est d'origine allemande. Selon cette conception, la personne morale est réelle, c'est-à-dire qu'elle est comparable par analogie à une personne physique, sans toutefois lui être assimilable. Ainsi, la personnalité morale doit être reconnue de plein droit lorsque certaines conditions de fait sont remplies, à savoir l'existence d'un groupement organisé en vue d'un but social. Cette doctrine de la personnalité morale n'a d'autre objet que de permettre à des groupements reconnus par la loi et dotés par elle de compétences précises, de jouir de la capacité civile et du droit d'agir en justice dans la mesure nécessaire pour pouvoir exercer pleinement ses compétences.

Le droit communautaire admet aujourd'hui largement la théorie de la réalité et considère que le droit d'ester en justice devant la Cour est nécessaire pour permettre à une personne morale d'exercer les compétences qui lui sont attribuées de par la loi et ses statuts. Le problème de la capacité pour recourir se limite en définitive à l'interprétation des normes qui définissent l'étendue des compétences de la personne morale⁹⁵.

IV. QUALITE POUR RECOURIR

A. GENERALITES

La qualité pour agir est généralement définie comme étant un « titre conféré à une personne permettant de saisir le juge ». La notion d'intérêt est normalement incluse dans celle de qualité⁹⁶.

Le Traité sur l'Union européenne distingue trois catégories de requérants potentiels pour ce qui est du recours en annulation (Cf. schéma de l'art. 173 CE, en annexe). En premier lieu, on trouve les *requérants privilégiés* de l'art. 173 al. 2 CE: ce sont les Etats membres, le Conseil et la Commission. Cette catégorie diffère de celle dont l'accès au prétoire est le plus

⁹⁴ CJCE 8 octobre 1974, *Union syndicale-Service public européen-Bruxelles, Denise Massa et Roswitha Kortner / Conseil*, aff. 175/73, Rec. 1974, p. 917, att.11.

⁹⁵ CJCE 14 novembre 1963, *Claude Lassale / Parlement européen*, aff. 15/63, Rec. 1964, p. 97: conclusions de l'avocat général Maurice LAGRANGE du 5 novembre 1963, Rec. 1964, p. 109 ss.

⁹⁶ PICOD, Recevabilité, in: Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Paris 1993, p. 889.

restrictif, il s'agit des *requérants non privilégiés* de l'art. 173 al. 4 CE. Entre ces deux catégories, on trouve le Parlement européen et la Banque centrale européenne. Ceux-ci se distinguent des requérants privilégiés en raison du fait qu'ils sont soumis à la condition de ne pouvoir recourir que dans le but de sauvegarder leurs prérogatives. Ces requérants se distinguent aussi des requérants non privilégiés car ils n'ont pas besoin d'être destinataires de l'acte, ni de démontrer un intérêt direct et individuel pour recourir en annulation. La qualité pour agir conférée à ces deux entités communautaires n'était pas reconnue par le Traité de Rome. Elle était pourtant nécessaire afin de compléter la possibilité d'une révision judiciaire de tous les actes décisifs de la Communauté et ainsi d'assurer le respect de la sécurité du droit. Il n'y avait par ailleurs pas de justification correspondante au fait d'exclure ces deux organes de l'accès au prétoire⁹⁷.

La nouvelle disposition introduite par le Traité sur l'Union européenne consacre ainsi l'aboutissement de la jurisprudence de la Cour de justice⁹⁸. Désormais, il y a un parallélisme entre la légitimation passive, déjà reconnue antérieurement par la Cour, et la légitimation active.

Pour plus de précisions à ce sujet, il est préférable de s'en référer à la doctrine, très foisonnante sur cette matière⁹⁹...

La catégorie des requérants non privilégiés (2.) nous intéresse directement puisqu'il s'agit des particuliers, soit des personnes physiques et morales. Les requérants privilégiés (1.) ne doivent cependant pas être ignorés car ils exercent une influence non négligeable sur le recours des particuliers.

1. Requérants privilégiés

Il s'agit de la première catégorie de requérants envisagée par l'article 173 alinéa 2 du traité CE. Elle est constituée des Etats membres, du Conseil et de la Commission. Ces requérants sont privilégiés pour recourir en annulation en ce qu'ils n'ont pas l'obligation de démontrer un quelconque intérêt pour agir¹⁰⁰. Ils apparaissent ainsi, selon une expression consacrée, comme les *opérateurs constitutionnels* de la Communauté¹⁰¹. Ce privilège est justifié par le fait que l'intérêt de ces requérants à faire respecter la légalité communautaire est présumé¹⁰². Les seules conditions de recevabilité imposées à cette catégorie de requérants sont des conditions de délais et de forme¹⁰³. Celles-ci sont prévues par l'art. 173 al. 5 CE.

La situation privilégiée des Etats membres présente deux particularités. D'une part un Etat membre est habilité à recourir en annulation même contre les actes du Conseil en faveur duquel son représentant a émis un vote positif¹⁰⁴. D'autre part un Etat membre peut aussi

⁹⁷ BROWN / KENNEDY, *The Court of justice of the European Community*, London 1994, p. 132.

⁹⁸ CJCE 22 mai 1990, *Parlement / Conseil*, aff. C-70/88, Rec. 1990, p. I-2041, att. 27.

⁹⁹ RITLENG, Article 173, in: *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, tome II, Paris 1995, p. 593 ss; SOULARD, *Recours en annulation, conditions de recevabilité*, *Juris-Classeur* vol. 1, fascicule 330, Paris 1995, p. 16 s.; LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELEBROECK / M. WAELEBROECK, in: *Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 119 ss.

¹⁰⁰ CJCE 26 mars 1987, *Commission / Conseil*, aff. 45/86, Rec. 1987, p. 1493, att. 3.

¹⁰¹ RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 590.

¹⁰² BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris 1995, p. 333.

¹⁰³ BERGERES, *Contentieux communautaire*, Paris 1989, p. 197.

¹⁰⁴ CJCE 13 juillet 1979, *Gouvernement de la République italienne / Conseil*, aff. 166/78, Rec. 1979, p. 2575, att. 6.

recourir contre des décisions adressées à des personnes; cela peut se produire en particulier en matière de droit de la concurrence.

A noter qu'en pratique, les Etats membres n'ont jamais fait usage de leur droit de recours contre les décisions adressées à des particuliers (mais ils se sont parfois portés partie intervenante lors d'un recours introduit par des entreprises)¹⁰⁵.

L'octroi de ce droit de contester les décisions adressées à des particuliers est critiqué en doctrine. Il est difficile d'admettre que les Etats soient les « gardiens de l'orthodoxie juridique » de la Communauté. En outre, ce droit peut s'avérer dangereux dans la mesure où un Etat n'est pas forcément lié par des conditions d'intérêt, ce qui lui permettrait, en pratique, de multiplier les recours dilatoires¹⁰⁶.

A noter que ce droit de recours des Etats membres contre des décisions adressées à des particuliers est assez large puisqu'il leur permet même d'attaquer une décision adressée à une entreprise publique établie sur le territoire d'un autre Etat membre¹⁰⁷.

2. Les requérants non privilégiés

Le particulier, c'est-à-dire une personne physique ou morale, bénéficie d'une protection juridique contre les décisions des institutions communautaires. Ainsi, l'art. 173 al. 4 CE offre un moyen de recours suffisant contre les organes de la Communauté, au même titre qu'il existe des moyens de recours qui lui sont assimilables en droit administratif interne des Etats membres¹⁰⁸. Toutefois, le droit communautaire exige le respect d'un certain nombre de conditions liées à la qualité pour recourir. Ces conditions sont propres au droit européen et justifient le caractère « non privilégié » des particuliers pour ce qui est du recours en annulation.

Les conditions particulières auxquelles sont soumis les recourants sont les suivantes (Cf. schéma de l'article 173 CE, en annexe). Soit le particulier est *destinataire* de la décision, soit il ne l'est pas et doit alors démontrer un *intérêt direct et individuel* pour recourir. L'art. 173 al. 4 CE envisage deux cas où le particulier n'est pas destinataire de l'acte: il peut s'agir soit d'une décision prise sous l'apparence d'un règlement, soit d'une décision adressée à un autre particulier.

On constate donc que la recevabilité d'un recours en annulation formulé par un particulier dépend de l'intensité avec laquelle il sera touché par l'acte litigieux, autrement dit, de l'*intérêt* qu'il aura à son annulation.

B. INTERET

1. Généralités

Une personne physique ou morale ne peut recourir en annulation contre une décision prise sous l'apparence d'un règlement (2.) ou contre une décision dont elle n'est pas le destinataire (3.) qu'à la condition de démontrer un intérêt au recours (Cf. schéma de l'article

¹⁰⁵ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 68.

¹⁰⁶ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 197 s.

¹⁰⁷ CJCE 20 mars 1985, *Gouvernement de la République italienne / Conseil*, aff. 41/83, Rec. 1985, p. 873, att. 30.

¹⁰⁸ GÜNDISCH, Rechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Stuttgart 1994, p. 80.

173 CE, en annexe). Cet intérêt est une condition liée à la *qualité pour recourir*. Il s'agit de l'exigence d'un lien direct et personnel avec l'acte litigieux. Ce lien peut exister dans deux circonstances. Il peut naître à raison de qualités particulières du requérant ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne¹⁰⁹.

La jurisprudence en matière d'intérêt poursuit deux objectifs. D'une part le contrôle de cette qualité assure une protection juridictionnelle aux opérateurs qui participent à des procédures complexes. D'autre part ce contrôle permet de restreindre la recevabilité du recours aux hypothèses dans lesquelles le requérant est identifiable parmi les assujettis¹¹⁰.

2. Décision prise sous l'apparence d'un règlement

a. Généralités

Ce cas de figure est envisagé par l'article 173 alinéa 4 CE. Le but de cette disposition est d'éviter que les institutions communautaires puissent esquiver la possibilité pour un particulier de recourir en annulation, par le simple choix de la forme de l'acte, alors que celui-ci le concerne directement et individuellement¹¹¹. Ainsi, la Cour de justice précise que le choix de la forme ne peut pas changer la nature de l'acte et ne peut donc pas non plus modifier son régime contentieux¹¹². La forme de l'acte passe au second plan au bénéfice de ses effets véritables dans le chef des particuliers lésés. L'intérêt au recours joue alors le rôle d'un correctif et pallie ainsi au manque de protection juridique contre une application illicite du droit communautaire par ses propres institutions.

Le problème le plus délicat est celui qui consiste à déterminer la nature véritable de l'acte, autrement dit de décider que l'acte a la nature d'une décision individuelle ou celle d'un règlement général. La Cour de justice a articulé sa jurisprudence autour de l'affirmation suivante:

« La nature réglementaire 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 situation objective de droit ou de fait définie par l'acte, en relation avec la finalité de ce dernier. »¹¹³

A cet effet, la distinction entre un règlement et une décision doit être recherchée dans la « portée » générale ou non de l'acte en question.

« Les traits essentiels de la décision résultent de la limitation des 'destinataires' auxquels elle s'adresse, alors que le règlement de caractère essentiellement normatif, est applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables mais à des catégories envisagées abstraitement et dans leur ensemble [...], pour déterminer dans les cas douteux si on se trouve en présence d'une

¹⁰⁹ BOULOUIS, Droit institutionnel de l'Union européenne, Paris 1995, p. 335.

¹¹⁰ BOULOUIS, op. cit., p. 335.

¹¹¹ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 122; RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Paris 1994, p. 595.

¹¹² CJCE 5 mai 1977, *Koninklijke Scholten Honig NV / Conseil*, aff. 101/76, Rec. 1977, p. 797, att. 6 et 7.

¹¹³ CJCE 11 juillet 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH / Conseil*, aff. 6/68, Rec. 1968, p. 594, att. 7; CJCE 26 février 1981, *F. Giuffrida et G. Campogrande / Conseil*, aff. 64/80, Rec. 1981, p. 693, att. 7; CJCE 30 septembre 1982, *Société Roquette Frères / Conseil*, aff. 242/81, Rec. 1982, p. 3113, att. 7; CJCE 14 juillet 1983, *Spijken Kwasten BV / Commission*, aff. 231/82, Rec. 1983, p. 2559, att. 10.

décision ou d'un règlement, il faut rechercher si l'acte en question concerne individuellement des sujets déterminés. »¹¹⁴

Peu importe la qualification de l'acte choisie par l'institution communautaire, il faut être attentif à sa nature et à son contenu.

« Si un acte qualifié de règlement par son auteur contient des dispositions qui sont de nature à concerner certaines personnes physiques ou morales d'une manière non seulement directe mais aussi individuelle, il faut admettre qu'en tout état de cause, et sans préjudice de la question de savoir si cet acte considéré dans son ensemble peut être qualifié à juste titre de règlement, ces dispositions n'ont pas un caractère réglementaire, et peuvent partant être attaquées. »¹¹⁵

Enfin, c'est seulement si la nature de l'acte est individuelle et concrète que l'on pourra se poser la question de savoir si le particulier est touché directement et individuellement par la mesure¹¹⁶.

Ces critères de distinction entre un acte individuel et un acte général sont issus d'une conception controversée entre certains auteurs de doctrine et les juges de Luxembourg. Deux conceptions principales s'affrontent. L'une trouve ses origines en droit administratif français: il s'agit de la conception objective (*i.*). L'autre trouve ses origines en droit administratif allemand: il s'agit de la conception subjective (*ii.*).

i. Conception objective

En droit français, le juge de l'excès de pouvoir n'a pas pour mission principale de trancher un litige entre deux parties, mais bien plutôt de contrôler la régularité de l'action administrative. Selon cette approche, un particulier peut demander l'annulation de n'importe quel acte de l'administration, même si cet acte a des effets qui excèdent le cadre des rapports entre l'administration et le particulier, ce qui est généralement le cas pour les règlements¹¹⁷.

Ainsi l'intérêt au recours est conçu de manière objective car il n'est justifié que par le bon fonctionnement de l'administration. Il se dégage donc complètement d'un quelconque rattachement au particulier. Ce dernier n'est qu'une personne qui dénonce un méfait de l'activité administrative.

Cette conception n'a pas été retenue par la Cour de justice européenne.

ii. Conception subjective

Le droit administratif allemand connaît une conception qui est opposée à celle de la France. Les recours ont pour objectif principal de mettre fin à un litige entre l'administration et le recourant. Ainsi seules les décisions individuelles et concrètes peuvent faire l'objet d'un recours. Un particulier ne peut donc se prévaloir que contre une mesure administrative qui le vise et le touche directement. C'est la lésion de l'intérêt du particulier qui fonde le droit de recours et non l'intérêt de la saine administration comme en droit français. Suivant cette optique, il est exclu de recourir contre un acte général et abstrait, donc les règlements sont

¹¹⁴ CJCE 14 décembre 1962, *Confédération nationale de producteurs de fruits et légumes e. a. / Commission*, aff. 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901, att. 12-13.

¹¹⁵ CJCE, op. cit., att. 14.

¹¹⁶ SCHERMERS / WAELBROECK, *Judicial protection in the European Communities*, Deventer 1992, p. 232.

¹¹⁷ FROMONT, *L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes*, RTDE, Paris 1966, p. 49.

hors du domaine du contentieux administratif¹¹⁸. Ce principe est adouci par quelques exceptions comparables à celles du droit administratif suisse, qui connaît aussi un système politique de type fédéral.

Cette approche distingue clairement les actes de législation des actes d'exécution. Les actes législatifs de type général et abstrait, ne peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire. La justification se trouve dans le principe de la séparation des pouvoirs entre le « législatif » et le « judiciaire ». Il s'agit d'éviter que les juges acquièrent des pouvoirs qui sont conférés au législateur, à qui la légitimation démocratique permet de prétendre d'agir au nom des électeurs qu'il représente. Les actes exécutifs de type individuel et concret sont en revanche adoptés par un organe qui est inférieur au législateur. Le pouvoir judiciaire est autorisé à contrôler la correcte application des actes d'exécution dans la direction voulue par le législateur.

Le recours en annulation va dans le sens du droit public subjectif allemand. Plusieurs raisons justifient ce choix. La principale d'entre elles provient du fait que la CE n'est pas pourvue d'un organe législatif au correspondant à celui des Etats. Les autorités communautaires exercent un pouvoir qui se situe à mi-chemin entre le *législatif* et l'*exécutif*. A cet égard, un contrôle de la conformité des règlements au traité serait pratiquement équivalent à un contrôle de la constitutionnalité d'actes quasi-législatifs. Permettre aux particuliers de provoquer ce contrôle aboutirait à conférer à la Cour une influence démesurée au sein des Communautés¹¹⁹.

Pour ma part, je pense qu'un contrôle des actes réglementaires édictés par la Commission serait tout à fait envisageable sans mettre en péril l'équilibre des pouvoirs au sein de la Communauté. De tels actes entrepris par un organe purement exécutif devraient être considérés comme inférieurs à des actes législatifs et partant, être soumis à la sanction judiciaire. Il en va de la garantie de la juste application du droit communautaire ainsi que d'une meilleure protection des particuliers à l'encontre d'une institution qui repose sur une bien faible légitimité démocratique.

b. Nature réglementaire de l'acte

Comme nous l'avons vu, seul un critère matériel est opératoire pour déterminer si un acte a une nature réglementaire ou décisive. Ainsi l'acte réglementaire peut être défini comme étant un « acte normatif de nature quasi législative qui pose par conséquent de façon abstraite les conditions de son application »¹²⁰. On ne tient pas compte de la dénomination officielle de l'acte, mais bien plutôt de son objet et de son contenu. Ceux-ci distinguent le règlement de la décision en ce qu'ils lui confèrent une portée générale¹²¹.

Il peut arriver qu'un acte véritablement réglementaire contienne des dispositions qui sont de nature à concerner individuellement certaines personnes privées déterminées. Dans une pareille situation, il importe que la Cour procède à une analyse non seulement de substance, mais encore de détail des dispositions réglementaires. Il est aussi possible qu'une réglementation transitoire se rapportant à certaines situations nées dans le passé et à des

¹¹⁸ FROMONT, L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes, RTDE, Paris 1966, p. 49.

¹¹⁹ FROMONT, op. cit., p. 50.

¹²⁰ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 199.

¹²¹ CJCE 14 décembre 1962, *Confédération nationale de producteurs de fruits et légumes e. a. / Commission*, aff. 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901, att. 12.

groupes d'entreprises déterminées, fasse partie intégrante d'une réglementation générale et soit ainsi soustraite au recours en annulation des particuliers¹²².

c. Règlement cachant un faisceau de décisions individuelles

Les institutions communautaires peuvent adopter un règlement qui couvre en réalité un « faisceau de décisions individuelles ». Un cas de ce type a été jugé dans l'affaire *NV International Fruit Company e. a. / Commission* où il était question d'un règlement susceptible d'affecter un nombre déterminé de demandes de titres d'importation et auquel aucune nouvelle demande ne pouvait s'ajouter. C'était en considération de la quantité totale pour laquelle ces demandes avaient été introduites que le règlement avait été adopté. La Cour a estimé que ce règlement éludait de façon illicite le droit de recourir en annulation.

« Il s'ensuit que l'article 1 du règlement 983/70 ne constitue pas une disposition de portée générale au sens de l'article 189, alinéa 2, du traité, mais doit s'analyser en un faisceau de décisions individuelles prises par la Commission en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 459/70 sous l'apparence d'un règlement, chacune affectant la situation juridique de chacun des auteurs de demandes. »¹²³

3. Décision dont le particulier n'est pas le destinataire

a. Généralités

Cette acception est comprise ici comme regroupant les décisions dont le caractère individuel n'est pas contesté, mais qui lèsent les intérêts d'une entité qu'elle ne vise pas expressément. Il s'agit des cas où l'objet du recours s'adresse à une certaine personne, mais produit des effets chez des tiers. Ceux-ci ne sont habilités à recourir qu'à la double condition d'avoir un intérêt individuel et un intérêt direct¹²⁴. Il faut que ces intérêts soient affectés par la décision prise à l'encontre d'une autre personne. Le respect de ces exigences doit être démontré par la partie qui entend en tirer son droit de recours.

On peut recenser deux sortes de décisions dont le particulier n'est pas le destinataire: d'une part les décisions adressées à une autre personne (a.) et d'autre part les décisions adressées à un Etat (b.).

b. Décisions adressées à une autre personne

L'appréciation des conditions de recevabilité des recours contre les décisions adressées à d'autres particuliers est assez stricte. Il n'est toutefois pas nécessaire que le requérant démontre que la décision, qui ne lui était pas adressée mais qui touchait néanmoins ses intérêts, a été prise dans le but d'éluder son droit de recours en annulation. La seule question pertinente est celle qui consiste à déterminer le lien qui unit l'objet du recours au requérant. Ainsi, il faut que celui-ci établisse que la décision litigieuse le concerne

¹²² JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 75.

¹²³ CJCE 13 mai 1971, *NV International Fruit Company e. a. / Commission*, aff. 41 à 44/70, Rec. 1971, p. 411, att. 21.

¹²⁴ VANDERSANDEN, Article 173, in: Traité instituant la CEE, commentaire par article, Paris 1992, p. 1048.

directement et individuellement. Ces notions ont exactement le même sens dans les cas où l'acte attaqué a une portée normative et dans ceux où il a une portée individuelle¹²⁵.

Les cas dans lesquels un particulier est amené à attaquer une décision adressée à un autre particulier ne se présente guère qu'en droit de la concurrence. Il s'agit d'une des seules matières où la Commission est habilitée à prendre des décisions dont les entreprises sont les destinataires directs. Les actes qui font l'objet d'un recours en annulation consistent en une décision favorable aux parties à un accord ou à l'auteur d'une pratique individuelle qui lèse les intérêts de tiers. Cette décision peut être une exemption, une attestation négative ou le classement sans suite d'une plainte¹²⁶.

« Il est de l'intérêt, à la fois d'une bonne justice et d'une bonne application des articles 85 et 86 que les personnes physiques ou morales qui sont, en vertu de l'article 3, § 2 litt. b du Règlement n° 17, habilitées à demander à la Commission de constater une infraction, puissent, s'il n'est pas fait droit, en tout ou en partie, à leur demande, disposer d'une voie de recours destinée à protéger leurs intérêts légitimes. »¹²⁷

Dans cette affaire, le recours d'une entreprise était recevable car il l'atteignait dans ses intérêts directs et individuels. Ce recours était formulé contre le rejet d'une plainte préalable visant à contester une décision d'exemption prise en faveur d'un accord entre d'autres concurrents.

c. Décision adressée à un Etat

Il s'agit d'une interprétation extensive de la notion de « décision adressée à une autre personne » que connaît l'article 173 alinéa 4 CE:

« [...] l'article 173, alinéa 2, du traité admet le recours des particuliers contre les décisions adressées à une « autre personne » et qui les concerneraient de façon directe et individuelle, mais que cet article ne précise ni ne limite la portée de ces termes;

que la lettre et le sens grammatical de la disposition précitée justifient l'interprétation la plus large;

que, d'ailleurs, les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement;

que, partant, dans le silence du traité, une limitation à cet égard ne saurait être présumée; »¹²⁸.

La recevabilité des recours en annulation introduits par les particuliers est rarement admise par la Cour lorsqu'elle vise une décision adressée à un Etat. Elle dépend évidemment de l'appréciation portée par la Cour sur l'individualisation de la situation juridique des particuliers auteurs des recours¹²⁹.

Au vu de l'arrêt *Alfred Töpfer KG et Getreide-Import Gesellschaft / Commission*, la Cour de justice a officiellement reconnu la possibilité pour un particulier de recourir en

¹²⁵ SOULARD, Recours en annulation, conditions de recevabilité, Juris-Classeur vol. 1, fascicule 330, Paris 1995, p. 18.

¹²⁶ JOLIET, Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux, Liège 1981, p. 91.

¹²⁷ CJCE 25 octobre 1977, *Metro SB-Großmärkte GmbH et Co. KG / Commission*, aff. 26/76, Rec. 1977, p. 1875, att. 13.

¹²⁸ CJCE 15 juillet 1963, *Plaumann et Co / Commission*, aff. 25/62, Rec. 1963, p. 197, att. 3 à 6.

¹²⁹ RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Paris 1994, p. 600.

annulation contre une décision adressée à un Etat¹³⁰. La CJCE a ainsi eu l'occasion de préciser qu'une décision de la Commission est directement applicable et concerne les justiciables intéressés aussi directement que les mesures auxquelles elles se substitue, dès lors qu'elle porte modification ou suppression des mesures de sauvegarde litigieuses. Pour ce qui était de l'intérêt individuel, la Cour a constaté la chose suivante:

« Le nombre et l'individualité de ces importateurs étaient déterminés et vérifiables [...] que la situation de fait, ainsi créée, caractérise ceux-ci, dont les requérantes, par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire. »¹³¹

D'une manière générale, la Cour de justice prend en considération le type de compétence laissée à l'Etat par le texte. L'absence de marge d'appréciation laissée aux autorités nationales conduira la Cour à reconnaître que le texte concerne directement le requérant¹³². Au contraire, le requérant ne sera pas directement concerné lorsqu'une décision laisse aux Etats une compétence discrétionnaire¹³³.

C. INTERET DIRECT ET INDIVIDUEL

1. Généralités

Comme la question du lien entre le requérant et la disposition litigieuse est reconnue comme étant la plus importante pour déterminer s'il y a eu une atteinte donnant droit au recours en annulation, c'est en ce qui concerne ce problème que s'est développée la plus grande partie de la jurisprudence.

En l'occurrence, le particulier doit être touché « directement et individuellement » par la mesure. Ces deux conditions sont cumulatives. Cela implique que si l'une d'elles n'est pas satisfaite, le recours en annulation n'est pas recevable¹³⁴.

Dans l'examen de l'intérêt direct et individuel, la Cour de justice commence par se pencher sur l'intérêt individuel.

« Il convient tout d'abord d'examiner si la deuxième condition de recevabilité est remplie, puisqu'il devient superflu, si le requérant n'est pas concerné individuellement par ladite décision, de rechercher si celle-ci le frappe d'une façon directe. »¹³⁵

Cette pratique est justifiée par un souci d'économie de motifs car l'intérêt individuel fait plus souvent défaut que l'intérêt direct. A cet effet, la jurisprudence est plus abondante en matière d'analyse de l'intérêt individuel (2.) qu'en matière d'analyse de l'intérêt direct (3.).

¹³⁰ CJCE 1^{er} juillet 1965, *Alfred Töpfer KG et Getreide-Import Gesellschaft / Commission*, aff. 106 et 107/63, Rec. 1965, p. 525.

¹³¹ CJCE, op. cit., att. 2 et 3.

¹³² CJCE 26 avril 1988, *Asociación Profesional de Empresarios de Pesca Comunitarios (Apesco) / Commission*, aff. 207/86, Rec. 1988, p. 2151, att. 12.

¹³³ CJCE 11 juillet 1984, *Commune de Differdange e. a. / Commission*, aff. 222/83, Rec. 1984, p. 2889, att. 12.

¹³⁴ SOULARD, Recours en annulation, conditions de recevabilité, *Juris-Classeur* vol. 1, fascicule 330, Paris 1995, p. 18.

¹³⁵ CJCE 15 juillet 1963, *Plaumann et Co / Commission*, aff. 25/62, Rec. 1963, p. 197, att. 13.

2. Intérêt individuel

L'intérêt individuel est défini par une formule jurisprudentielle relativement compliquée. Il s'agit avant tout de déterminer quelles sont les qualités ou les situations de fait qui sont de nature à individualiser une personne d'une manière analogue au destinataire¹³⁶.

« Les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire. »¹³⁷

Si le particulier n'est pas le destinataire de l'acte communautaire, mais est néanmoins touché dans ses intérêts individuels, il peut se défendre par le biais du recours en annulation. Celui-ci n'est ouvert dans ce cas qu'à la condition qu'il ait été opéré une véritable substitution juridique qui devait priver le destinataire effectif de l'acte de toutes possibilités de recours. Cette substitution peut être décelée à l'aide de deux séries d'indices. La première série réunit des indices de nature objective (a.) et la seconde série réunit des indices de nature subjective (b.)¹³⁸.

a. Indices de nature objective

Les indices de nature objective sont perceptibles dans les effets d'un acte communautaire. Celui-ci peut être une décision adressée à un autre destinataire ou une décision prise sous l'apparence d'un règlement. A noter que cette dernière peut aussi s'analyser comme formant un faisceau de décisions individuelles¹³⁹.

Un acte communautaire est potentiellement objectivement annulable s'il présente la caractéristique de s'adresser à un *nombre limité de personnes* qu'il est possible d'*individualiser*. Pour ce faire, la décision litigieuse doit atteindre le requérant à raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne¹⁴⁰.

« qu'en adoptant ces critères de distinction, l'acte litigieux vise un nombre déterminé d'opérateurs identifiés en raison d'un comportement individuel qu'ils ont eu ou sont censé avoir eu au cours d'une période délimitée;

que pareille mesure, même si elle fait partie d'un ensemble de dispositions à caractère normatif, concerne individuellement les sujets de droit visés en ce qu'elle affecte leur position juridique en raison d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire; »¹⁴¹

Ainsi, le requérant doit être affecté « spécialement » par la mesure contestée. La Cour a refusé que l'activité exercée par les intéressés ou leur situation sur le marché pouvait être suffisantes en elles-mêmes. La considération déterminante ne saurait être que celle de leur

¹³⁶ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 125.

¹³⁷ CJCE 15 juillet 1963, *Plaumann et Co / Commission*, aff. 25/62, Rec. 1963, p. 197, att. 14.

¹³⁸ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 201.

¹³⁹ CJCE 13 mai 1971, *NV International Fruit Company e. a. / Commission*, aff. 41 à 44/70, Rec. 1971, p. 411, att. 17 et 21.

¹⁴⁰ VANDERSANDEN / BARAV, Contentieux communautaire, Bruxelles 1977, p. 171.

¹⁴¹ CJCE 18 novembre 1975, *Société CAM SA / Commission*, aff. 100/74, Rec. 1975, p. 1394, att. 18 et 19.

situation par rapport à l'acte déterminé. Cette situation ne doit pas être générique mais spécifique au requérant¹⁴².

La connaissance du nombre et de l'identité des personnes concernées n'est qu'une donnée première qui doit encore être complétée par l'individualisation de leur situation. Elle est généralement rendue possible par le caractère rétroactif de la mesure, comme ce fut le cas dans l'affaire *Société pour l'exportation des sucres / Commission* où des opérateurs économiques furent individualisés par le fait qu'ils avaient obtenu pour le produit en cause des fixations à l'avance dans des certificats délivrés avant une certaine date et encore valables lors de l'entrée en vigueur d'un régime distinct¹⁴³.

b. Indices de nature subjective

L'individualisation de la mesure résulte non seulement de certaines qualités particulières ou d'une situation de fait spécifique, c'est-à-dire de données objectives, mais aussi de leur prise en considération par l'autorité communautaire. Il s'agit cette fois des indices de nature subjective. Ceux-ci viennent s'ajouter aux appréciations objectives, qui sont insuffisantes dans la plupart des cas. Les indices de nature subjective sont liées au détournement de procédure qui paraît justifier le recours des particuliers¹⁴⁴.

Les critères objectifs de limitation du nombre de destinataires ou d'identité de ces personnes doivent être complétés par des éléments qui déterminent et justifient l'adoption de l'acte litigieux. Autrement dit, il faut un certain lien de causalité entre la connaissance qu'a l'institution de la situation du requérant et la mesure qu'elle a adoptée. Il doit être possible de déceler, au sein de l'institution, une volonté d'affecter les intérêts d'un groupe de personnes envisagées dans leur individualité¹⁴⁵.

« que le nombre et l'individualité de ces importateurs étaient déterminés et vérifiables dès avant la date du 4 octobre, quand la décision attaquée a été arrêtée;

que la Commission était en mesure de savoir que sa décision affectait exclusivement les intérêts et la position desdits importateurs;

que la situation de fait, ainsi créée, caractérise ceux-ci, dont les requérantes, par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire; »¹⁴⁶

Cet extrait tiré de la jurisprudence de Luxembourg illustre la prise en compte, par la Cour, des indices de nature subjective.

On constate donc que la démarche de la Cour de justice s'effectue en deux temps. Premièrement, la Cour cherche 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 (appréciation objective). Deuxièmement, la Cour détermine si ces considérations ont été déterminantes lors de l'adoption de l'acte, ou, si au contraire, celui-ci a véritablement été pris en vue de régler une situation objective

¹⁴² KOVAR / BARAV, Le recours individuel en annulation, CDE, Bruxelles 1976, p. 85 s.

¹⁴³ CJCE 31 mars 1977, *Société pour l'exportation des sucres / Commission*, aff. 88/76, Rec. 1977, p. 709.

¹⁴⁴ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 201.

¹⁴⁵ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 132.

¹⁴⁶ CJCE 1^{er} juillet 1965, *Alfred Töpfer KG et Getreide-Import Gesellschaft / Commission*, aff. 106 et 107/63, Rec. 1965, p. 525, att. 3.

(appréciation subjective). La finalité normative est donc un des éléments permettant d'apprécier la nature de l'acte¹⁴⁷.

3. Intérêt direct

La jurisprudence est peu développée en matière d'intérêt direct car la plupart des recours sont rejetés pour défaut d'intérêt individuel, condition qui est analysée en premier. En outre, les solutions consacrées par la Cour sont teintées des caractéristiques propres aux cas d'espèces, ce qui rend difficile la mise au point d'une conception abstraite et générique de la notion d'intérêt direct¹⁴⁸.

La Cour de justice ne s'est penchée sur le problème de l'intérêt direct que dans les affaires concernant essentiellement les décisions destinées aux Etats membres. Bien qu'adressées à ces derniers et, par leur intermédiaire, aux mécanismes d'intervention, ce genre de décisions ont un effet auprès des particuliers par le fait qu'elles déterminent le sort favorable ou défavorable des mesures entreprises par les Etats à leur rencontre¹⁴⁹.

« que l'allégation du Conseil et de l'intervenante que les importateurs ne seraient directement concernés que par les actes d'exécution des autorités nationales et devraient donc, le cas échéant, en saisir les juridictions nationales compétentes, méconnaît le caractère purement automatique de cette exécution, qui, par ailleurs, se fait non pas en vertu de règles nationales intermédiaires, mais en vertu de la seule réglementation communautaire; »¹⁵⁰

Ainsi, il résulte de la jurisprudence que le caractère direct de l'intérêt du requérant consiste à rechercher si l'Etat membre destinataire dispose d'une liberté d'appréciation quant à l'exécution de la décision communautaire. Le fait que l'Etat ait déjà donné à connaître, au moment de l'adoption de la décision, la suite qu'il entendait lui réserver, ne paraît pas être pris en considération¹⁵¹.

« qu'aux termes de cette disposition, la Commission seule est compétente pour apprécier la situation économique au vu de laquelle la décision concernant la délivrance des titres d'importation doit se justifier;

que l'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 459/70, en prévoyant que les Etats membres 'délivrent, dans les conditions définies à l'article 2, les titres à tout intéressé qui en a fait la demande', laisse clairement apparaître que les autorités nationales ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la délivrance des titres et aux conditions auxquelles il est donné suite aux demandes des intéressés; »¹⁵²

L'intérêt direct du particulier suppose, soit que l'auteur de cette mesure ne disposait d'aucune marge d'appréciation quant à l'adoption de l'acte litigieux (a.), soit qu'aucune mesure intermédiaire n'est venue s'interposer entre l'acte communautaire et le requérant (b.). En tous les cas, l'intérêt direct a un effet immédiat (c.) qui doit être né et actuel.

¹⁴⁷ KOVAR / BARAV, Le recours individuel en annulation, CDE, Bruxelles 1976, p. 87.

¹⁴⁸ VANDERSANDEN / BARAV, Contentieux communautaire, Bruxelles 1977, p. 174 s.

¹⁴⁹ BERGERES, Contentieux communautaire, Paris 1989, p. 201 s.

¹⁵⁰ CJCE 29 mars 1979, *NTN Toyo Bearing Company Ltd e. a. / Conseil*, aff. 113/77, Rec. 1979, p. 1185, att. 11.

¹⁵¹ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 135.

¹⁵² CJCE 13 mai 1971, *NV International Fruit Company e. a. / Commission*, aff. 41 à 44/70, p. 411, att. 24 et 25.

a. L'auteur de la mesure ne dispose d'aucune marge d'appréciation quant à l'adoption de l'acte litigieux

Pour décider si les mesures d'application n'ont pas un caractère automatique, la Cour ne se contente pas de vérifier que son auteur avait la possibilité juridique d'en prendre une autre. Elle examine si, compte tenu des faits de l'espèce, cette possibilité n'était pas purement théorique, autrement dit si une mesure différente était pratiquement envisageable¹⁵³.

Si l'Etat membre ne dispose d'aucune marge d'appréciation et se borne donc à exécuter sans intervention de sa propre volonté une mission qui lui est confiée par la Communauté, s'il agit comme une autorité de « l'administration communautaire indirecte », il ne serait pas exagéré d'affirmer que c'est celle-ci qui régit directement la situation du particulier¹⁵⁴.

b. Aucune mesure intermédiaire ne vient s'interposer entre l'acte communautaire et le requérant

Lorsque l'acte attaqué n'exige aucune mesure d'exécution étatique pour son application aux particuliers, il va de soi qu'il concerne « directement » ceux-ci. Le caractère direct du rapport entre l'acte et le requérant résulte de l'absence de toute intervention étatique, sans qu'il soit nécessaire de l'expliquer par d'autres circonstances¹⁵⁵.

c. Effet immédiat

Le sens de l'expression « directement concerné » désigne une décision communautaire qui a pour effet immédiat d'affecter la situation juridique du requérant. Le facteur déterminant est donc bien l'existence d'une relation causale immédiate entre l'acte et l'individu. Cette relation peut se trouver interrompue par l'interposition d'une mesure nationale présentant un caractère discrétionnaire¹⁵⁶.

Ainsi l'exigence d'un intérêt direct exprime la préoccupation de ne pas admettre un recours qui serait exclusivement fondé sur une relation médiate entre la mesure dont l'illégalité est invoquée et la situation du demandeur. Le préjudice subi doit être directement le fait de la décision attaquée. Autrement dit, la décision doit avoir une répercussion directe sur les intérêts du requérant. Cette condition ne saurait être confondue avec celle d'un intérêt individuel qui lui est logiquement postérieur¹⁵⁷.

Dans un sens plus large, l'effet immédiat peut aussi comprendre la condition selon laquelle l'intérêt doit être né et actuel. Un requérant qui se prévaut d'un intérêt concernant une situation juridique future, mais sans pouvoir établir que l'atteinte à cette situation est d'ores et déjà certaine, ou qui se réfère à un éventuel changement de circonstances, alors que celui-ci, s'il survenait, ne le laisserait pas sans possibilité de faire valoir ses droits, ne justifie pas d'un tel intérêt¹⁵⁸.

¹⁵³ SOULARD, Recours en annulation, conditions de recevabilité, Juris-Classeur vol. 1, fascicule 330, Paris 1995, p. 24.

¹⁵⁴ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, in: Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne, vol. 10: la Cour de justice, les actes des institutions, Bruxelles 1993, p. 133.

¹⁵⁵ LOUIS / VANDERSANDEN / D. WAELBROECK / M. WAELBROECK, op. cit., p. 135.

¹⁵⁶ VANDERSANDEN / BARAV, Contentieux communautaire, Bruxelles 1977, p. 179.

¹⁵⁷ VANDERSANDEN / BARAV, op. cit., p. 186.

¹⁵⁸ RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Paris 1994, p. 593.

V. CONCLUSION

Le recours en annulation est une voie de droit communautaire qui présente des conditions de recevabilité relativement complexes¹⁵⁹. Cela est surtout dû au fait que ce recours est ouvert à plusieurs catégories très différentes de requérants. Chacune d'elles requiert des qualités qui lui sont spécifiques pour introduire le recours. Les rédacteurs du traité ont ainsi tenté d'élaborer un texte qui garantisse suffisamment les droits des particuliers eu égard aux interventions des institutions dans leurs intérêts; mais il a fallu aussi préserver la Cour de justice d'un afflux trop massif de saisines, qui aurait risqué de paralyser l'application du droit communautaire dans son ensemble. Cette réflexion justifie la restriction assez sévère de l'exigence de l'intérêt direct et individuel.

Avec le temps, le pouvoir des institutions communautaires s'accroît au détriment des compétences nationales. Ce constat est confirmé par le système de la majorité au Conseil qui s'impose dans des domaines toujours plus nombreux. Parallèlement à ce phénomène, on observe que les institutions se rapprochent des citoyens. Cette autre constatation est étayée par le fait que le Parlement européen est aujourd'hui élu au suffrage universel, ce qui n'était pas le cas au départ.

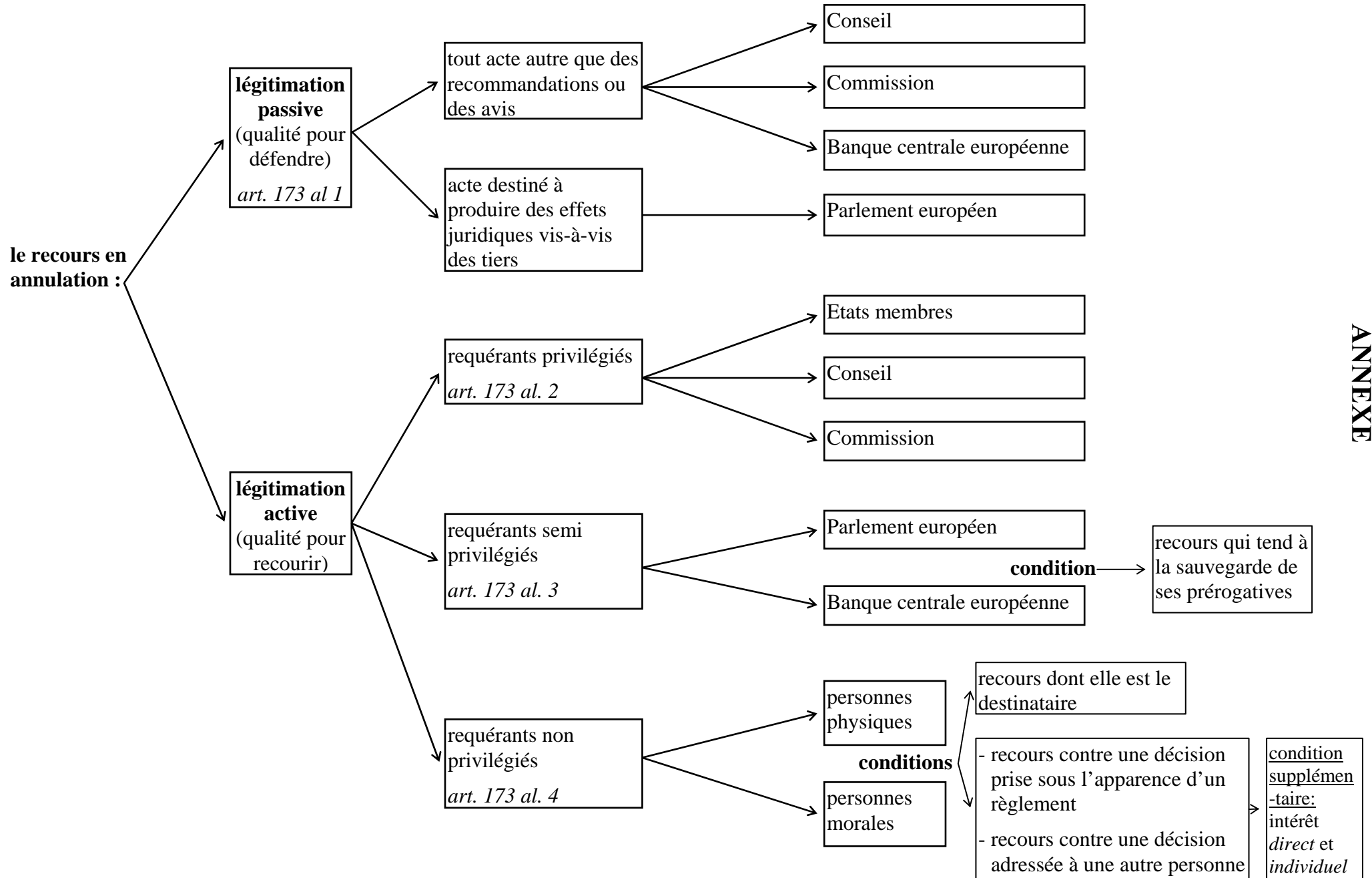
La Cour de justice suit la même évolution et le recours en annulation des particuliers est là pour en témoigner. Il est probable que ce dernier puisse bientôt s'étendre au contrôle de la légalité des actes généraux et abstraits des institutions. La Cour disposerait donc d'un pouvoir accru et le droit de recours des particuliers serait plus étendu. Certains auteurs ne cachent d'ailleurs pas les analogies que ce recours comporte avec ceux que connaissent les cours constitutionnelles des Etats membres¹⁶⁰.

Toutefois aujourd'hui, l'Europe communautaire est encore au stade de la construction. Il se justifie de restreindre la possibilité, pour n'importe quel particulier, de contester le droit communautaire aux cas les plus patents. La finalité européenne ne vaut-elle pas ce petit sacrifice ?

¹⁵⁹ C'est pourquoi il n'est pas inutile d'illustrer ces conditions de recevabilité à l'aide d'un schéma (Cf. annexe).

¹⁶⁰ LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles 1990, p. 95; DEHOUSSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris 1994, p. 26 s.

SCHEMA DE L'ARTICLE 173 (230 NOUVEAU) CE



ANNEXE