

CERCLE I

Working document 1

NOTE

du	Secrétariat
au	Cercle de discussion I "Cour de justice"
Objet :	L'accès des particuliers à la Cour de justice - modifications éventuelles de l'article 230, paragraphe 4 CE

I. Le problème

1. Aux termes de l'article 230, paragraphe 4 CE :

"Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concerne directement et individuellement"

2. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, la portée générale d'une disposition n'exclut pas qu'elle puisse concerner directement et individuellement certains particuliers. Selon une jurisprudence bien établie, un particulier est "directement concerné" lorsqu'une mesure communautaire produit directement des effets sur sa situation juridique et qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure qui sont chargés de sa mise en oeuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires¹. Un particulier est "individuellement concerné" par un acte dont il n'est pas le destinataire si l'acte en question l'atteint en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière

¹ Voir notamment arrêt de la Cour du 5 mai 1998, Dreyfus/Commission, C-386/96 P, Rec. p. I-2309, point 43).

analogue à celle dont le serait le destinataire¹. Un acte de portée générale (tel qu'un règlement) peut, dans certaines circonstances, concerner individuellement certaines personnes physiques ou morales et ayant donc un caractère décisionnel à leur égard.

3. Au vu de cette jurisprudence, la question qui se pose est de savoir si de la sorte les particuliers peuvent se voir dans l'impossibilité de contester devant la Cour (désormais le TPI) des actes de portée générale prétendument illégaux les concernant directement. Autrement dit, cette jurisprudence priverait-elle un particulier de porter devant la Cour de justice la légalité d'un acte de portée générale affectant directement sa situation juridique et d'exercer son droit à un recours effectif, tel que garanti par l'article 47 de la Charte? Ce problème se pose en particulier à l'égard d'actes de portée générale "self-executing", qui produisent directement des effets juridiques sans pour cela qu'un acte de droit national (de transposition) ou communautaire (d'exécution) soit adopté. En effet, si un tel acte contenait une interdiction directement applicable à un particulier, ce dernier se verrait obligé de violer le droit communautaire, puis d'introduire un appel de la sanction que les juridictions nationales pourraient lui infliger en raison de cette violation. Peut-on considérer que le fait qu'un particulier affecté par une mesure communautaire soit obligé de contester la validité devant les juridictions nationales, en violant les dispositions prévues par ladite mesure et en se prévalant de l'illégalité de celles-ci dans le cadre de procédures ouvertes à son encontre, constitue une protection juridictionnelle adéquate?
4. Cette question a été examinée dans le cadre des travaux du groupe de travail II sur la Charte. M. Vitorino a présenté le document de travail 21 contenant certaines options. MM. Farnleitner, Rack et Meyer ont présenté des propositions à la Convention (CONV 45/02, 402/02 et 439/02). MM. Badinter et Peltomäki ont également transmis des contributions au cercle de discussion.
5. Indépendamment de l'examen des options qui suivent, et tenant compte de la proposition faite aux membres du cercle par M. Badinter, il semblerait en tout cas approprié d'alléger le libellé de l'article 230, paragraphe 4. En effet, selon une jurisprudence bien établie, la Cour contrôle la validité d'actes juridiques, en tenant compte de leur nature et de leurs effets, plutôt que de leur forme ou intitulé. Il serait possible dès lors de modifier le libellé de l'article 230, paragraphe 4 comme suit (étant entendu que ce changement n'affecte pas la portée de cette disposition):
"Toute personne physique ou morale peut former dans les mêmes conditions, un recours contre

¹ Arrêt du Tribunal de première instance du 3 mai 2002, Jégo-Quéré/Commission, T-177/01, pas encore publié.

les actes juridiques dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement". (cette formulation simplifiée pourrait constituer la base pour d'autres éventuels changements, si l'une des trois options ci-après était retenue).

II. Certaines solutions possibles

6. La première question à se poser est de savoir si la modification de l'article 230, paragraphe 4 est ou non indispensable pour garantir le droit des particuliers à une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire. A cet égard, M. Rodriguez Iglesias, président de la Cour de justice, a déclaré, lors de la réunion du cercle du 17 février 2003 que "le système actuel fondé sur le principe de subsidiarité en ce sens que ce sont notamment les juridictions nationales qui sont amenées à protéger les droits des particuliers, satisfait aux exigences essentielles d'une protection juridictionnelle effective des droits des justiciables, y compris des droits fondamentaux" (CONV 572/03). L'Avocat Général Jacobs, pour sa part, n'a pas considéré indispensable qu'il y ait une modification du traité et a proposé que la Cour procède à une interprétation de l'article 230, paragraphe 4, de manière à reconnaître qu'un particulier est "individuellement concerné par une mesure communautaire lorsque la mesure nuit, ou est susceptible de nuire à ses intérêts, de manière substantielle"¹. La Cour de justice n'a pas retenu cette interprétation de la condition de recevabilité prévue à la disposition susmentionnée. Elle a maintenu sa jurisprudence sur ce point, en soulignant que "des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité visées à l'article 173, quatrième alinéa, du traité, attaquer directement des actes communautaires de portée générale, ont la possibilité, selon les cas de faire valoir l'invalidité de tels actes soit, de manière incidente en vertu de l'article 184 du traité devant le juge communautaire, soit devant les juridictions nationales et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes (arrêt du 22 octobre 1987, 314/85, Foto-Frost, Rec. p.4199, point 20) à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles"². La Cour a ajouté qu'il "incombe aux Etats membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective"³. Il ressort de ce qui précède, qu'une modification de la condition de recevabilité précitée, par la

¹ Voir conclusions de M.Jacobs du 21 mars 2002 dans l'affaire C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, non encore publiées.

² Arrêt de la Cour de justice du 25 juillet 2002 dans l'affaire citée dans la footnote précédente, points 40 et 41.

³ Idem, loc.cit.

voie jurisprudentielle, semble pour le moment exclue. Il faudra donc soit considérer que le libellé actuel doit demeurer inchangé, soit examiner d'autres options, si la volonté de la Convention était de revoir le contenu de l'article 230, paragraphe 4.

7. Dans ce contexte, il convient de souligner que l'idée de créer un recours séparé pour violation des droits fondamentaux (du type "Bundesverfassungsbericht" ou "recurso de amparo") - proposé par M. Meyer - n'a pas été retenue par le groupe Charte pour plusieurs raisons. Il a été souligné en particulier que, dans la pratique, il serait difficile de distinguer rigoureusement les moyens concernant la protection des droits fondamentaux des autres moyens par lesquels serait contestée la légalité d'un acte communautaire (voir, dans ce sens, intervention précitée de M. Rodriguez Iglesias, Président de la Cour devant le cercle de discussion et l'intervention de M. Skouris, juge à la Cour, devant le Groupe de travail Charte).

Option A: Proposition de M. Meyer de remplacer le mot "et" par "ou" à l'article 230, paragraphe 4 (CONV 439/02)

8. L'article 230, paragraphe 4 se lirait comme suit:

"Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, concerne directement ou individuellement".

9. M. Meyer est conscient que cette modification pourrait entraîner une augmentation du contentieux, mais considère que cela ne constitue pas un argument convainquant. Il met en outre en exergue que, à la lumière du traité de Nice, ces recours en annulation seraient introduits devant le TPI et qu'il faudrait alors améliorer en conséquence les moyens de fonctionnement de ce dernier.

Option B: Proposition de MM. Farnleitner et Rack de supprimer les mots "ou individuellement" et de les remplacer par les mots "concerne directement sa situation juridique" (CONV 402/02)

10. Afin de permettre l'accès à la Cour de justice pour les cas susmentionnés, MM. Farnleitner et Rack proposent que l'article 230, paragraphe 4 ait le contenu suivant:
- "Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, concerne directement sa situation juridique (is of direct concern to the legal position of the former)".*
11. Ils font valoir que le risque qu'il y ait un nombre trop important de recours serait limité, dans la mesure où les particuliers doivent démontrer qu'ils sont "directement concernés" par l'acte de portée générale en question. Ils se réfèrent à cet égard à l'exemple autrichien, où l'accès des particuliers à la Cour Constitutionnel est garanti, mais que ceci n'a pas empêché cette dernière d'établir certains critères de recevabilité "filtrant" les recours. En mettant l'accent sur la "situation juridique" du particulier, ils visent à limiter la recevabilité des recours en annulation aux cas où il y ait un "effet économique" dans la situation du particulier ("economic reflex effects").

Option C: Proposition de maintenir le système actuel mais en ajoutant les recours des particuliers contre des actes de l'Union de portée générale qui les concernent directement et qui ne comportent aucune mesure d'exécution

12. Cette proposition n'affecte nullement l'équilibre existant et le rôle des juridictions nationales (procédure de renvoi préjudiciel); autrement dit, en principe l'appréciation de validité devrait être portée d'abord devant le juge national. Mais, elle élargit l'accès des particuliers à la Cour en leur donnant la possibilité d'attaquer un acte de portée générale les concernant directement lorsque ce dernier ne comporte aucune mesure d'exécution (que ce soit un acte d'exécution de l'Union, que ce soit un acte d'exécution national). Ceci permettrait d'éviter que le particulier se voit dans "l'obligation" de violer une acte communautaire et d'être condamné par une juridiction nationale, pour seulement ensuite pouvoir l'attaquer devant la juridiction nationale, qui déciderait de renvoyer l'affaire à la Cour de justice pour qu'elle apprécie la validité de l'acte de l'Union en question.

*

* *

13. Certains membres ont souligné qu'un particulier ne devrait pas être en mesure d'attaquer devant la Cour de justice un acte de nature législative, même si cette possibilité existe dans certains ordres juridiques. M. Peltomäki a transmis une contribution allant dans ce sens. M. Rodríguez Iglesias, se référant au rapport final du groupe de travail IX "simplification" et à l'hierarchie de normes y contenue a souligné que *"si une telle hiérarchisation du droit dérivé devait se concrétiser, il semblerait indiqué de retenir une approche restrictive en ce qui concerne les recours des particuliers contre les actes législatifs et de prévoir une approche plus ouverte à l'égard des recours contre les actes réglementaires"* (voir CONV572/03). M. Vesterdorf, pour sa part, a déclaré que *"le souhait largement partagé par les membres du Tribunal serait d'établir une distinction entre les actes législatifs et les actes réglementaires en permettant aux particuliers de contester la seconde catégorie d'actes (les actes réglementaires). Relativement à la possibilité de contester les actes législatifs, il conviendrait de maintenir les conditions actuellement prévues afin 'de ne pas faire un pas en arrière'"*. (voir CONV575/03). A cet égard toutefois, la jurisprudence de la Cour a plutôt déterminer la recevabilité du recours en annulation du particulier en fonction des "effets" de la mesure et non de la "nature " de l'acte en question.
14. Le projet d'article 24 du traité constitutionnel énumère les actes juridiques de l'Union (loi européenne, loi - cadre européenne, règlement, décision, recommandations et avis). Le "règlement" est un acte non législatif de portée générale, qui peut être soit directement applicable, soit devant faire l'objet d'une mesure nationale de transposition. Le cercle devrait dès lors examiner ultérieurement les adaptations à apporter à cette disposition à la lumière des travaux de la Convention.
15. Il est proposé que, lors de la réunion du 3 mars 2003, les membres du cercle se prononcent sur les options A, B et C susmentionnées.