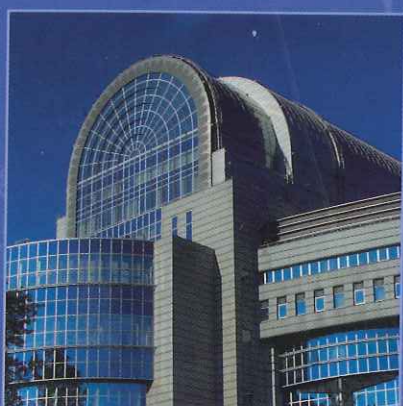


# Les innovations du traité de Lisbonne

## Incidences pour le praticien



Sous la direction de Nicolas de Sadeleer, Hugues Dumont, Pierre Jadoul  
et Sébastien Van Drooghenbroeck



**BRUYLANT**

LES CONDITIONS  
DE RECEVABILITÉ DES RECOURS  
INTRODUIIS PAR LES PARTICULIERS :  
AU CŒUR DU DÉDALE EUROPÉEN

PAR

JÉRÉMIE VAN MEERBEECK

ASSISTANT AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS  
STAGIAIRE JUDICIAIRE

ET

ARNAUD VAN WAEYENBERGE

CHERCHEUR (FNRS/FRFC) A L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

INTRODUCTION

L'accès des particuliers au prétoire européen, particulièrement par le biais du recours en annulation, n'est pas une question nouvelle, loin s'en faut (1). Ce succès doctrinal s'explique par l'impor-

(1) Voyez entre autres, A. ALBORS-LLORENS, «The standing of private parties to challenge Community measures : has the European Court missed the boat?», *Cambridge Law Journal*, 2003, pp. 72 à 92; A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 21 à 69; A. ARNULL, «Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu», *CMLR*, 2001, pp. 38 et s.; E. BIERNAT, «The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community», *working paper 12/03 from the NYU School of Law - European Union Jean Monnet Chair*, 66 p., disponible sur le site [www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031201.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031201.html); J.-N. BILLARD, *Droit du contentieux communautaire - Système et Marché intérieur*, Paris, Ellipses, 2006, pp. 53 et s.; C. BLUMAN, «Le juge national, gardien menotté de la protection juridictionnelle effective en droit communautaire», *La semaine juridique*, n° 30, 2007, pp. 10 et s.; O. DE SCHUTTER, «La protection juridictionnelle provisoire dans le droit de l'Union européenne et les droits fondamentaux», *CRIDHO Working Paper*, 2005/08; M.-P. GRANGER, «Towards a liberalisation of standing conditions for individuals seeking judicial review of Community acts», *The Modern Law Review*, 2003-66, pp. 124 à 138; D. HANT, «Facilitating Private Applicants' Access to the European Courts? On the Possible Impact of the CFI's Ruling in Jégo - Quérés», *GLJ*, vol. 3 No. 7, 2002, [http://www.germanlawjournal.com/current\\_issue.php?id=166](http://www.germanlawjournal.com/current_issue.php?id=166); K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *CDE*, 2009, pp. 711 à 745; R. MEHDI, «La recevabilité des recours formés par les personnes physiques et morales à

tance qu'elle revêt au regard du droit à une protection juridictionnelle effective et en termes de rapprochement des citoyens vis-à-vis de l'Union européenne. Il s'impose en raison de la complexité du système européen de voies de recours que certains auteurs ont comparé à un véritable labyrinthe (2).

Il convient cependant d'examiner de quelle façon l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, du traité de Lisbonne (3) a modifié le *locus standi* (4) des particuliers dès lors que la disposition régissant les conditions de recevabilité des recours en annulation a été amendée. Cette question forme l'objet principal de cette étude, les autres voies de recours étant évoquées à titre incident.

Après avoir résumé la situation procédurale des particuliers avant Lisbonne et les modifications apportées par le nouveau Traité (I), deux questions étroitement liées à celle de leur intérêt à agir, en l'occurrence la protection juridictionnelle effective et la systématique des contentieux, seront envisagées (II).

l'encontre d'un acte de portée générale : l'aggiornamento n'aura pas eu lieu...», *RTDE*, 2003, pp. 23 à 50; H. RASMUSSEN, «Why is Article 173 EC interpreted against private plaintiffs?», 1980, 5, *EL Rev.*, pp. 112 à 127; D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, pp. 527 et s.; D. SIMON, F. MARIATTE, D. RITTLING, *Contentieux de l'Union européenne*, Paris, Lamy, 2011, pp. 45 à 190; J. USHER, «Direct and Individual Concern - An Effective Remedy or a Conventional Solution?», *EL Rev.*, 2003, pp. 28 et s.; G. VANDERSANDEN, «Article 173 CEE», in *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, pp. 1041 à 1055; D. WÆLBROECK, «Le droit au recours juridictionnel effectif du particulier trois pas en avant, deux pas en arrière», *CDE*, 2002, pp. 3 à 8; I. WARD, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford, Oxford University Press 2000, pp. 202 à 237; I. WARD, «Amsterdam and Amendment to Article 230 EC: an opportunity lost or simply deferred?», in DASHWOOD, JOHNSTON (éd.), *The Future of the Judicial System of the European Union*, 2002, pp. 37 à 40; J.M. CORTÉS MARTÍN, «Ubi ius, Ibi Remedium? - Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC at a European Constitutional Crossroads», *MJ*, n° 11, 2004, pp. 249 et s.; F. DE WITTE, «The European Judiciary after Lisbon», *MJ*, n° 15, 2008, pp. 48 et s.

(2) J.M. CORTÉS MARTÍN, *op. cit.*, p. 260; F. DE WITTE, *op. cit.*, p. 51.

(3) Le terme de «traité de Lisbonne» recouvre en vérité deux traités distincts mais complémentaires (i) le *Traité sur l'Union européenne*, tel que modifié dans le contexte de la Conférence intergouvernementale du 23 juillet 2007 pour la première version, puis de la Conférence intergouvernementale du 18 octobre 2007 pour la version définitive (ci-après «TUE») et (ii) le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, ancien traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par la Conférence intergouvernementale du 23 juillet 2007 pour la première version, puis de la Conférence intergouvernementale du 18 octobre 2007 pour la version définitive (ci-après «TFUE»). Le traité CEEA n'a, lui, pas été modifié.

(4) Qui signifie la «qualité pour agir».

## I. - LE *LOCUS STANDI* ET LE TRAITÉ DE LISBONNE : UNE *PAX EUROPEANA*?

Afin de comprendre les modifications intervenues avec le traité de Lisbonne relativement aux voies de recours des particuliers et plus particulièrement au recours en annulation, un retour sur le cadre normatif et jurisprudentiel avant le traité de Lisbonne (A) précédera une explication de la solution retenue dans le nouveau Traité à la lumière des travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe (B).

### A. - Les voies de recours avant le traité de Lisbonne (5)

La possibilité pour toute personne de contester la légalité (6) des actes juridiques qui la concernent est l'un des attributs essentiels d'un État de droit. A cet égard, l'ordre juridique européen dispose d'un système de voies de recours, que la Cour de justice de l'Union européenne (7) qualifie de complet en ce que ni ses États membres ni ses institutions ne devraient échapper au contrôle de la conformité de leurs actes (8). En effet, le contrôle au niveau de l'Union européenne peut d'abord avoir un caractère préventif, c'est-à-dire, avant que l'acte ne devienne définitif (9). Ensuite, le défaut d'une institution d'avoir statué en violation du Traité peut être constaté au moyen d'un recours en carence (10). En outre, la responsabilité non contractuelle de l'Union peut être engagée en raison des fautes commises par une de ses institutions. Enfin, la légalité d'un acte peut être mise en question soit d'une manière incidente, par une exception d'illégalité (11) ou un renvoi préjudiciel en appréciation de validité (12), soit directement, par un recours en annulation (13).

(5) Ce sous-chapitre reprend partiellement l'analyse développée dans A. VAN WAEYENBERGE et P. PECHO, «L'arrêt Unibet et le traité de Lisbonne - un pari sur l'avenir de la protection juridictionnelle effective», *C.D.E.*, 2008, pp. 123 à 156.

(6) Entendue au sens large.

(7) Ci-après la «Cour» ou la «CJUE».

(8) Arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts c/Parlement*, dit «*Les Verts*», 294/83, *Rec.* p. 1339, point 23.

(9) Voir l'article 300, §6, du Traité instituant la Communauté européenne (ci-après «CE»), devenu article 318, §11 TFUE, qui n'est toutefois pas accessible aux particuliers.

(10) Voir l'ex article 232 TCE, devenu article 265 TFUE.

(11) Voir l'ex article 241 TCE, article 277 TFUE.

(12) Voir l'ex article 234, alinéa 1<sup>er</sup>, sous b) TCE, qui est devenu l'article 267 alinéa 1<sup>er</sup>, sous b) TFUE.

(13) Voir l'ex article 230 TCE, qui est devenu l'article 263 TFUE.

## 1. Conditions du recours en annulation

Afin de pouvoir exercer ce dernier recours, l'article 230, alinéa 4, du TCE (14) prévoyait la réunion de plusieurs conditions, qui ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour :

- Le requérant doit respecter le délai d'action de deux mois prévu au cinquième alinéa de l'article 230 TCE, qui est d'ordre public (15);
- L'acte attaqué doit pouvoir être rattaché à l'Union européenne (16), être définitif (17), revêtir une force obligatoire (18) et produire des effets juridiques au-delà de l'institution, auteur de l'acte (19);
- En ce qui concerne la légitimation passive (20), il ressort dudit article qu'il est possible d'introduire un recours en annulation contre «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

(14) «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.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour de justice est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes et par la BCE, qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

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 d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

(15) Arrêt du 12 décembre 1967, *Collignon c/ Commission*, 4/67, *Rec. p. 469*.

(16) Arrêt du 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, dit *AETR*, 22/70, *Rec. p. 263*, points 38 et s.

(17) Arrêt du 5 décembre 1963, *Henricot e.a. c/ Haute Autorité*, affaires jointes 23/63, 24/63 et 52/63, *Rec. p. 439*.

(18) Arrêt du 10 décembre 1957, *Société des usines à tubes de la Sarre c/ Haute Autorité*, affaires jointes 1/57 et 14/57, *Rec. p. 201*.

(19) Arrêt du 25 février 1988, *Les Verts c/ Parlement*, 190/84, *Rec. p. 1017*, point 8.

(20) C'est-à-dire les institutions dont les actes peuvent faire l'objet d'un contrôle par la Cour de justice.

européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers» (21);

- L'article 230 TCE distingue trois groupes de requérants, auxquels il n'a pas alloué la même légitimation active (22). Une position privilégiée est offerte, à cet égard, aux États membres et aux trois institutions communautaires, à savoir le Parlement, le Conseil, et la Commission. En effet, ces requérants peuvent attaquer tout acte décisionnel, qu'il soit de portée générale ou individuelle, qu'il leur soit adressé ou non, et cela sans qu'ils aient besoin de démontrer un quelconque intérêt à agir (23). Un État membre peut même attaquer un acte du Conseil en faveur duquel son représentant, au sein de cette institution, a émis un vote positif (24). Les recours introduits par les requérants semi-privilégiés que sont la Cour des comptes et la Banque centrale européenne, sont recevables lorsqu'ils tendent à la sauvegarde de leurs prérogatives respectives. Les particuliers (25) constituent la troisième catégorie de requérants et certaines conditions additionnelles doivent être remplies pour que leurs recours en annulation soient recevables. Un requérant «ordinaire» (26) doit, tout d'abord, justifier d'un intérêt à agir, c'est-à-dire qu'il doit se prévaloir d'un intérêt légitime, juridiquement protégé, qui doit être né et actuel (27). Une telle condition ne présentant pas de difficultés insurmontables pour les justiciables, les verrous d'accès à la Cour se trouvent plutôt dans les critères tenant, d'une part, à la nature de l'acte attaqué et,

(21) Les actes du Conseil européen ne sont pas susceptibles de recours en vertu de l'article 230 CE (Ordonnance du 13 janvier 1995, *Roujansky c/ Conseil*, C-253/94 P, *Rec. p. I-7*). En revanche, la Cour a considéré qu'un acte par lequel les institutions communautaires avaient entendu conclure un accord avec un pays tiers pouvait faire l'objet d'un recours en annulation, ce qui revient, en quelque sorte, à contrôler l'accord international lui-même (Arrêt du 9 août 1994, *France c/ Commission*, C-327/91, *Rec. I-3641*, point 15).

(22) C'est-à-dire la possibilité de demander à la Cour de justice de contrôler l'acte litigieux.

(23) Arrêt du 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*, dit «préférences tarifaires généralisées», 45/86, *Rec. p. 1493*, point 3.

(24) Arrêt du 12 juillet 1979, *Italie c/ Conseil*, 166/78, *Rec. p. 2575*.

(25) Rappelons que la Cour a relevé dans son arrêt «fondateur» van Gend en Loos que l'objectif du traité [CEE] est d'instituer un marché commun qui concerne directement les justiciables de la Communauté, que son préambule vise les peuples des États membres, que «la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international [...] dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants, et surtout que le droit communautaire est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers - Arrêt du 5 février 1963, *van Gend & Loos*, 26/62, *Rec. p. 1*.

(26) Expression empruntée à D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, p. 527.

(27) Arrêt du 17 septembre 1992, *NBV et NVB c/ Commission*, T-138/89, *Rec. p. II-2181*, et ordonnance du Tribunal; 17 décembre 1996, *Moccia Irme*, T-164/96 R, *Rec. p. II-2261*.

d'autre part, à la *situation subjective du requérant* par rapport audit acte.

Le premier obstacle qui porte sur la *nature de l'acte* provient du souhait du pouvoir constituant communautaire d'exclure les recours en annulation émanant des particuliers à l'encontre des actes à portée générale et de ne les admettre qu'à l'encontre des actes individuels, qu'ils soient pris en bonne et due forme ou qu'ils soient revêtus de la forme d'un acte à portée générale (28). Cela signifie que le prétoire de la Cour n'est ouvert aux particuliers cherchant à annuler un règlement que si celui-ci cache, en réalité, une décision à portée individuelle (29).

L'appréciation du *critère subjectif* constitue le filtre le plus étanche pour les recours en annulation émanant de particuliers. La lettre de l'article 230, alinéa 4, Traité CE exige que le requérant soit à la fois concerné directement et individuellement lorsqu'il met en question la validité d'un acte dont il n'est pas le destinataire explicite.

L'exigence d'être concerné «*directement*» suppose l'établissement d'un lien de causalité direct entre l'acte attaqué et l'affectation de la situation juridique du particulier (30). Selon la Cour, les particuliers sont concernés directement par un acte s'il produit «*directement des effets*» sur leur situation juridique et «*ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire, sans application d'autres règles intermédiaires*» (31).

L'obligation d'être concerné «*individuellement*», quant à elle, fait l'objet d'une jurisprudence plus restrictive de la part de la Cour. L'*obiter dictum*, notoirement connu, posé dans l'arrêt *Plaumann* (32)

(28) Voir, D. SIMON, *op. cit.*, p. 527.

(29) Pour différents cas de figures voy. les arrêts du 14 décembre 1962, *Confédération nationale des fruits et légumes e.a. c/ Conseil*, 16 et 17/62, *Rec.* p. 901; du 13 mars 1968, *Molitaria Imolese e.a. c/ Conseil*, 30/67, *Rec.* p. 171; du 13 mai 1971, *International Fruit Company c/ Commission*, 41-44/70, *Rec.* p. 411; du 16 mai 1991, *Extramet*, C-358/89, *Rec.* p. 2501, et du 18 mai 1994, *Codorniu*, C-309/89, *Rec.* p. 1853.

(30) K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, p. 718.

(31) Arrêt du 2 juillet 2009, *Bavaria et Bavaria Italia*, C-343/07, *Rec.* p. I-5491, point 40 et la jurisprudence citée.

(32) Arrêt du 15 juillet 1963, *Plaumann c/ Commission*, 25/62, *Rec.* p. 197, voir, à cet égard, A. WARD, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in the EU Law*, 2<sup>ème</sup> éd., Oxford University Press, 2007, Oxford, pp. 285 e.a.

en 1963, selon lequel «*les sujets [de droit] 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*» demeure le critère le plus difficile à remplir pour un requérant ordinaire et fait l'objet de critiques de la doctrine (33).

De manière générale, la jurisprudence de la Cour s'est toujours montrée fort sévère avec la recevabilité des actions en annulation par les particuliers. Alors que l'arrêt *Jégo Quéré* (34) du Tribunal de l'Union européenne (35) augurait une jurisprudence libéralisant l'accès à la Cour, celle-ci est revenue sur la solution proposée par le TPI dans son arrêt *UPA* (36).

## 2. Les affaires *Jégo-Qéré* et *UPA*

Revenons brièvement sur ces affaires. Dans *Jégo-Qéré*, le Tribunal a jugé qu'en dépit du caractère à portée générale des dispositions attaquées, il n'est pas exclu que le requérant puisse néanmoins être considéré comme étant directement et individuellement concerné par les dispositions attaquées (37) si, en l'absence de mesure d'exécution de la norme communautaire, il se voit privé de voies de recours. En effet, lorsqu'une telle norme fait directement grief aux justiciables dans les États membres (vu qu'elle ne demande pas de mesure de transposition ou d'application), les particuliers que ledit acte préjudiciale n'ont alors aucune voie de droit directe qui leur est ouverte afin de la faire annuler étant donné que les juges nationaux ne sont manifestement pas compétents pour annuler un acte de l'Union européenne. Il reste alors à ces justiciables à se mettre en infraction volontaire à la norme européenne qu'ils considèrent illégale et à se défendre dans des poursuites administratives ou judiciaires civiles et pénales. Ce n'est qu'à cette occasion qu'ils peuvent

(33) Voir notamment A. ARNULL, «Private Applicants and the Action for Annulment since *Codorniu*», *CMLR*, 2001, p. 38 et s. et H. RASMUSSEN, «Why is Article 173 EC interpreted against private plaintiffs?», *ELR*, 1980, pp. 112 à 127.

(34) Arrêt du 3 mai 2002, *Jégo Quéré c/ Commission*, T-177/01, *Rec.* p. II-2365.

(35) Ci-après le «Tribunal» ou le «TPI».

(36) Arrêt du 25 juillet 2002, *Union de Pequeños Agricultores c/ Conseil*, C-50/00 P, *Rec.* p. I-6677.

(37) Arrêt *Jégo-Quéré c/ Commission*, précité, points 23 à 25.

demander au juge compétent de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle en validité de la norme communautaire, qui sert de fondement aux poursuites qui sont engagées contre eux. Selon le Tribunal, une telle situation ne saurait être satisfaisante dans une Communauté de droit, où l'accès au juge et le droit à un recours effectif (38), constituent des principes directeurs (39). Le recours en responsabilité extracontractuelle dans les conditions définies par la jurisprudence de la Cour ainsi que la voie de renvoi préjudiciel étant jugés insuffisants, le Tribunal a estimé nécessaire de déclarer recevable la demande de la compagnie *Jégo-Quéré*.

Forte d'une impulsion bien affichée dans les conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire *UPA* (40) remises à la même époque, le Tribunal avait donc dégagé une nouvelle possibilité d'ouvrir le prétoire des juridictions de l'Union européenne dans les cas où le particulier serait privé, du fait de l'irrecevabilité de sa demande en annulation devant les juridictions de l'Union européenne, de toute protection juridique effective.

La réponse de la Cour ne s'est pas fait longtemps attendre. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un pourvoi contre l'arrêt *Jégo Quéré*, l'arrêt *UPA* (41) a rejeté sans ambiguïté le revirement de jurisprudence proposé par le Tribunal. Le rejet de la Cour est principalement fondé sur deux arguments.

En premier lieu, si la Cour a affirmé que les principes du droit au juge et au recours juridictionnel effectif constituent «*bel et bien*» des droits fondamentaux, jouissant du rang de principes généraux de droit communautaire et ayant une inspiration dans les traditions constitutionnelles des États membres (42), elle considère que le système des recours défini par les anciens articles 230, alinéa 4, CE, 234 CE (question préjudicielle en appréciation de la validité) et 241

(38) Selon le Tribunal, dans le cas où il n'existe pas de mesures d'exécution susceptibles d'introduire une action devant les juridictions nationales, «*le fait qu'un particulier affecté par une mesure communautaire puisse en 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 judiciaires ouvertes à son encontre, ne lui offre pas une protection juridictionnelle adéquate*» - *Ibidem*, point 45. Sur cet arrêt, voy. K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, p. 720.

(39) *Ibidem*, points 38 à 42.

(40) *Ibidem*, point 45; conclusions de l'avocat général Jacobs du 21 mars 2002, dans l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil*, précitée, *Rec.* p. I-6681, point 43.

(41) Arrêt du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil*, C-50/00 P, *Rec.*, p. 6677.

(42) *Ibidem*, points 38 et 39.

CE (exception d'irrecevabilité) satisfont à ces principes. Il s'ensuit que la Cour a considéré qu'un requérant peut, le cas échéant, obtenir une protection juridictionnelle effective, en ne respectant pas une norme de droit positif et en s'exposant aux poursuites devant les autorités nationales, où il pourrait soulever l'illégalité de la norme communautaire, qui lui est opposée, et inviter le juge *a quo* à saisir la Cour au moyen d'une question préjudicielle en interprétation de validité (43). Les États membres, leurs juridictions y compris, étant par ailleurs invités par la Haute juridiction communautaire à tout faire pour faciliter ce type de recours (44).

En second lieu, la Cour a, en quelque sorte, rappelé qu'elle avait déjà interprété d'une manière extensive la lettre de l'article 230, alinéa 4, CE. et que, si une réforme de l'accès des particuliers à son prétoire devait être faite, elle incomberait aux États membres par le biais de la révision du Traité (45).

A la suite de cet arrêt (46), une révision de la jurisprudence *Plau-mann* n'était envisageable que par une modification des Traités. Ce fut chose faite avec le traité de Lisbonne.

#### B. - Les voies de recours après le Traité de Lisbonne

##### 1. Considérations générales

Le projet de Traité constitutionnel ayant été abandonné, une saga longue de plusieurs années a secoué l'Union et ses États membres. Ces derniers ont finalement accepté de signer, le 13 décembre 2007 à Lisbonne, un projet de traité modifiant le Traité sur l'Union et le Traité instituant la Communauté européenne, communément appelé «*traité de Lisbonne*». Si toutes les innovations du projet de Traité constitutionnel n'ont pas été

(43) *Ibidem*, point 40.

(44) *Ibidem*, point 41.

(45) *Ibidem*, point 44.

(46) Sur la jurisprudence postérieure à l'arrêt *UPA*, voy. T. TRIDIMAS et S. POLI, «*Locus standi of individuals under article 230(4): the return of Euridice?*», in P. MOSER et K. SAWYER (éd.), *Making Community Law. The Legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, pp. 92 et s.

reprises par le traité de Lisbonne, on y retrouve néanmoins les principales réformes institutionnelles (47).

Le traité de Lisbonne ne modifie cependant pas fondamentalement le système des voies de recours accessibles aux particuliers. Le principal changement explicite apporté par le Traité est relatif au recours en annulation et fera l'objet des lignes qui suivent. Si les autres voies de recours ont été modifiées de façon moins importante (48), cela ne signifie pas qu'elles ne subiront pas l'impact des modifications du nouveau Traité relatives au recours en annulation. Tel est le cas (49) de la recevabilité du recours en carence intenté par une personne physique ou morale et visant à faire constater que, en n'engageant pas contre un État membre une procédure en constatation de manquement, la Commission s'est abstenue de statuer en violation du Traité. Le Tribunal a récemment jugé que les particuliers ne peuvent se prévaloir de l'article 265, troisième alinéa, TFUE «*qu'en vue de faire constater qu'une institution s'est abstenue d'adopter, en violation du traité, des actes, autres que des recomman-*

(47) H. BRIBOSIA, «Institutional Innovation in the Lisbon Treaty», in S. GRILLER et J. ZILLER (éd.), *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien-New York, Springer, 2008, pp. 61 et s.; T. CORTHAUT, «Plus ça change, plus c'est la même chose? A comparison with the Constitutional Treaty», *MJ*, n° 15, 2008, pp. 21 à 34; C. DELCOURT, «Du Traité constitutionnel au Traité de Lisbonne», in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (dir.), *Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 102; K. LENAERTS, «Le Traité de Lisbonne et la Cour de justice de l'Union européenne», *JDE*, décembre 2009, pp. 297 à 303; K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, pp. 711 à 745; S. VAN RAEPENBUSCH, «La réforme institutionnelle du Traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union européenne», *JDE*, 2008, pp. 574 et s.; A. VAN WAEYENBERGE et P. PECHO, *op. cit.*, pp. 123 à 156.

(48) Le recours en carence (article 265 TFUE) connaît une modification dans la mesure où, par parallélisme avec le recours en annulation et d'autres dispositions du traité de Lisbonne, ce dernier élargit le spectre des institutions et organismes dont l'abstention de prendre un acte peut faire l'objet d'une action en justice (par exemple le Conseil européen). La question préjudicielle (article 267 TFUE) porte dorénavant sur les traités et sur les actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union (et plus uniquement sur les «actes pris par les institutions de la Communauté et par la BCE») et doit être examinée dans «les plus brefs délais» lorsqu'elle concerne une personne détenue (dernier aliéna). Enfin, l'exception d'illégalité (article 277 TFUE) vise désormais tout acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union alors que l'article 241 CE ne mentionnait que les règlements arrêtés conjointement par le Parlement et le Conseil ou par le Conseil seul. La Cour interprétait cependant la notion de «règlement» comme visant tout acte qui, s'il n'avait pas la forme d'un règlement, produisait des effets analogues (Arrêt du 6 mars 1979, *Simmenthal c/ Commission*, 92/78, *Rec.* p. 777, points 40-41).

(49) Outre ce qui sera examiné ci-après concernant l'exception d'illégalité et la question préjudicielle (voir Chapitre II, 2).

*dations ou des avis, dont elles sont les destinataires potentiels ou qui concerneraient lesdites personnes de manière directe et le cas échéant individuelle conformément à l'article 263 TFUE»* (50).

Dans le cadre de cette contribution, deux apports du nouveau Traité ne peuvent être passés sous silence en raison de leurs répercussions indirectes sur le recours en annulation.

**La structure en piliers.** — Désormais, il n'y a plus qu'une structure (51), l'Union européenne, qui possède une personnalité juridique (52), se substituant et succédant à celle de la Communauté européenne (53). Cette uniformisation du système européen permet d'harmoniser la nomenclature des actes de l'Union européenne et les procédures devant les juridictions de l'Union européenne, en ouvrant aux particuliers des recours contre des actes des deux autres piliers qui en étaient, jusque-là, préservés (54).

En ce qui concerne l'ancien deuxième pilier, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune ou PESC (55), l'ouverture est limitée sans être négligeable. En effet, les personnes physiques et morales peuvent désormais introduire un recours en annulation contre les décisions adoptées sur la base des dispositions relatives à la PESC (56), à condition qu'elles comportent des mesures restrictives à leur encontre (57).

L'ancien troisième pilier, qui était relatif à la coopération judiciaire et policière en matière pénale, n'était en principe pas direc-

(50) Ordonnance du 30 septembre 2010, *Snemo Mars-Momchil Dobrev e.a. c/ Commission et Bulgarie*, T-195/10, non publié au *Recueil*, point 6 et la jurisprudence citée.

(51) Des procédures particulières ou obligatoires continuent toutefois de s'appliquer aux anciens deuxième et troisième piliers (S. VAN RAEPENBUSCH, *op. cit.*, pp. 577-581).

(52) L'adhésion aux traités internationaux ou aux organisations internationales en tant qu'entité unifiée est par conséquent désormais pleinement envisageable. Notons à cet égard que le TUE (article 6, § 2 et 3) prévoit désormais explicitement l'adhésion de l'Union, qui se voit dotée avec le Traité de Lisbonne d'une personnalité juridique propre, à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(53) Article 1, § 3, TUE.

(54) Pour une étude détaillée des dérogations contenues dans le traité de Lisbonne concernant les anciens deuxième et troisième piliers et les conséquences que cela emporte sur l'action en annulation, voy. K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, pp. 728 à 741.

(55) Pour une étude sur cette question, voy. H. LABAYLE, «Le traité de Lisbonne et l'entraide répressive dans l'Union européenne», *Revue des affaires européennes*, 2008, p. 218.

(56) Plus précisément le titre V, chapitre 2 TUE.

(57) Articles 24 TUE et 275 TFUE. Pour le reste, la compétence de la Cour de justice est exclue, sauf lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les actes adoptés n'affectent pas la mise en œuvre des autres politiques de l'Union (articles 24 TUE et 40 TFUE). Sur la question, voy. L. GULLOUD, «La nouvelle nomenclature dans le Traité de Lisbonne», *working paper* distribué dans le cadre du SIEJ des FUSL, 5 novembre 2010, p. 7.

tement accessible aux particuliers. L'ancien article 35 TUE limitait en effet le contrôle juridictionnel des actes adoptés dans ces matières aux recours introduits par un État membre ou par la Commission, au règlement des différends entre États membres et au renvoi préjudiciel (58). Ces actes sont dorénavant ouverts aux recours en annulation ou en carence des particuliers de la même façon que les actes de l'ancien premier pilier, à trois exceptions près. Tout d'abord, l'article 10 du Protocole n° 36 sur les dispositions transitoires prévoit une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en ce qui concerne les actes adoptés avant cette entrée en vigueur, pendant laquelle ces actes restent soumis à l'ancien régime. Ensuite, la Cour n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (59). Enfin, le Royaume-Uni et l'Irlande se sont ménagés une situation d'exception dans le cadre des dispositions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (60).

**La nomenclature.** (61) – En second lieu, la classification des actes juridiques de l'Union (62) est modifiée. Dorénavant, une distinction est opérée entre les actes législatifs (63) et les actes non

(58) Sur la question, voy. K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, pp. 731 et s., ainsi que les références citées.

(59) Article 276 TFUE.

(60) Voy. l'article 2 du Protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

(61) Pour une étude approfondie de la nomenclature établie par le Traité de Lisbonne voy. N. DE SADELEER et I. HACHEZ «Hiérarchie et typologie des actes juridiques de l'Union européenne», dans le présent ouvrage.

(62) Article 288 TFUE.

(63) L'article 289, §1 TFUE prévoit que la procédure législative ordinaire est la codécision. Le deuxième paragraphe prévoit des procédures législatives spéciales, c'est-à-dire «qu'un acte législatif peut en effet être également adopté par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen». Le terme général de «participation» renvoie «à des situations variées puisque l'acte peut être soumis soit à la consultation soit à l'approbation de l'institution concernée. Dans tous les cas, l'adoption d'un acte législatif nécessite néanmoins l'intervention du Conseil et du Parlement européen. Cela permet d'exclure de la catégorie des actes législatifs tous les actes adoptés selon d'autres procédures» (L. GUILLOUD, *op. cit.*, p. 15). Enfin, le troisième paragraphe dispose que les actes juridiques adoptés par procédure législative (ordinaire ou spéciale) constituent des actes législatifs. Comme précédemment, le règlement est obligatoire et directement applicable dans toute l'Union européenne, la directive est obligatoire quant aux résultats à atteindre, les modalités de mise en œuvre demeurant à la discrétion des États membres et la décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

législatifs, qui comprennent notamment les actes délégués (64) et les actes d'exécution (65). La jurisprudence de la CJUE permettra certainement de clarifier les contours de ces catégories d'actes non législatifs, susceptibles d'influencer la recevabilité des recours en annulation.

## 2. Le recours en annulation

### Article 263 TFUE

La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

(64) Conformément à l'article 290 TFUE, une nouvelle catégorie d'actes a été créée : les actes délégués. Désormais, un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Le Parlement tout comme le Conseil peuvent révoquer la délégation ou s'opposer à l'entrée en vigueur. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise. L'adjectif «délégué» est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

(65) Article 291 TFUE. C'est la nouvelle mouture de la comitologie. Le mot «d'exécution» est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.



Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

Au-delà des deux innovations précitées, qui ont des répercussions indirectes sur le recours en annulation, le Traité a apporté quelques changements à ce recours qui dépassent le strict cadre du *locus standi* des particuliers (66). Le premier alinéa de l'article 263 TFUE élargit, sans doute dans l'esprit de la jurisprudence *Les Verts* (67), le contrôle de légalité aux actes du Conseil européen (68) et aux autres actes des organes ou des organismes de l'Union européenne produisant des effets à l'égard des tiers (69). En outre, le Comité des Régions dispose désormais d'un statut de requérant «semi-privilegié» dans la mesure où il peut introduire un recours pour défendre ses prérogatives. Enfin, un contrôle de subsidiarité est mis en place via un recours en annulation introduit par un État membre sur demande de son parlement national (70).

Concernant le *locus standi* des particuliers dans le cadre de l'action en annulation, le texte du projet de Traité constitutionnel est repris *mot pour mot* dans le traité de Lisbonne. Cela paraît étonnant dans la mesure où le texte continue à faire référence à des «actes réglementaires», catégorie d'actes qui n'est définie nulle part dans le traité de Lisbonne. Il est n'est guère aisé de déterminer quelle explication serait la moins interpellante, entre l'oubli et la négligence volontaire causée par le manque de temps et le défaut de consensus (71).

(66) S. VAN DER JEUGHT, «Le traité de Lisbonne et la Cour de justice de l'Union européenne», *JDE*, 2009, pp. 297 et s.

(67) Arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts c/ Parlement*, 294/83, *Rec.* p. 1339.

(68) Cette extension au Conseil européen s'imposait également en raison de sa consécration officielle en tant qu'institution de l'Union européenne.

(69) Voy. K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, p. 724.

(70) Article 8 protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(71) Selon O. De Schutter, il s'agit cependant d'un choix explicite des auteurs du traité de Lisbonne (O. DE SCHUTTER, «Les droits fondamentaux dans l'Union européenne», *JDE*, 2008, p. 130).

**La Convention.** – Le projet de Traité constitutionnel (72), tel que proposé à l'issue des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, proposait de nombreuses réformes parmi lesquelles l'ouverture de l'accès des particuliers (73) à la Cour de justice (74). Ce sujet avait d'ailleurs été au centre d'un certain nombre de groupes de travail (75) et de réflexion (76).

Le résultat de ces débats fit l'objet de l'article III-365 (4) du projet de Traité constitutionnel, qui disposait :

«Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution».

Cette disposition établissait donc une différence de traitement entre, d'une part, les actes qui ne pouvaient être attaqués que si le requérant prouvait qu'il en était le destinataire ou qu'il était directement et individuellement concerné (77) et, d'autre part, les «actes réglementaires» qui ne comportaient pas de mesures d'exécution pouvant être attaqués dès lors que le requérant prouvait être direc-

(72) J.-V. LOUIS, «La fonction juridictionnelle – De Nice à Rome ... et au-delà», *Une Constitution pour l'Europe – Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 35 et 36; J.-C. PIRIS, *Le traité constitutionnel pour l'Europe : une analyse juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 135; C. BARBIER «La Convention européenne – Genèse des premiers résultats», *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n°s 1776-1777, 2002, pp. 5 à 7; J.-V. LOUIS, «Le modèle constitutionnel européen : de la Communauté à l'Union», *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Vol. I. Institutions et gouvernance, 2000, pp. 31 à 50 et M. TIELO, *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1995, 362 p.

(73) P. MAGNETTE, «La voie judiciaire», in P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe – Pouvoir et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003, pp. 97 à 123.

(74) En ce compris le Tribunal; J.-V. LOUIS, «La fonction juridictionnelle – de Nice à Rome ... et au-delà», *op. cit.*, pp. 119 à 149.

(75) Groupe de travail II dédié à «l'incorporation de la Charte, et à l'accession à la CEDH» [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=FR&Content=WGII](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=FR&Content=WGII) et groupe de travail IX dédié à «la simplification» [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=FR&Content=WGIX](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=FR&Content=WGIX).

(76) Un cercle de discussion fut créé autour du sujet de la Cour de justice (voy. les documents disponibles à l'adresse suivante : [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=FR&Content=CERCLEI](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=FR&Content=CERCLEI)).

(77) La logique du projet de Traité constitutionnel et de cette disposition permet de déterminer qu'il s'agissait des actes législatifs et des actes réglementaires qui comportent des mesures d'exécution, actes qui devaient toujours satisfaire aux critères stricts établis par la jurisprudence *Plaumann*. Un acte législatif était soit une «loi» ou une «loi-cadre», soit l'équivalent des règlements et directives dans le système des traités actuels.

tement concerné (78). Cette disposition avait donc pour objectif d'élargir, dans une certaine mesure, la compétence de la Cour de justice dans le domaine des recours en annulation intentés par les personnes contre les actes réglementaires de l'Union ne comportant pas de mesures d'exécution par la suppression de la nécessité d'être «individuellement concerné».

Afin de saisir correctement toute l'ampleur de cette proposition, les notions d'«acte réglementaire» (79) et «ne nécessitant pas de mesure d'exécution» demandent de plus amples explications.

Le projet de Traité constitutionnel ne définissait pas explicitement la notion d'acte réglementaire (80). Néanmoins, à la lumière des commentaires exprimés par le *Praesidium* (81), un acte réglementaire devrait être interprété comme étant un acte non législatif de portée générale et destiné à produire des effets de droit (82). Reprenons les termes exacts des commentaires formulés sur ce point précis : «Les membres du cercle favorables à une modification de l'article 230, quatrième alinéa, [CE] marquent une préférence pour l'option mentionnant les 'actes de portée générale'. Certains membres ont toutefois considéré plus approprié de choisir les mots 'actes réglementaires', ce qui permet d'établir une distinction entre les actes législatifs et les actes réglementaires, en retenant une approche restrictive en ce qui concerne les recours des particuliers contre les actes législatifs (pour lesquelles la condition 'directement et individuellement concerné' reste d'application) et de prévoir une approche plus ouverte à l'égard des recours contre les actes réglementaires. Le *Praesidium* a retenu cette dernière approche et propose de prévoir des recours des personnes physiques ou morales contre les actes réglementaires qui les concernent directement sans comporter des mesures d'exécution».

(78) E. BIERNAT, *op. cit.*, pp. 54 et 55.

(79) Sur la question, voy. E. BIERNAT, *op. cit.*, pp. 52 et s.; K. LENAERTS et M. DESOMER, «Simplification of the Union's Instruments», in B. DE WITTE (dir.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI/RSCAS, Florence, 2003, pp. 123 et 124.

(80) E. BIERNAT, *op. cit.*, p. 53.

(81) Voy. la note de transmission du *Praesidium* sur les «articles sur la Cour de justice et le Tribunal de grande instance», p. 20, CONV 734/03, disponible à l'adresse suivante : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/03/cv00/cv00734.fr03.pdf>. Voy. dans le même sens F. PICOUD, «Article I-29 – La Cour de justice de l'Union européenne», *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, Tome I, p. 398.

(82) Dans ce sens, voy. K. LENAERTS et I. MASELIS, «Le système juridictionnel de l'Union», in M. DONY et E. BRIBOSIA (éd.), *Commentaire de la Constitution européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2005, p. 231.

La condition ayant trait à l'absence de mesures d'exécution visait à éviter la situation où un individu se voit dans l'obligation de violer une norme, nationale ou communautaire, afin d'accéder au prétoire (83). Ce type de situation était dénoncé dans les affaires *Jégo-Quéré* et *Unibet* mais aussi dans l'affaire *Posti et Rahko* portée, cette fois-ci, devant la Cour européenne des droits de l'homme (84).

**Acte «réglementaire».** – La notion d'«actes réglementaires», qui est reprise par le traité de Lisbonne, est susceptible d'au moins quatre interprétations. Seule la jurisprudence de la Cour permettra cependant de les départager.

*1. Actes non législatifs à portée générale.* – Il nous semble que la notion d'«actes réglementaires» recouvre la catégorie des actes «non législatifs» à portée générale. Cette interprétation résulte tout d'abord de l'historique de la notion, tel qu'il vient d'être retracé (85). Elle semble également respecter la volonté des États membres de ne pas élargir de façon considérable la possibilité pour les particuliers de contester les actes qu'ils adoptent et qui sont revêtus d'une certaine légitimité démocratique (86). Cette analyse est, enfin, confortée par la jurisprudence la plus récente. En effet, il résulte d'une ordonnance du Président du Tribunal que, selon le Parlement et le Conseil, les actes réglementaires visés à l'article 263, 4<sup>ème</sup> alinéa, TFUE ne sauraient inclure les actes législatifs (87). Le juge des référés lui-même considère qu'«il y aurait probablement lieu de définir cette catégorie d'actes [actes réglementaires] par rapport à celle d'«actes législatifs»» (88).

(83) «L'ajout des mots 'sans comporter de mesures d'exécution', vise à ce que l'extension du droit de recours des particuliers ne soit possible que pour les cas (qui posent problème), où le particulier doit d'abord enfreindre le droit pour ensuite pouvoir accéder à un juge. En effet, cette formule permet aux particuliers d'attaquer devant la Cour (TPI) un acte contenant par hypothèse une interdiction, et ne comportant pas de mesure d'exécution, dans la mesure où le particulier peut demander son annulation s'il parvient à démontrer qu'il est directement concerné par l'acte réglementaire en question» (Rapport final du Cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice, CONV 636/03, point 21, page 7).

(84) CEDH, *Posti Rahko c/ Finlande* du 24 septembre 2002, para. 64. Sur l'arrêt *Unibet*, voy. ci-après Chapitre II, point 1.

(85) Dans le même sens voy. C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis Litec, 2010, p. 653; A. WARD, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in the EU Law*, 2<sup>ème</sup> éd., Oxford University Press, 2007, Oxford, p. 214.

(86) Cette légitimité est toute relative dès lors que de nombreuses procédures législatives spéciales ne donnent qu'un rôle limité au Parlement européen.

(87) Ordonnance du Président du Tribunal, 30 avril 2010, T-18/10 R, *Inuit Tapiriit Kanatami, e.a. c/ Parlement et Conseil*, non publié au Recueil, point 33.

(88) *Ibidem*, point 44.

2. *Actes à portée générale.* – Certains auteurs (89) considèrent qu'il faut interpréter la notion d'*acte réglementaire* comme visant «*tout acte de l'Union ayant une portée générale qui produit des effets juridiques directs, indépendamment du point de vue de savoir si l'acte en cause a une nature législative ou non*» (90). En d'autres termes les actes réglementaires renverraient uniquement à la circonstance que l'acte ne constitue pas une décision individualisée mais un acte de portée générale que le particulier a le droit d'attaquer dès lors que cet acte ne comporte pas de mesure d'exécution et qu'il le concerne directement (91). L'impact de cette interprétation est d'ouvrir les hypothèses de recours en annulation, dès lors qu'elle permet aux particuliers d'introduire un recours en annulation contre des actes législatifs, en prouvant uniquement qu'ils sont concernés directement par ces actes (92).

3. *Actes non législatifs.* – Une troisième interprétation possible consiste à considérer que les actes «réglementaires» visent l'ensemble des actes non législatifs. Une telle interprétation permettrait aux particuliers qui ne sont pas les destinataires explicites d'une décision à portée individuelle mais qui sont concernés directement par celle-ci, d'en contester la validité par le biais d'un recours en annulation. Dans une affaire *Greenpeace*, la Cour avait confirmé l'arrêt du Tribunal qui jugeait irrecevable la requête en annulation introduite par cette association contre une décision de la Commission de verser à l'Espagne un financement relatif à la construction de deux centrales électriques (93). Selon la Cour, en effet, l'association *Greenpeace* n'était pas concernée individuellement par la décision de la Commission (94). Suite à l'entrée en

(89) Voy. à cet égard, O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, pp. 126 et s. T. TRIDIMAS, «The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?», in *EU Law for the 21st Century: Rethinking the New Legal Order*, T. TRIDIMAS, P. NEBBIA (éd.), Vol. 1, Oxford, Hart Publishing, 2004, pp. 114 et s.

(90) K. LENAERTS «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, p. 727.

(91) Pour une explication limpide de la controverse et des références bibliographiques supplémentaires, voy. K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, pp. 726 et s.

(92) Seule cette interprétation aurait permis de juger recevable, sur la base du nouvel article 263 TFUE, le recours en annulation introduit dans l'affaire *UPA*, dès lors qu'il visait un règlement adopté par la voie législative (M. WATHELET, *Contentieux européen*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 212).

(93) Arrêt du 2 avril 1998, *Greenpeace Council e.a. c/ Commission*, C-321/95 P, *Rec. p.* I-1651.

(94) *Ibidem*, point 27.

vigueur du traité de Lisbonne, un tel recours serait jugé recevable selon cette troisième interprétation proposée.

4. *Règlements.* – Enfin, une dernière interprétation, plus littérale, consiste à définir les actes réglementaires comme visant tous les règlements mais uniquement ceux-ci, qu'ils aient été adoptés selon la procédure législative ou non. Seraient de la sorte exclus du recours en annulation les directives et les décisions (95).

**L'absence de mesures d'exécution.** – L'article 263, alinéa 4, TFUE octroie à toute personne physique ou morale la possibilité de former un recours contre les actes réglementaires qui la concernent directement «*et qui ne comportent pas de mesures d'exécution*». Si ces termes n'ont pas fait l'objet d'autant de commentaires que ceux d'*acte réglementaire*, ils n'en soulèvent pas moins quelques interrogations. A nouveau, plusieurs hypothèses sont à distinguer :

1. *L'acte réglementaire est suivi d'une mesure nationale d'exécution.* Selon la logique des auteurs du traité, qui s'inspire clairement des problèmes posés par les affaires *Jégo-Quéré* et *UPA*, le requérant doit soit contester cet acte au niveau national (96) afin d'obtenir, le cas échéant, un renvoi préjudiciel (97), soit introduire un recours en annulation contre l'acte réglementaire mais à condition d'établir qu'il est directement et individuellement concerné par cet acte.

2. *L'acte réglementaire est suivi d'une mesure européenne d'exécution.* Le requérant pourra soit introduire un recours en annulation contre cette mesure, selon les conditions précisées ci-après (98) et soulever l'exception d'illégalité de l'acte réglementaire devant le juge européen, soit introduire un recours en annulation contre l'acte réglementaire mais à condition d'établir qu'il est directement et individuellement concerné par cet acte.

3. *L'acte réglementaire n'est pas suivi d'une mesure d'exécution.* Au moins deux interprétations sont alors possibles :

(95) Cette interprétation est suggérée par L. GUILLOU, *op. cit.*, p. 27.

(96) A condition évidemment que son système le lui permette. Notre système est, à cet égard, relativement complet.

(97) Sur le mécanisme de la question préjudicielle, voy. la contribution de F. VAN DER MENSBRUGGHE.

(98) Voir ci-après le test de vérification du *locus standi*.

a) Soit on considère qu'il convient d'examiner si le texte, intrinsèquement, « implique » ou « admet » une mesure d'exécution (99) : dans ce cas, les conditions de recevabilité du recours dépendront d'une interprétation du texte indépendante de l'adoption effective de mesures d'exécution (100) ;

b) Soit on considère qu'il convient de vérifier si une mesure d'exécution existe ou non, auquel cas il s'agira alors de déterminer si cette vérification doit avoir lieu lors de l'introduction du recours, lors de l'audience ou lors de l'adoption, par la juridiction européenne, de sa décision.

L'enjeu du choix entre ces interprétations (a) et (b) s'inscrit principalement dans une dimension temporelle. En effet, le requérant n'a qu'un délai de deux mois pour introduire un recours en annulation. Il est parfaitement possible, pour ne pas dire inévitable, que, durant ce délai, aucune mesure d'exécution ne soit adoptée. Dans ce cas, l'interprétation (a) doit amener le requérant, qui n'est pas individuellement concerné par cet acte, à faire une interprétation affinée du texte, afin de conclure soit au fait que, cet acte exigeant des mesures d'exécution, son recours en annulation serait irrecevable, soit, dans le cas contraire, que son recours serait recevable à condition d'établir le lien direct avec cet acte.

Outre les inévitables – et substantielles – difficultés d'appréciation de l'acte, cette première interprétation pose un problème de taille en termes de protection juridictionnelle effective. En effet, dans l'hypothèse où le particulier conclut à raison que l'acte réglementaire, qui ne le concerne pas individuellement, requiert des mesures d'exécution et s'abstient donc, à bon droit, d'introduire un recours en annulation, que se passera-t-il si aucune mesure d'exécution n'est adoptée par la suite ? N'aura-t-il comme seul recours que celui d'intenter un recours en carence (101), si la mesure devait être prise par une institution de l'Union européenne, ou un recours en responsabilité extracontractuelle contre son État (102), si une

(99) Le *Petit Robert* propose en effet ces deux explications du terme « comporter ». Il va de soi, cependant, que l'interprétation de l'acte réglementaire différera selon que l'on retienne l'une ou l'autre signification.

(100) Cette interprétation semble correspondre le mieux à l'approche généralement suivie par la Cour.

(101) Pour rappel, ce recours peut être introduit lorsqu'une institution de l'Union européenne a négligé d'adopter un acte qu'elle aurait adopté en vertu du traité.

(102) A nouveau, à condition qu'un tel recours soit possible.

mesure nationale devait être adoptée (103) ? Outre la recevabilité incertaine de tels recours (104), il n'est pas certain qu'une telle situation soit de nature à respecter le droit à une protection juridictionnelle effective, tel que les auteurs du traité ont tenu à le renforcer après les affaires *Jégo-Quéré* et *UPA* (105). Le principal effet pervers de cette interprétation serait d'inciter les particuliers à exercer un recours en annulation contre tous les actes réglementaires les concernant directement (106), afin d'éviter qu'un examen ultérieur de ces actes ne les qualifie d'actes ne comportant pas de mesures d'exécution.

La seconde interprétation (b) permet de combler ces lacunes mais ne va pas sans poser d'autres difficultés, qui diffèrent selon le moment auquel on se situe pour constater l'existence d'une mesure d'exécution. Les effets pernicioeux de cette interprétation seraient notamment que des particuliers se dépêchent d'introduire un recours en annulation afin de devancer toute adoption de mesure d'exécution, ou, dans l'hypothèse où le moment d'appréciation de l'existence de la mesure d'exécution est postérieur à l'introduction du recours, que les institutions européennes ou les États membres n'adoptent une mesure d'exécution immédiatement après la réception de ce recours.

L'approche linguistique n'est guère déterminante pour départager les deux interprétations. En effet, le terme français « comporter » renvoie aux termes « admettre », « contenir », « impliquer » ou « inclure » (107), ce qui permettrait de pencher pour la première interprétation si on retient le terme « impliquer » (108) ou, de façon certes plus discutable, pour la seconde si on privilégie le terme « contenir » (109). La version allemande maintient l'ambiguïté dès

(103) Les particuliers n'ont pas d'accès direct à la voie du recours en manquement contre l'État qui n'a pas respecté ses obligations (articles 258 à 260 TFUE) et doivent déposer plainte auprès de la Commission.

(104) Le particulier devrait en effet établir son intérêt à obtenir l'adoption d'une mesure d'exécution qui, par définition, est susceptible de porter atteinte à ses intérêts.

(105) Il convient cependant de relever qu'un acte réglementaire requérant des mesures d'exécution ne sera parfois, à défaut de ces mesures, pas en mesure de porter atteinte aux intérêts du particulier.

(106) A l'exception sans doute des directives.

(107) Le *Petit Robert*, 1996.

(108) Dans le même sens, voy. les versions anglaise (« does not entail implementing measures ») et néerlandaise (« geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen »).

(109) La mesure ne serait en effet pas « contenue » dans l'acte réglementaire mais ce verbe renvoie davantage à l'exigence que cette mesure existe lors du recours.

lors qu'elle contient les termes «*keine durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen*» et que l'expression «*nach sich ziehen*» peut se traduire par «entraîner» (première interprétation) ou «être suivi de» (seconde interprétation) (110). A nouveau, il incombera à la Cour de justice de trancher entre ces différentes possibilités.

**Le lien direct.** – La nouveauté introduite par le traité de Lisbonne doit donc s'interpréter de la manière suivante : les requérants non privilégiés désirant contester la validité d'un acte n'ayant pas été adopté selon la procédure législative (ordinaire ou spéciale) (111) et ne comportant pas de mesure d'exécution, ne devront pas prouver de lien individuel mais uniquement qu'ils sont directement concernés par cet acte (112). Le test à cet égard est de vérifier si l'acte produit des effets de droit par lui-même en ne laissant aucun pouvoir discrétionnaire aux institutions ou aux États membres (113). Cette question étant une question de droit européen et pas de droit national, elle devra être analysée par la CJUE ou le TPI, sur une base casuistique. Toutefois, la jurisprudence de la Cour de justice sur la condition relative au lien «direct» entre l'acte et le requérant est déjà abondante (114). La Cour pourrait en outre éventuellement s'inspirer de sa jurisprudence relative aux questions de savoir si une directive est d'effet direct, car l'une des conditions en est que la directive soit inconditionnelle, c'est-à-dire, e.a. ne nécessitant pas de mesure d'exécution de la part de l'Union ou des États membres (115).

Afin de mieux cerner les contours du caractère «*directement concerné*» d'un particulier, quelques illustrations s'imposent (116). Dans l'affaire *Boehringer*, la qualité directe de l'entreprise de médicaments pour agir contre un règlement de la Commission qui fixait

(110) *Dictionnaire Allemand-Français*, Hachette, 1999.

(111) Nous retenons ici la première interprétation d'«acte réglementaire».

(112) Voir, sur cette condition, ce qui a été dit ci-avant, section I, §1.

(113) C. BLUMANN et L. DUBOIS, *op. cit.*, p. 649.

(114) A. ABAQUESNE DE PARFOURU, «Locus Standi of Private Applicants under Article 230 ECBC action for Annulment: Any lessons to be learned from France?», 14 *MJ* 361, 2007, pp. 375 et s. et les références citées. Plus récemment, voy. notamment l'ordonnance du Tribunal du 24 août 2010 dans l'affaire T-185/10, *Dierk Stelzer c/ Commission*, dans lequel le Tribunal a jugé qu'il résultait «du système prévu par l'article 258 TFUE que ni l'avis motivé, qui ne constitue qu'une phase préalable au dépôt éventuel d'un recours en constatation de manquement devant la Cour, ni la saisine de la Cour par le dépôt effectif d'un tel recours ne sauraient constituer des actes concernant de manière directe les personnes physiques ou morales» (point 9).

(115) P. CASSIA, *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 460 et s.

(116) *Ibidem*, pp. 495 à 499.

des limites maximales de résidus d'un produit dans les aliments d'origine animale fut reconnue aisément dans la mesure où «le règlement attaqué ne nécessite aucune mesure de transposition en droit national et s'impose directement à tous les opérateurs concernés» (117). Dans le même esprit, citons l'arrêt *CAM*, où le règlement attaqué ne nécessitait aucune mesure d'exécution de sorte que cet acte «en déniait à une catégorie d'opérateurs économiques, pour des exportations déterminées, le bénéfice d'une augmentation du montant de la restitution (...) concerne directement la requérante» (118). Dans l'arrêt *Gouvernement des Antilles néerlandaises*, le Tribunal est allé plus loin et a considéré que le gouvernement requérant était directement concerné par le règlement attaqué malgré la présence d'actes subséquents des autorités nationales. Cette décision est justifiée par le fait que le système mis en place «contient une réglementation complète ne laissant aucune appréciation de la part des autorités des États membres. En effet, pour le riz originaire des PTOM, il règle, de manière contraignante, le mécanisme de demande et de délivrance des certificats d'importation et habilite, en outre, la Commission à suspendre leur délivrance en cas de dépassement d'un quota qu'il détermine et de perturbations sensibles du marché» (119).

**Test de vérification du locus standi.** – En résumé, et à condition de retenir la première interprétation de la notion d'«acte réglementaire», le praticien devra effectuer le test de vérification suivant (120). Outre les autres conditions précitées, qui restent d'application (121), il conviendra de déterminer si un acte constitue un acte législatif ou non législatif, selon la procédure d'adoption de l'acte.

(117) Arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 1999, *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH e.a. c/ Conseil et Commission*; aff. jtes T-125/96 et T-152/96, *Rec.* p. II-3427, point 171.

(118) Arrêt du 18 novembre 1975, *Société CAM c/ Commission*, aff. 100/74, *Rec.* p. 1393, point 14.

(119) Arrêt du 10 février 2000, *Gouvernement des Antilles néerlandaises c/ Commission*, aff. jointes T-32/98 et T-41/98, *Rec.* p. II-201, point 60.

(120) Le succès d'une des interprétations alternatives entraînerait, bien entendu, la modification de ce test de vérification du locus standi, qui repose sur notre première interprétation. Ainsi, selon la deuxième interprétation, la vérification relative au caractère législatif de l'acte ne présente pas d'intérêt.

(121) Notamment les conditions de délai, de caractère définitif de l'acte, etc. Voir ci-avant section I, §1.

1. *Acte législatif.* – Si l'acte est de nature législative, le seul moyen pour un particulier de le contester sera d'établir qu'il est directement et individuellement concerné par cet acte.

2. *Acte non législatif.* – Si l'acte n'est pas législatif (122), le particulier peut être confronté à trois cas de figure :

- a) Il s'agit d'un acte à portée générale qui comporte des mesures d'exécution ou d'une décision visant un tiers : il doit prouver qu'il est concerné directement et individuellement par cet acte, conformément à la jurisprudence antérieure au traité de Lisbonne (123);
- b) Il s'agit d'un acte à portée générale qui ne comporte pas de mesure d'exécution : il doit uniquement prouver qu'il est concerné directement par cet acte;
- c) Il s'agit d'une décision dont il est le destinataire explicite : le Traité ne requiert pas la justification de l'affectation directe ou individuelle vu la nature personnalisée de cet *instrumentum*.

Il faut encore rappeler que les juridictions de l'Union européenne retiennent une conception matérielle et non formelle des actes qui sont contestés devant elles. En d'autres termes, elles s'intéressent davantage au contenu d'un acte qu'à la forme qu'il revêt (124). Cette jurisprudence ne devrait pas être remise en cause par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sauf en ce qui concerne la distinction formelle entre actes législatifs et non législatifs, qui est imposée par le texte du traité.

Force est de constater que l'interprétation que nous pensons être la plus conforme aux volontés du pouvoir constituant de l'Union ne libéralise (125) pas vraiment l'accès à la Cour des particuliers dans

(122) Il peut s'agir d'actes d'exécution (art. 291 TFUE), d'actes délégués (art. 289 TFUE), d'actes réglementaires «de base», de décisions voire d'actes atypiques qui seraient des décisions déguisées ou qui concernent des particuliers de façon directe et individuelle ou uniquement de façon directe lorsqu'ils ne comportent pas de mesures d'exécution.

(123) Le particulier peut également attaquer la mesure nationale d'exécution au moyen des procédures offertes dans l'État membre qui a pris cet acte et, le cas échéant, demander à ce qu'une question préjudicielle en appréciation de validité soit posée à la Cour de justice.

(124) Arrêt de la Cour du 29 juin 1993, *Gibraltar c/ Conseil* C-298/89, *Rec. p.* I-3605 points 15-18; ordonnance de la Cour du 23 novembre 1995, *Asocarne c/ Conseil*, C-10/95 P, *Rec. p.* I-4149 points 28-34; ordonnance du Tribunal du 6 septembre 2004, *SNF c/ Commission*, T-213/02, *Rec. p.* II-3047. Dans cette dernière ordonnance, le Tribunal a explicitement affirmé que «les institutions communautaires ne sauraient, par le seul choix de la forme de l'acte en cause, exclure la protection juridictionnelle qu'offre aux particuliers cette disposition du traité» (point 54). Dans les conditions précitées, un recours en annulation contre un acte atypique n'est donc pas à exclure.

(125) Ce refus de libéralisation se voit souvent justifié par au moins cinq raisons. En premier lieu figurerait la crainte de voir la Cour de justice submergée de recours, ce qui affaiblirait la qualité des décisions rendues et allongerait les délais de procédure. En deuxième lieu, les principaux

son ensemble et nous sommes bien loin d'une réforme substantielle du *locus standi*. Le modèle décentralisé d'accès à la justice de l'Union, où le juge national reste le premier juge de l'Union continue de prévaloir. En y regardant de plus près, les modifications n'étaient destinées à répondre qu'aux situations bien spécifiques visées dans les arrêts de type *Jégo-Quéré* (126).

**Application dans le temps.** – Terminons par un bref commentaire sur l'application dans le temps de l'article 263 TFUE. Pour rappel, le traité de Lisbonne ne prévoit pas de mesure transitoire spécifique régissant cette question qui est, à nouveau, laissée à l'appréciation du juge. Trois cas de figure peuvent se présenter :

- les procédures juridictionnelles en cours à la date d'entrée en vigueur du Traité, en l'occurrence le 1<sup>er</sup> décembre 2009 : malgré quelques justifications peu univoques (127), il semble que le Tribunal se base sur une jurisprudence établie qui considère que la question de la recevabilité d'un recours doit être tranchée conformément à l'adage *tempus regit actum* c'est-à-dire sur la base des règles en vigueur à la date à laquelle le recours a été introduit (128);

bénéficiaires de cette libéralisation seraient les grandes sociétés qui seraient financièrement en mesure de contester la plupart des normes qui contreviendraient à leurs intérêts et utiliseraient cette procédure également dans une optique dilatoire afin de postposer l'application des dites normes. Vu la longueur de la procédure législative et les nombreuses et laborieuses négociations pour arriver à un accord, il serait, en troisième lieu, difficilement acceptable qu'un particulier puisse annihiler trop facilement cet effort de longue haleine. C'est d'ailleurs, probablement la raison pour laquelle le système mis en place en 1958 avantage les requérants privilégiés dans la mesure où ceux-ci représentent des intérêts plus étendus que les particuliers. En quatrième lieu, la plupart des systèmes juridiques des États-membres connaissent également un accès limité des particuliers aux juges de légalité ou de constitutionnalité, et en dernier lieu, le système actuel fonctionnerait globalement d'une manière satisfaisante. T. TRIDIMAS et S. POLI, *op. cit.*, pp. 91-92.

(126) K. LENAERTS, «Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union», *op. cit.*, p. 728.

(127) Dans une affaire *Arcelor*, le Tribunal avait rouvert la procédure orale à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, afin d'inviter les parties à se prononcer sur les éventuelles conséquences à tirer de l'entrée en vigueur de l'article 263, alinéa 4, du TFUE. Sans se prononcer explicitement sur la question, le Tribunal considère que la solution selon laquelle la requête n'était pas recevable au sens de l'article 230, 4<sup>ème</sup> alinéa, CE, n'était «au demeurant, pas remise en cause par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE» (Arrêt du 2 mars 2010, *Arcelor/Parlement et Conseil*, T-16/04, non publié au Recueil, points 122 et 123). A plusieurs reprises, le Tribunal s'est ainsi contenté de considérer que sa décision était «au demeurant» confirmée par l'article 263 TFUE (Arrêt du 2 mars 2010, *Evropaiki Dynamiki c/ Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA)*, T-70/05, non publié au Recueil, point 75; Ordonnance du 21 mai 2010, *ICO Services Ltd c/ Parlement et Conseil*, T 441/08, non publié au Recueil, point 65).

(128) Pour une analyse sur ce point voy. D. SIMON, «Application Ratione Temporis de l'article 263, alinéa 4 TFUE», *Europe*, novembre 2010, p. 18. Ordonnance du Tribunal du 7 septembre 2010 (grande chambre), *Norilsk Nickel Harjavalta et Umicore c/ Commission*, T-532/08,

- les procédures introduites après le 1<sup>er</sup> décembre 2009 mais relatives à des actes adoptés avant cette date : le juge des référés considère qu'il « ne saurait être exclu » que, dans ce cas, « l'examen de la recevabilité doit se faire (...) encore sur la base de l'article 230 CE » (129); toutefois, une application de l'adage *tempus regit actum* conduit à appliquer l'article 263 TFUE;
- les procédures introduites après le 1<sup>er</sup> décembre 2009 et relatives à des actes adoptés après cette date : l'applicabilité de l'article 263 TFUE ne semble pas poser de problème.

## II. - LE LOCUS STANDI, UNE ARME À DOUBLE TRANCHANT

### A. - Le fer de lance du principe de protection juridictionnelle effective?

L'étendue du *locus standi* des particuliers permet de mesurer celle de leur protection juridictionnelle effective. La question se pose cependant de savoir si, et dans quelle mesure, le principe de protection juridictionnelle effective a permis avant Lisbonne (1), ou permet depuis Lisbonne (2) d'étendre l'intérêt à agir des particuliers.

#### 1. Avant Lisbonne

**Le principe de protection juridictionnelle effective.** - La Cour de justice et le Tribunal ont, aux termes d'une jurisprudence constante (130), considéré que le principe de protection juridictionnelle effective des droits reconnus aux particuliers par le droit de l'Union constitue un principe général du droit de l'Union, découlant

non publié au Recueil; Ordonnance du Tribunal du 7 septembre 2010 du 21 mai 2010, *ICO Services Ltd c/ Parlement et Conseil*, T-441/08, Voy. également l'ordonnance du Tribunal du 24 août 2010, *Dierk Stelzer c/ Commission*, T-185/10, points 5-10 (solution implicite).

(129) Ordonnance du président du Tribunal, 30 avril 2010, *Inuit Tapiriit Kanatami, e.a.*, T-18/10 R, point 43.

(130) Voy. notamment les arrêts du 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. p. 1651, points 18 et 19; du 15 octobre 1987, *Heylens e.a.*, 222/86, Rec. p. 4097, point 14; du 3 décembre 1992, *Oleificio Borelli c/ Commission*, C-97/91, points 13-15; du 11 mars 1999, *Aristrain c/ Commission*, T-156/94, point 101; du 27 novembre 2001, *Commission c/ Autriche*, C-424/99, Rec. p. I-9285, point 45; du 25 juillet 2002, *UPA*, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 39; du 19 juin 2003, *Eribrand*, C 467/01, Rec. p. I 6471, point 61; du 18 janvier 2007, *PKK et KNK c/ Conseil*, C-229/05 P, Rec. p. I-439, point 109; du 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, Rec. p. I-2271, point 37; du 15 avril 2008, *Impact*, C-268/06, Rec. p. I-2483, point 43; du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 335.

des traditions constitutionnelles communes aux États membres et consacré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (131). Ce principe vise à assurer aux justiciables la possibilité de faire valoir les droits qu'ils tirent du droit de l'Union (132). Si l'effectivité de la protection juridictionnelle doit être d'autant plus importante que les mesures visant un particulier entraînent des conséquences graves (133), les juridictions de l'Union européenne ont cependant précisé que les droits fondamentaux n'étaient pas absolus mais pouvaient comporter des limitations, justifiées par des objectifs d'intérêt général et proportionnées (134).

**La protection juridictionnelle effective et le recours en annulation.** - A l'exception de la tentative avortée de révolution initiée par le Tribunal (135), les juridictions de l'Union européenne ont jugé que les conditions restrictives des recours en annulation ne constituaient pas une violation de ce principe. Le Tribunal a ainsi décidé que l'ineffectivité relative du renvoi préjudiciel par rapport au recours direct en annulation, qui était alléguée par le requérant, « à supposer qu'elle soit établie, ne saurait autoriser le Tribunal à se substituer au pouvoir constituant communautaire en vue de procéder à une modification du système des voies de recours et des procédures établi » par le Traité et ne permettrait en aucun cas de « déclarer recevable un recours en annulation formé par une personne physique ou morale qui ne satisfait pas aux conditions posées » par le Traité (136).

**Unibet.** - Dans un important arrêt prononcé le 13 mars 2007, la Cour a décidé que le principe de protection juridictionnelle effective ne requerrait pas l'existence, dans l'ordre juridique d'un État membre, d'un recours autonome permettant de vérifier la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire dès lors qu'il existe d'autres voies de droit effectives, qui ne sont pas moins

(131) Ci-après la CESDH.

(132) Voy. en ce sens les conclusions de l'avocat général Mengozzi présentées le 2 septembre 2010 dans l'affaire C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c/ Allemagne*, non publié au Recueil, points 42 et 43 et la jurisprudence citée.

(133) Arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK c/ Conseil*, C-229/05 P, Rec. p. I-439, point 110.

(134) Voy. notamment l'arrêt du 15 juin 2006, *Dokter e.a.*, C-28/05, point 75. Sur le caractère relatif du droit d'accès à un Tribunal, voy. l'arrêt du 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, T-306/01, Rec. p. II-3533, point 346.

(135) Voy. ci-avant l'arrêt *Jégo-Quéré*.

(136) Arrêt du 27 juin 2000, *Salamander e.a. c/ Parlement et Conseil*, T-172/98, Rec. p. II-2487, point 75. Voy. également l'arrêt de la Cour *UPA* précité.

favorables que celles régissant les actions nationales similaires et qui permettent d'apprécier de manière incidente une telle conformité. La Cour a néanmoins apporté une précision de taille, à savoir que lorsque la seule voie de droit disponible consiste, pour un particulier, à s'exposer à des procédures administratives ou pénales, sa protection juridictionnelle effective n'est pas assurée (137).

S'il n'était pas interdit de déceler dans cet arrêt, qui semble s'inscrire dans le droit fil des conclusions précitées de l'avocat général Jacobs dans l'affaire *UPA*, l'amorce d'un revirement de la jurisprudence de la Cour relative aux conditions de recevabilité des recours en annulation (138), la jurisprudence postérieure de la Cour n'a cependant pas apporté de changement fondamental. Le 22 mars 2007, celle-ci confirmait déjà ne pas vouloir s'écarter des conditions prévues par le Traité pour déterminer le *locus standi* des particuliers, renvoyant la balle dans le camp des juridictions nationales. La Cour affirma ainsi que les principes de protection juridictionnelle effective et de coopération loyale imposaient à celles-ci « d'interpréter et d'appliquer, dans toute la mesure du possible, les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permette auxdites personnes de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte communautaire tel que celui en cause, en excipant de l'invalidité de ce dernier et en amenant ainsi ces juridictions à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles » (139).

Dans un arrêt prononcé le 10 septembre 2009, la Cour confirma que, « si les particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire (...), l'invocation du droit à une telle protection ne saurait toutefois remettre en cause les conditions posées à l'article 230 CE » (140).

Enfin, quelques jours plus tard, le Tribunal, tout en reconnaissant que les juridictions communautaires avaient « reconnu, par voie

(137) Arrêt du 13 mars 2007, *Unibel*, C-432/05, *Rec.* p. I-2271, points 61-65.

(138) Voy. notamment A. VAN WAEYENBERGE et P. PECHO, *op. cit.*, pp. 123-156.

(139) Arrêt du 22 mars 2007, *Regione Siciliana c/ Commission*, C-15/06 P, *Rec.* p. I-2591, point 39. Ces considérations ont été réitérées par la Cour ultérieurement (Arrêt du 23 avril 2009, *Sahlstedt e.a. c/ Commission*, C-362/06 P, *Rec.* p. I-2903, point 43). Toutefois, comme le rappelle l'avocat général Jacobs dans les conclusions précitées, le justiciable n'a absolument pas la maîtrise du mécanisme de question préjudicielle.

(140) Arrêt du 10 septembre 2009, *Commission c/ Ente*, affaires jointes C-445/07 P et C-455/07 P, *Rec.* p. I-7993, points 65-66.

d'interprétation de l'article 230, deuxième et quatrième alinéas, CE, la qualité pour agir en annulation contre des actes visés à l'article 230, premier alinéa, CE à des justiciables qui étaient dépourvus de toute voie de recours effective vis-à-vis desdits actes » (141) et que les conditions d'ouverture d'une action devant le juge communautaire devaient « être interprétées à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective », estima qu'une « telle interprétation ne saurait aboutir à écarter une condition expressément prévue par le traité, sans excéder les compétences attribuées par celui-ci aux juridictions communautaires » (142).

## 2. Après Lisbonne

**La Charte des droits fondamentaux.** – L'article 6 du TUE, tel qu'il a été modifié par le traité de Lisbonne, donne dorénavant à la Charte « la même valeur juridique que les traités » et son troisième paragraphe rappelle que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CESDH et qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, « font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » (143). La Cour est compétente pour contrôler le respect de la Charte dès lors qu'elle est chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités » (article 19 TUE) (144). L'article 51 de la Charte dispose que toute limitation de l'exercice des droits et libertés qu'elle reconnaît doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel de ces droits et libertés, être proportionnée, nécessaire et répondre effectivement à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Cet article précise également que, dans la mesure où la Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la CESDH, « leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention ».

(141) Pour un exemple de créativité jurisprudentielle en matière de voies de recours, voy. l'ordonnance du 30 mars 2000, *Méndez Pinedo c/ BCE*, T-33/99, *Rec.* FP p. II-273, points 30-33.

(142) Arrêt du 2 octobre 2009, *Chypre c/ Commission*, affaires jointes T-300/05 et T-316/05, *Rec.* p. II-192, points 243-244.

(143) Sa portée est logiquement limitée aux compétences de l'Union telles que définies dans les traités (article 6.1, alinéa 2). Voy. en ce sens l'arrêt du 29 mai 1997, *Kremzow*, C-299/95, *Rec.* p. I-2629, point 16.

(144) Sur l'exception de la Pologne et du Royaume-Uni, voy. le protocole numéro 7 sur l'application de la Charte à la Pologne et à la Grande Bretagne, annexé au traité de Lisbonne.



En ce qui concerne le droit à une protection juridictionnelle effective, l'article 47 de la Charte dispose que toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un Tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article (145).

**La confirmation.** – La Cour et le Tribunal ont, sans surprise, confirmé, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le statut de principe général du droit de l'Union à la protection juridictionnelle effective (146). Il a également été répété que les droits fondamentaux ne constituaient pas des prérogatives absolues mais pouvaient comporter «des restrictions, à condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et n'impliquent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis» (147).

Les juridictions de l'Union européenne ne semblent pas, à ce jour, avoir modifié leur approche en matière de recevabilité des recours en annulation. Dans une ordonnance du 21 mai 2010, le Tribunal a rappelé, certes pour un recours introduit avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, que le défaut d'accès au recours en annulation pour un particulier ne constituait pas une violation du principe de protection juridictionnelle effective eu égard aux autres voies d'accès au juge européen (148). Toujours selon le Tribunal, cette considération n'est pas modifiée en l'absence de voies de recours national dès lors que «la recevabilité d'un recours en annulation devant le juge communautaire ne saurait dépendre de la question de savoir s'il existe une voie de recours devant une juridiction nationale

(145) L'article 19, §1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> aliéna, TUE énonce que «[l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union».

(146) Voy. notamment les arrêts du 18 mars 2010, *Alassini*, affaires jointes, C-317/08, C-318/08, C-319/08 et C-320/08, non publié au Recueil, point 62; du 19 mai 2010, *Tay Za c/ Conseil*, non publié au Recueil, point 141; du 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clark c/ Ville d'Orléans*, non publié au Recueil, point 25; du 8 septembre 2010, *Winner Wetten GmbH c/ Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, C-409/06, non publié au Recueil, point 58; du 29 septembre 2010, *Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, e.a.*, Conseil, T-135/06 à T-138/06, non publié au Recueil, point 39; du 30 septembre 2010, *Kadi c/ Commission européenne*, T-85/09, non publié au Recueil, point 188 et du 14 octobre 2010, *Günter Fuß c/ Stadt Halle*, non publié au Recueil, point 66.

(147) Arrêt du 18 mars 2010, *Alassini* affaires jointes C-317/08, C-318/08, C-319/08 et C-320/08, non publié au Recueil, point 63.

(148) Ordonnance du 21 mai 2010, *ICO Services Ltd c/ Parlement et Conseil*, T 441/08, non publié au Recueil, point 66.

permettant l'examen de la validité de l'acte dont l'annulation est demandée» (149).

Le principe de protection juridictionnelle effective n'apporte donc pas de solution miracle au problème de la limitation de la recevabilité des recours des particuliers, dès lors que les enseignements de la Cour relatifs à ce principe concernent essentiellement les voies de recours nationales (150). Il ne semble pas davantage qu'une aide puisse venir de Strasbourg (151). La Cour européenne des droits de l'homme avait déjà jugé qu'aucun droit absolu à ce qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice ne pouvait être dérivé de la Convention, tout en admettant que, dans certaines circonstances, un tel refus par une juridiction nationale pouvait constituer une violation de l'article 6 CESDH (152). Dans son – désormais célèbre – arrêt *Bosphorus*, la même Cour a admis que l'accès des particuliers à la Cour de justice était restreint mais a considéré que les recours exercés par les institutions de la Communauté ou par un État membre constituaient «un contrôle important du respect des normes communautaires, qui bénéficie indirectement aux particuliers» (153). Elle a en outre souligné la possibilité pour ces derniers de saisir la Cour d'un recours en réparation fondé sur la responsabilité non contractuelle des institutions et l'important rôle joué par les juridictions nationales dans la protection des droits fondamentaux, tant comme juges du droit de

(149) *Ibidem*, point 67. Le Tribunal avait pourtant laissé entendre antérieurement que l'existence d'une voie de recours en droit national pouvait avoir une influence sur la recevabilité d'un recours européen, à l'aune de la protection juridictionnelle effective. Dans une ordonnance prononcée le 15 septembre 1998, il avait en effet jugé irrecevable un recours en annulation, notamment au motif que, pour autant que les requérantes estimaient «qu'il serait incompatible avec les principes de l'État de droit de leur refuser une protection juridictionnelle contre le règlement en question», elles n'avaient pas démontré qu'il leur était «juridiquement impossible de s'adresser à une juridiction nationale qui pourrait, le cas échéant, saisir la Cour d'une question préjudicielle» en validité (Ordonnance du 15 septembre 1998, *Molkerei c/ Commission*, T-109/97, non publié au Recueil, point 78).

(150) D. SIMON, «Droit au juge et contentieux de la légalité en droit communautaire : la clé du prétoire n'est pas un passe-partout», *Libertés, justice, tolérance : mélanges en hommage à Cohen-Jonathan*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 1399. Cette conclusion se limite à la question des voies de recours devant la Cour de justice. Le principe de protection juridictionnelle effective n'en est pas pour autant dépourvu d'efficacité dans d'autres domaines. Voy. par exemple les arrêts du 29 septembre 2010, *Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, e.a.*, Conseil, T-135/06 à T-138/06, point 39 et du 30 septembre 2010, *Kadi c/ Commission européenne*, T-85/09, point 188.

(151) Bien qu'il soit possible de dresser un constat critique du système des voies de recours de l'Union européenne à l'aune de critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme dans d'autres affaires. Voy. à cet égard J.M. CORTÉS MARTÍN, «Ubi ius, Ibi Remedium? – Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC at a European Constitutional Crossroads», 11 *MJ* 127, 2004, pp. 254 et s.

(152) Cour eur. D.h., *Moosbrugger c/ Autriche* (déc.), n° 44861/98, 25 janvier 2000.

(153) Cour eur. D.h., *Bosphorus c/ Irlande*, 30 juin 2005, §162-163.

l'Union européenne que de leur système juridique (154). Et la Cour de conclure «*que la protection des droits fondamentaux offerte par le droit communautaire est, et était à l'époque des faits, «équivalente» (...) à celle assurée par le mécanisme de la Convention*» (155).

Si le principe de protection juridictionnelle effective n'est pas d'une grande aide au niveau européen, il se pourrait qu'il permette d'obtenir certains résultats au niveau national dès lors que l'article 19, §1<sup>er</sup>, alinéa 2 TUE impose aux États membres d'établir «*les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union*» (156). Outre l'obligation posée par la Cour de permettre la contestation en justice «*de la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte communautaire de portée générale, en excipant de l'invalidité de ce dernier*» (157), les plaideurs pourraient, sur la base de cette nouvelle disposition et à condition d'établir son effet direct, inviter les Cours et tribunaux nationaux à faire preuve de créativité procédurale afin d'arriver à Luxembourg par la voie préjudicielle (158).

(154) *Ibidem*, §163-164.

(155) *Ibidem*, §165. Dans son opinion concordante, le juge Ress relève cependant le fait que «*la Cour n'a pas soulevé la question de savoir si cet accès restreint est réellement conforme à l'article 6 §1 de la Convention et si, en particulier, les dispositions de l'ex-article 173 du traité CE ne devraient pas être interprétées plus largement à la lumière de l'article 6 §1 de la Convention*». La position de la Cour n'exclut pas qu'elle puisse un jour conclure à la violation de l'article 6 de la Convention dans un cas précis où les droits d'un particulier à un recours effectif auraient été manifestement violés (voir néanmoins sa décision du 9 décembre 2008 sur la recevabilité de la requête no 13762/04, présentée par la société *Etablissements Biret et cie S.A.* et la société *Biret International c/ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume Uni et Suède*). Il est également possible que la Cour se montre moins timorée en cas d'adhésion de l'Union européenne à la CESDH. Voy. également les potentialités ouvertes par la Cour de justice elle-même dans son arrêt *PKK et KNK* telles qu'elles sont développées par S. MARCIALI («*Enfin un élargissement des conditions de recevabilité des recours en annulation des personnes physiques et morales. Quelques réactions à l'arrêt CJCE du 18 janvier 2007, PKK et KNK c/ Conseil de l'Union européenne, Aff. C-229/05, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 509, 2007, pp. 379-389*»).

(156) C. NAOMÉ estime que l'obligation de moyen, imposée par la Cour aux juridictions nationales, d'assurer une protection juridictionnelle effective «*dans toute la mesure du possible*» (voy. notamment l'arrêt *UPA*, point 42) est devenue une obligation de résultat en raison de l'entrée en vigueur de cette disposition (*op. cit.*, n° 491; dans le même sens mais de façon plus prudente, K. LENAERTS et I. MASELIS, «*Le système juridictionnel de l'Union*», *op. cit.*, p. 234).

(157) Arrêt *UPA*, point 42.

(158) Il convient cependant de préciser que la Cour a, de longue date, affirmé qu'elle n'avait pas pour mission «*de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques*», refusant de «*répondre à des questions d'interprétation qui lui seraient posées dans le cadre de constructions procédurales arrangées par les parties en vue d'amener la cour à prendre position sur certains problèmes de droit communautaire qui ne répondent pas à un besoin objectif inhérent à la solution d'un contentieux*» (Arrêt de la Cour du 16 décembre 1981, *Foglia*, 244/80, *Rec.* 1981, p. 3045, point 18).

## B. – *Le retour de flamme de la systématique des contentieux*

### 1. *Avant Lisbonne*

Si la première voie de remise en cause par les particuliers de la légalité des actes de l'Union européenne destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers est le recours en annulation, la validité de ces actes peut également être contestée ultérieurement, soit par le biais de la question préjudicielle en interprétation de validité, soit en invoquant une exception d'illégalité devant les juridictions européennes. La Cour a cependant, par la voie exclusivement prétorienne, consacré un principe de «*systématique des contentieux*» (159) ou d'«*exclusivité procédurale*» (160), en faisant dépendre la recevabilité de ces recours de la possibilité d'introduire ou non un recours en annulation.

**Question préjudicielle.** – Dans un arrêt *TWD*, prononcé le 9 mars 1994, la Cour a jugé que les mêmes exigences de sécurité juridique, qui justifient la forclusion en cas de dépassement d'un délai de recours, conduisent à exclure la possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide jugée incompatible avec le marché intérieur par une décision de la Commission (161) de remettre en cause la légalité de cet acte à défaut d'avoir introduit un recours en annulation dans le délai de deux mois prévu par le Traité (162). Décider autrement reviendrait, selon la Cour, à reconnaître à l'intéressé «*la faculté de*

(159) D. SIMON, *op. cit.*, p. 681. G. Vandersanden parle pour sa part de la «*systématique horizontale*» (G. VANDERSANDEN, «*La protection juridictionnelle effective : une justice ouverte et rapide?*», in *L'avenir du système juridictionnel de l'Union Européenne*, M. DONY et E. BRIBOSIA (eds.), Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, 2002, p. 125).

(160) A. BARAV, «*Déviations préjudicielles, Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*», Paris, Éditions A. Pedone, 2004, pp. 227 et les références citées.

(161) Sur la base de l'ex-article 93 du TCEE ex-article 88 TCE, actuel article 108 TFUE.

(162) Arrêt du 9 mars 1994, *TWD*, C-188/92, *Rec.* p. I-00833, point 17. Dans un arrêt du 21 mai 1987, la Cour avait pourtant considéré que la possibilité d'introduire un recours en annulation contre une décision d'une institution communautaire n'excluait pas la possibilité d'invoquer son illégalité devant une juridiction nationale (Arrêt du 21 mai 1987, *Rau Lebensmittelwerke e.a.*, aff. 133/85, 134/85, 135/85 et 136/85, *Rec.* p. 2289, point 12). Cette solution avait également été appliquée dans les arrêts *Binder* (Arrêt du 12 juillet 1989, aff. 161/88, *Rec.* p. 2415) et *Foto-Frost* (Arrêt du 22 octobre 1987, aff. 314/85, *Rec.* p. 4199), dans lesquels la recevabilité du renvoi avait été admise sans discussion alors que les requérants au principal auraient pu former un recours en annulation contre la décision litigieuse. A. Barav évoque de nombreux autres arrêts avec lesquels la jurisprudence *TWD* est incompatible, mais qu'il n'est pas pertinent de développer ici (A. BARAV, *op. cit.*, pp. 238-239).

contourner le caractère définitif que revêt à son égard la décision après l'expiration des délais de recours» (163).

Par la suite, la Cour a eu l'occasion de confirmer cette jurisprudence à plusieurs reprises (164). Dans un arrêt *Nachi* du 15 février 2001, la Cour l'a même étendue à certains actes à portée générale, considérant qu'une entreprise ne pouvait, à l'occasion d'un litige devant une juridiction nationale, remettre en cause à titre incident la validité d'un règlement fixant des droits antidumping dès lors qu'elle «aurait pu sans aucun doute en demander l'annulation en vertu de l'article 230 CE» (165). Ces règlements présentent en effet, selon la Cour, une double nature, «d'actes à caractère normatif et d'actes susceptibles de concerner directement et individuellement certains opérateurs économiques» (166).

**Exception d'illégalité.** – L'article 241 TCE (167) permettait à toute partie d'invoquer, à l'occasion d'un litige porté devant la Cour de justice de l'Union européenne (168), l'illégalité d'un règlement arrêté conjointement par le Parlement et le Conseil ou un règlement du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne, et ce nonobstant l'expiration du délai prévu pour introduire un

(163) *Ibidem*, point 18.

(164) Voy. les arrêts du 12 décembre 1996, *Accrington Beef e.a.*, C-241/95, *Rec.* p. I-6699, point 15; du 30 janvier 1997, *Wiljo c/ Belgische Staat*, C-178/95, *Rec.* 1997, p. I-00585, points 20-21; du 14 septembre 1999, *Commission c/ AssiDomän*, C-310/97, *Rec.* 1999, p. I-05363, point 61; du 20 septembre 2001, *Banks*, C-390/98, point 111; du 22 octobre 2002, *National Farmers' Union c/ Secrétariat général du gouvernement*, C-241/01, point 35. Dans cette même logique, le Tribunal de première instance a considéré que, permettre à un fonctionnaire qui a laissé s'écouler les délais prévus aux dispositions précitées du statut des fonctionnaires, de remettre en cause son rapport de notation de manière incidente, à l'occasion d'un recours ultérieur, «serait inconciliable avec les principes régissant les voies de recours instituées par le statut et porterait atteinte à la stabilité de ce système ainsi qu'au principe de sécurité juridique dont celui-ci s'inspire» (Arrêt du 27 septembre 2006, *Lantzon c/ Cour de justice*, T-156/05, *RecFP* p. I-A-2-189 et II-A-2-969 point 103 et la jurisprudence citée).

(165) Arrêt du 15 février 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, *Rec.* p. I-1197, points 37 et 38.

(166) *Ibidem*, point 37. Voy. également les arrêts du 8 mars 2007, *Roquette Frères*, C-441/05, *Rec.* p. I-1993, point 40 et s. et du 2 juillet 2009, *Bavaria et Bavaria Italia*, C-343/07, *Rec.* p. I-5491 points 39 et s. En revanche, la Cour semble considérer qu'une personne physique ou morale peut soulever devant une juridiction nationale l'invalidité de dispositions contenues dans une directive alors même qu'elle n'a pas intenté de recours en annulation (Arrêt du 11 novembre 1997, *Eurotunnel e.a.*, C-408/95, *Rec.* p. I-6315, point 32). Certes, dans cet arrêt, la Cour a relevé à titre surabondant que la société en cause «ne saurait être directement concernée» par les dispositions litigieuses, le régime de l'exonération qu'elles introduisait n'étant qu'une faculté laissée aux États membres.

(167) Actuellement l'article 277 TFUE.

(168) La Cour a précisé que cette possibilité ne constituait «pas un droit d'action autonome» et ne pouvait «être exercée que de manière incidente à l'occasion d'une procédure poursuivie devant la Cour elle-même sur le fondement d'une autre disposition du traité» (Arrêt du 15 février 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, *Rec.* p. I-1197, point 33 et la jurisprudence citée).

recours en annulation (169). La Cour a interprété cette disposition, dans sa version ancienne, comme constituant l'expression d'un «principe général» assurant à toute partie le droit de contester la validité de règlements ou d'actes ayant des effets analogues à condition qu'elle n'ait pas disposé du droit d'introduire un recours en annulation contre ces actes. La Cour excluait d'office, de la sorte, les institutions de l'Union européenne et les États membres du recours à cette exception d'illégalité (170).

Dans un arrêt *Commission/BCE* du 10 juillet 2003, la Cour a implicitement considéré, dans la lignée de la jurisprudence *TWD*, que le destinataire d'une décision individuelle ou d'un règlement le visant individuellement et directement ne pouvait se prévaloir de l'article 241 TCE s'il avait laissé s'écouler le délai de recours en annulation prévu par le Traité (171).

**La systématique des contentieux.** – Il est intéressant de constater la façon dont un principe général visant à garantir à toute partie, privée du droit d'exercer un recours en annulation contre des actes à portée générale, le droit de contester ultérieurement la validité de ces actes (172) a été récupéré et transformé en véritable obligation dans son chef. En effet, l'intéressé a intérêt à introduire un recours en annulation contre des actes contre lesquels il aurait un intérêt à agir, sous peine de se voir priver de la possibilité de les contester par le biais d'une question préjudicielle ou d'une exception d'illégalité. Cette jurisprudence peut être lue comme une sorte de révision jurisprudentielle du Traité car elle ajoute au mécanisme de renvoi préjudiciel et d'exception d'illégalité une cause de forclusion que celui-ci ne prévoit pas (173).

(169) Alors que l'article 241 CE visait uniquement les règlements, la Cour interprétait cette notion comme visant tout acte qui, s'il n'avait pas la forme d'un règlement, produisait des effets analogues (Arrêt du 6 mars 1979, *Simmenthal c/ Commission*, 92/78, *Rec.* p. 777, points 40-41). Les décisions individuelles étaient par conséquent exclues (Arrêts du 12 octobre 1978, *Commission c/ Belgique*, aff. 156/77, *Rec.* p. 1881, point 23 et du 15 novembre 1983, *Commission c/ France*, Affaire 52/83, *Rec.* 1983, p. 370).

(170) Arrêt du 6 mars 1979, *Simmenthal c/ Commission*, 92/78, *Rec.* p. 777, point 39.

(171) Arrêt du 10 juillet 2003, *Commission c/ BCE*, C-11/00, *Rec.* p. I-7147, point 74-78. La Cour a relevé que, en l'espèce, le caractère normatif du règlement en cause n'avait été mis en doute par aucune des parties et que, par conséquent, l'exception d'illégalité était recevable.

(172) Voy. la motivation retenue par la Cour dans ses arrêts *Simmenthal* (précité, point 40-43) et *Meroni* (Arrêt du 13 juin 1958, *Meroni e.a. c/ Haute Autorité*, 9/56, *Rec.* pp. 25-28). Voy. également l'arrêt du 27 septembre 1983, *Universität Hamburg*, 216/82, *Rec.* p. 2771, points 10 et 12.

(173) D. SIMON, *op. cit.*, p. 681.

compatibilité de cette créa-  
 vabilité, fondée sur le prin-  
 e principe qui exige que les  
 leurs destinataires, particu-  
 raîne la déchéance de leur  
 faire valoir sur la base du  
 précisément, la Cour exige  
 soient fixés d'avance par le  
 claire et précise pour per-  
 en toute connaissance de  
 à respecter ce délai (176).  
 mais connue, à tout le moins  
 créée pour le justiciable  
 préventivement un recours  
 susceptibles de le concer-

p. 1989; Arrêt du 18 septembre 1997,  
 121/96 et T-151/96, *Rec.* p. II-1355,  
*Commission*, T-148/98 et T-162/98, *Rec.*  
*c/ Commission*, T-190/95 et T-45/96,  
*...a.*, C-78/98, *Rec.* p. I-32001, point 33  
*al Farmers' Union c/ Secrétariat gén-*  
*ce citée*; Arrêt du 18 novembre 2005  
 75.

*Commission*, 41/69, *Rec.* p. 661, point 19  
 48-69, *Rec.* 1972 p. 619, point 47-49;  
*Rec.* p. 787, points 20-21.  
 aff. 44/81, *Rec.* p. 1855, point 16. La

L'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer soulignait le caractère «très discutable» de la jurisprudence *TWD* (179) et les importantes objections qu'elle soulève et invitait la Cour soit à en faire une élaboration plus précise, soit à la supprimer (180).

## 2. Après Lisbonne

Un système de vases communicants? – Il n'est guère besoin de pointer la difficulté qui consistait, pour les particuliers, à prévoir la décision de la Cour relative à la recevabilité de leurs recours en annulation exercés, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, contre des règlements ou des directives (181). La question se pose dès lors de déterminer l'impact de l'entrée en vigueur de ce Traité sur la jurisprudence *TWD*. En effet, doit-on considérer que la possibilité pour un particulier d'opposer l'illégalité d'un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union a diminué proportionnellement à l'ouverture des conditions de recevabilité des recours en annulation, à tout le moins si son droit d'agir en annulation est «sans aucun doute» recevable?

Il y a tout lieu de le craindre (182). En effet, le principe énoncé par la Cour dans son arrêt *TWD* a été réitéré depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Dans son arrêt *E et F* du 29 juin

(179) Voy notamment les arrêts du 30 janvier 1997, *Wiljo c/ Belgische Staat*, C-178/95, *Rec.* 1997, p. I-00585, point 20-21; du 14 septembre 1999, *Commission c/ AssiDomán*, C-310/97, *Rec.* 1999, p. I-05363, point 61; du 20 septembre 2001, *Banks*, C-390/98, point 111; du 22 octobre

compatibilité de cette créa-  
 vabilité, fondée sur le prin-  
 e principe qui exige que les  
 leurs destinataires, particu-  
 raîne la déchéance de leur  
 faire valoir sur la base du  
 précisément, la Cour exige  
 soient fixés d'avance par le  
 claire et précise pour per-  
 en toute connaissance de  
 à respecter ce délai (176).  
 ais connue, à tout le moins  
 érée pour le justiciable  
 préventivement un recours  
 susceptibles de le concer-

p. 1989; Arrêt du 18 septembre 1997,  
 121/96 et T-151/96, *Rec.* p. II-1355,  
*Commission*, T-148/98 et T-162/98, *Rec.*  
*cf Commission*, T-190/95 et T-45/96,  
*a.*, C-78/98, *Rec.* p. I-32001, point 33  
*al Farmers' Union cf Secrétariat généré-*  
*ce citée*; Arrêt du 18 novembre 2005  
 75.  
*Commission*, 41/69, *Rec.* p. 661, point 19  
 48-69, *Rec.* 1972 p. 619, point 47-49;  
*Rec.* p. 787, points 20-21.  
 aff. 44/81, *Rec.* p. 1855, point 16. La

L'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer soulignait le caractère  
 «très discutable» de la jurisprudence *TWD* (179) et les importantes  
 objections qu'elle soulève et invitait la Cour soit à en faire une éla-  
 boration plus précise, soit à la supprimer (180).

## 2. Après Lisbonne

Un système de vases communicants? – Il n'est guère besoin  
 de pointer la difficulté qui consistait, pour les particuliers, à prévoir  
 la décision de la Cour relative à la recevabilité de leurs recours en  
 annulation exercés, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne,  
 contre des règlements ou des directives (181). La question se pose  
 dès lors de déterminer l'impact de l'entrée en vigueur de ce Traité  
 sur la jurisprudence *TWD*. En effet, doit-on considérer que la pos-  
 sibilité pour un particulier d'opposer l'illégalité d'un acte de portée  
 générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de  
 l'Union a diminué proportionnellement à l'ouverture des conditions  
 de recevabilité des recours en annulation, à tout le moins si son  
 droit d'agir en annulation est «sans aucun doute» recevable?

Il y a tout lieu de le craindre (182). En effet, le principe énoncé  
 par la Cour dans son arrêt *TWD* a été réitéré depuis l'entrée en  
 vigueur du traité de Lisbonne. Dans son arrêt *E et F* du 29 juin

(179) Voy notamment les arrêts du 30 janvier 1997, *Wiljo cf Belgische Staat*, C-178/95, *Rec.* 1997, p. I-00585, point 20-21; du 14 septembre 1999, *Commission cf AssiDomán*, C-310/97, *Rec.* 1999, p. I-05363, point 61; du 20 septembre 2001, *Banks*, C-390/98, point 111; du 22 octobre

Il est légitime de s'interroger sur la compatibilité de cette création jurisprudentielle de motifs d'irrecevabilité, fondée sur le principe de sécurité juridique, avec le même principe qui exige que les règles soient connues préalablement de leurs destinataires, particulièrement lorsque leur application entraîne la déchéance de leur action ou des moyens qu'elles pouvaient faire valoir sur la base du droit de l'Union européenne (174). Plus précisément, la Cour exige que les délais de forclusion des recours soient fixés d'avance par le législateur européen (175), de manière claire et précise pour permettre à leurs destinataires d'apprécier en toute connaissance de cause l'importance qu'il y a pour eux à respecter ce délai (176). Certes, la jurisprudence *TWD* est désormais connue, à tout le moins des spécialistes, mais l'incertitude créée pour le justiciable demeure (177), l'obligeant à introduire préventivement un recours en annulation contre tous les règlements susceptibles de le concerner directement et individuellement (178).

(174) Arrêt du 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76, *Rec.* p. 1989; Arrêt du 18 septembre 1997, *Mutual Aid Administration Services c/ Commission*, T-121/96 et T-151/96, *Rec.* p. II-1355, point 38; Arrêt du 29 septembre 1999, *Evans e.a. c/ Commission*, T-148/98 et T-162/98, *Rec.* p. II-2837, point 29; Arrêt du 13 décembre 1999, *Sodima c/ Commission*, T-190/95 et T-45/96, *Rec.* p. II-3617, point 25; Arrêt du 16 mai 2000, *Preston e.a.*, C-78/98, *Rec.* p. I-32001, point 33 et la jurisprudence citée. Arrêt du 22 octobre 2002, *National Farmers' Union c/ Secrétariat général du gouvernement*, C-241/01, point 34 et la jurisprudence citée; Arrêt du 18 novembre 2005 (ord.), *Selmani c/ Conseil et Commission*, T-299/04, point 75.

(175) Arrêt du 15 juillet 1970, *ACF Chemiefarma c/ Commission*, 41/69, *Rec.* p. 661, point 19 et 20; Arrêt du 14 juillet 1972, *ICI c/ Commission*, aff. 48-69, *Rec.* 1972 p. 619, point 47-49; Arrêt du 14 juillet 1972, *Geigy c/ Commission*, aff. 52/69, *Rec.* p. 787, points 20-21.

(176) Arrêt du 26 mai 1982, *Allemagne c/ Commission*, aff. 44/81, *Rec.* p. 1855, point 16. La Cour avait également énoncé un «principe selon lequel, dans le doute, une disposition instituant des garanties juridictionnelles ne saurait être interprétée de façon restrictive au détriment du justiciable» (Arrêt du 16 décembre 1960, *Humblet c/ État belge*, 6/60, *Rec.* p. 1125).

(177) Il n'est pas évident que cette jurisprudence passe le test strasbourgeois. Dans son arrêt Lagrange, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet examiné le respect du droit d'accès à un Tribunal en vérifiant si le système juridique offrait «des garanties suffisantes pour éviter un malentendu quant aux modalités d'exercice des recours offerts et aux limitations découlant de leur exercice simultanés» (C. Eur. D.h., *Lagrange c/ France*, 10 octobre 2000, req n° 39485/98, §41. Voy. également en ce sens J. M. CORTÉS MARTÍN, *op. cit.*, p. 255.

(178) A défaut, il risque de se voir opposer ultérieurement, devant une juridiction nationale, le fait qu'il aurait «pu sans aucun doute en demander l'annulation». Voy. cependant, l'arrêt du 10 janvier 2006 (*Cassa di Risparmio di Firenze e.a.*, C-222/04, *Rec.* p. I-289, points 72 à 74), dans lequel la Cour a jugé qu'une question préjudicielle relative à la validité d'une décision qui n'a pas été posée à la demande d'un sujet de droit mais qui a été posée d'office par la juridiction de renvoi ne peut être déclarée irrecevable en vertu de la jurisprudence résultant de l'arrêt *TWD*. La jurisprudence *TWD* n'a heureusement pas été étendue au recours en responsabilité extracontractuelle. La Cour a jugé explicitement qu'il s'agissait d'une voie autonome, ayant sa fonction particulière et que, par conséquent, «l'existence d'une décision individuelle devenue définitive ne saurait faire obstacle à la recevabilité d'un tel recours» (Arrêt du 26 février 1986, *Krohn c/ Commission*, 175/84, *Rec.* 1986 p. 753, point 32). En revanche, un particulier ne pourrait «tourner» par le biais de l'action en responsabilité «l'irrecevabilité d'une demande visant la même illégalité et tendant aux mêmes fins pécuniaires» (Arrêt du 7 février 2001, *Inpesca c/ Commission*, T-186/98, point 76).

L'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer soulignait le caractère «très discutabile» de la jurisprudence *TWD* (179) et les importantes objections qu'elle soulève et invitait la Cour soit à en faire une élaboration plus précise, soit à la supprimer (180).

## 2. Après Lisbonne

Un système de vases communicants? – Il n'est guère besoin de pointer la difficulté qui consistait, pour les particuliers, à prévoir la décision de la Cour relative à la recevabilité de leurs recours en annulation exercés, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, contre des règlements ou des directives (181). La question se pose dès lors de déterminer l'impact de l'entrée en vigueur de ce Traité sur la jurisprudence *TWD*. En effet, doit-on considérer que la possibilité pour un particulier d'opposer l'illégalité d'un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union a diminué proportionnellement à l'ouverture des conditions de recevabilité des recours en annulation, à tout le moins si son droit d'agir en annulation est «sans aucun doute» recevable?

Il y a tout lieu de le craindre (182). En effet, le principe énoncé par la Cour dans son arrêt *TWD* a été réitéré depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Dans son arrêt *E et F* du 29 juin

(179) Voy notamment les arrêts du 30 janvier 1997, *Wiljo c/ Belgische Staat*, C-178/95, *Rec.* 1997, p. I-00585, point 20-21; du 14 septembre 1999, *Commission c/ AssiDomän*, C-310/97, *Rec.* 1999, p. I-05363, point 61; du 20 septembre 2001, *Banks*, C-390/98, point 111; du 22 octobre 2002, *National Farmers' Union c/ Secrétariat général du gouvernement*, C-241/01, *Rec.* p. I-9079 point 35.

(180) Conclusions de l'avocat général M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 28 avril 2005, avant arrêt du 23 février 2006, *Atzeni*, affaires jointes C-346/03 et C-529/03, *Rec.* p. I-1875 point 88. Sur la réponse de la Cour, voy. ci-après. Voy., en outre les critiques d'A. BARAV (*op. cit.*, p. 227 et s., spéc. p. 229-230 et p. 243-244), ainsi que les références citées par C. NAOMÉ, *op. cit.*, n° 478. Voy. également la proposition de l'avocat général M<sup>me</sup> Juliane Kokott qui vise à empêcher l'application de la jurisprudence *TWD* lorsqu'il est établi que l'intéressé qui n'a pas introduit de recours en annulation alors même qu'il pouvait sans aucun doute l'introduire, n'a pas essayé de contourner les délais de recours prévus par le traité (conclusions présentées le 6 mai 2010 par l'avocat général Kokott dans l'affaire C-343/09, *Afton Chemical Limited c/ Secretary of State for Transport*, points 18-23). En l'espèce, l'intéressé avait introduit un recours devant une juridiction nationale dans le délai prévu pour introduire un recours en annulation. L'avocat général Mengozzi a, pour sa part, suggéré que la forclusion ne soit pas applicable lorsqu'elle limite les possibilités d'un prévenu de se défendre des accusations pénales retenues à sa charge, particulièrement lorsque les actes de l'Union concourent à déterminer le contenu de la norme pénale appliquée (ses conclusions présentées le 17 mai 2010, avant l'arrêt du 29 juin 2010, *E F*, C-550/09, non publié au Recueil, points 84 et s.).

(181) A cet égard, voy. J. RAITIO, *The Principle of Legal Certainty in EC law*, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publ., 2003, pp. 240-252.

(182) Dans le même sens, voy. C. NAOMÉ, *Le renvoi préjudiciel en droit européen*, 2<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2010, n° 484.

2010, la Cour a ainsi rappelé que le droit de toute partie de faire valoir, devant une juridiction nationale, l'invalidité de dispositions contenues dans des actes de l'Union «*présuppose toutefois que cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre ces dispositions, dont elle subit les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation*» (183).

Dans un arrêt encore plus récent, la Cour a considéré qu'une question préjudicielle relative à une directive était recevable dès lors que la société ne pouvait «*être considérée comme étant sans aucun doute «individuellement concernée», au sens de l'article 230 CE, quatrième alinéa, CE, par les dispositions litigieuses*» (184). *A contrario*, il est possible de conclure que, si la Cour devait considérer, dans le cadre d'une affaire tombant dans le champ d'application temporel du traité de Lisbonne, qu'une personne physique ou morale est «*sans aucun doute*» directement concernée par un acte réglementaire sans mesure d'exécution au sens du nouvel article 263, alinéa 4 TFUE, l'absence de recours en annulation contre cet acte priverait l'intéressée de toute possibilité d'en contester ultérieurement la validité devant les juridictions nationales ou européennes.

**Mise en garde.** – Il appartient dorénavant aux personnes physiques et morales – et donc à leurs conseils – de vérifier également, lors de l'entrée en vigueur de tout acte «réglementaire» au sens du traité de Lisbonne, si cet acte comporte ou non des mesures d'exécution et s'il les concerne directement (185).

Il convient toutefois de ne pas dramatiser la situation. Outre, le fait que l'extension du *locus standi* apparaît, somme toute, assez limitée, il résulte de la jurisprudence que l'application des principes *TWD* reste prudente. Les juges européens considèrent en effet, en

(183) Arrêt du 29 juin 2010, *E F*, C-550/09, non publié au Recueil, points 45 et 46. En l'espèce, la Cour a considéré qu'il «ne saurait être considéré que les inculpés étaient sans aucun doute «directement et individuellement concernés» par l'inscription en cause, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, applicable durant la période concernée» (point 50).

(184) Arrêt du 8 juillet 2010, *Afton Chemical Limited c/ Secretary of State for Transport*, C-343/09, non publié au Recueil, point 20.

(185) Dans un de ses premiers arrêts, la Cour dénonçait déjà une interprétation des voies de recours des entreprises et des associations qui les «obligerait à rechercher dans toute décision générale, dès sa publication, les dispositions qui pourraient éventuellement leur porter dommage ultérieurement ou être considérées comme entachées de détournement de pouvoir à leur égard» (Arrêt du 13 juin 1958, *Meroni e.a. c/ Haute Autorité*, 9/56, Rec. p. 6).

général, qu'il n'était pas manifeste que le particulier disposait d'un recours en annulation contre un acte à portée générale. Dans son arrêt *Atzeni* du 23 février 2006, la Cour a ainsi, après avoir rappelé les principes de l'arrêt *TWD*, jugé que la question préjudicielle était recevable dès lors qu'en l'espèce la décision contestée, adressée à la République italienne, portait sur des régimes d'aides destinées à des catégories de personnes définies de manière générale et non à des bénéficiaires expressément identifiés et qu'elle n'avait pas été notifiée aux bénéficiaires des aides en cause (186). En effet, à la différence des circonstances à l'origine de l'arrêt *TWD*, relève la Cour, «*il n'était pas manifeste qu'un recours en annulation à l'encontre de la décision contestée introduit par les bénéficiaires des quatre mesures d'aides aurait été recevable*» (187).

En bref, il semble que la Cour se réserve un motif d'irrecevabilité qu'elle ne soulèvera que dans des situations exceptionnelles. Si la raison justifiant la jurisprudence *TWD* est de diminuer la charge de travail de la Cour en limitant les recours introduits devant elle, le calcul n'est cependant guère rationnel. En effet, le nombre de recours en annulation à titre préventif risque d'augmenter de façon disproportionnée par rapport aux recours préjudiciels ou aux exceptions d'illégalité qui seront jugées irrecevables par la Cour.

#### CONCLUSION

Le labyrinthe procédural dans lequel se trouve le particulier qui veut accéder aux juridictions européennes n'a pas vraiment été simplifié par le traité de Lisbonne. Ses couloirs sont nombreux, étroits et peu éclairés. Il est impératif que la Cour précise un certain nombre de questions cruciales pour l'ordre juridique (188) européen qu'elle a contribué à créer et dont elle est la gardienne. Les notions d'«*acte non législatif*», d'«*acte réglementaire*» ou d'actes «*qui ne comportent pas de mesures d'exécution*» devront ainsi être clarifiées par

(186) Arrêt du 23 février 2006, *Atzeni e.a.*, affaires jointes C-346/03 et C-529/03, Rec. p. I-1875, points 31-34.

(187) *Ibidem*, point 34.

(188) Sur la notion d'ordre juridique voyez : S. ROMANO, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2002, réédition présentée par P. Mayer, traduction L. François et P. Gothot, première publication en 1918; J. CHEVALLIER, «L'ordre juridique», in *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1984, pp. 7 et s.; M. TROPER, «Système juridique et État», *A.P.D.*, tome 31, 1986, pp. 29 et s.; P. DAUMIER, *Le droit spontané*, Paris, Economica, 2002, pp. 320 et s.

la Cour, pour pouvoir apprécier réellement le degré de libéralisation du *locus standi* des particuliers dans le cadre des recours en annulation.

Au téméraire Thésée, nous ne pouvons malheureusement offrir de fil d'Ariane plus solide que les quelques éclaircissements qui précèdent. Tout au plus, pouvons-nous lui suggérer la prudence face au danger que représente le monstre hybride de l'exclusivité procédurale et espérer un adoucissement, voire un revirement de la jurisprudence *TWD*.

L'  
judic  
europ  
Qu  
La  
les a  
que  
du ?  
dam  
de t  
le co

(1)  
dans  
et le  
*La p*  
2011,  
(2)  
ral d  
«Cooj  
franç  
europ  
l'Uni  
(3)  
(4)  
(5)  
du ti