



HAL
open science

Commentaire de CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste “ Les Verts ” c/ Parlement, aff. 294/83. Commentaire n° 31

Éric Carpano

► To cite this version:

Éric Carpano. Commentaire de CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste “ Les Verts ” c/ Parlement, aff. 294/83. Commentaire n° 31. Michaël Karpenschif et Cyril Nourissat (dir.). Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne, 4e édition mise à jour, p. 164-171, PUF, 824 p., 2021, Thémis Droit, 9782130829867. <hal-03337570>

HAL Id: hal-03337570

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-03337570v1>

Submitted on 15 Jan 2024

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

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



HAL Authorization

Éric Carpano. Commentaire de CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement, aff. 294/83. Commentaire n° 31. Michaël Karpenschif et Cyril Nourissat (dir.). *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, 4^e édition mise à jour, p. 164–171, PUF, 824 p., 2021, Thémis Droit, 9782130829867. ([hal-03337570](#))

31. CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen, aff. 294/83, Rec. 1339

Acte attaquant – Parlement européen – Communauté de droit / Union de droit – Légitimation passive – Effet juridique – Voies de recours – Droit au juge – Charte constitutionnelle

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

24. Il est vrai qu'à la différence du texte de l'article 177 du traité qui vise les actes des institutions sans autre précision celui de l'article 173 du traité ne cite que les actes du Conseil et de la Commission ; le système du traité est toutefois d'ouvrir un recours direct contre « toutes dispositions prises par les institutions et visant à produire un effet juridique », ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner dans l'arrêt du 31 mars 1971 (*Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, Rec. 263) ; le Parlement européen ne figure pas expressément parmi les institutions dont les actes peuvent être attaqués parce que le traité CEE dans sa version originale ne lui conférerait que des pouvoirs consultatifs et de contrôle politique et non celui d'adopter des actes destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ; l'article 38 du traité CECA démontre que la ou le Parlement a été doté dès l'origine du pouvoir d'arrêter des dispositions à caractère obligatoire comme c'est le cas en vertu de l'article 95 alinéa 4 dernière phrase du même traité ses actes n'ont pas été soustraits par principe à un recours en annulation ;

25. Alors que dans le cadre du traité CECA, le recours en annulation contre les actes des institutions fait l'objet de deux dispositions distinctes, il se trouve réglé dans le cadre du traité CEE par le seul article 173 qui revêt ainsi un caractère général ; une interprétation de l'article 173 du traité qui exclurait les actes du Parlement européen de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système ; les actes que le Parlement européen adopte dans la sphère du traité CEE pourraient, en effet, sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la Cour, empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur ; il convient dès lors de considérer que le recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

31-1. L'arrêt *Les Verts* est le point de départ d'une construction jurisprudentielle tendant à soumettre l'ensemble des actes de l'Union au contrôle du juge et à faire de l'Union européenne une « Union de droit » (3 oct. 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, aff. C-583/11 P, **comm. n° 103** ; 3 sept. 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. I-6351, **comm. n° 83**). Cette décision revêt une importance toute particulière tant sur le plan juridique que politique (v. É. Carpano, *État de droit et droits européens*, L'Harmattan, 2005, p. 297-315). Sur le plan juridique, la Cour de justice dessine les contours d'une Communauté/Union de droit et du droit au juge qui est son corollaire. Sur le plan politique, la Cour de justice va renforcer l'émergence du Parlement européen dans le système constitutionnel de l'Union en définissant le statut contentieux de ses actes (on parle de « légitimation passive »). Au total, la Cour jette les bases d'un ordre constitutionnel en expansion à l'instar de la Cour suprême des États-Unis (*McCulloch v. Maryland*, 17 US 316 (1819), v. K. Lenaerts, *Le juge et la constitution aux États-Unis*

d'Amérique et dans l'ordre juridique européen, Bruxelles, Bruylant, 1988, 817 p.).

31-2. En l'espèce, le groupe politique « Les Verts-Parti Écologiste » représenté au Parlement européen souhaitait obtenir l'annulation, sur la base de l'ex-article 173, al. 2, du traité, de deux décisions du Bureau du Parlement européen relatives à la répartition et à l'utilisation de certains crédits destinés au remboursement des dépenses des formations ayant pris part aux élections européennes de 1984. Ces décisions prises par le Bureau du Parlement européen devaient être considérées comme constituant des décisions du Parlement européen. Or l'ex-article 173, al. 2, prévoyait expressément que seuls les actes adoptés par le Conseil ou la Commission pouvaient faire l'objet d'un recours en annulation (CJCE, 3 févr. 1977, *De Lacroix c/ Parlement*, aff. 91/76, *Rec.* 255). Cette solution s'expliquait notamment par le fait que, à l'origine, le Parlement ne disposait que de pouvoirs limités insusceptibles de faire grief. Mais, depuis son élection au suffrage universel direct (1979), le Parlement a vu ses compétences sensiblement augmenter. Dès lors, il n'était plus acceptable qu'une institution ayant de véritables pouvoirs ne soit pas contrôlée. La Cour va donc revenir sur cette interprétation restrictive de l'ex-article 173, al. 2, au motif que « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ». Selon la Cour, toute décision prise par une institution, quelle qu'elle soit, destinée à produire des effets juridiques à l'égard des tiers doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. En conséquence, « une interprétation de l'article 173 du traité qui excluait les actes du Parlement européen de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système ». Après avoir constaté, d'une part, que les actes du Parlement européen qui produisent des effets juridiques à l'égard des tiers peuvent constituer des actes attaquables au sens de l'article 173 du traité et, d'autre part, que le groupe « Les Verts-Parti Écologiste » était directement et individuellement concerné (sur cette notion : CJCE, 15 juill. 1963, *Plaumann*, aff. 25/62, *Rec.* 197, v. **comm. n° 2**), la Cour annule les décisions en cause pour défaut de base légale dès lors que l'instauration d'un système de remboursement des frais de campagne électorale et la détermination de ses modalités relevaient de la compétence des États membres.

31-3. La consécration du statut contentieux des actes du Parlement européen ne signifie pas pour autant que tous les actes du Parlement européen sont susceptibles d'être contestés par la voie de l'annulation. Premièrement, seuls les actes adoptés par l'institution elle-même et ses organes sont attaquables. Si les actes du bureau (*Les Verts*, préc.) ou ceux du Président (3 juill. 1986, *Conseil c/ Parlement*, aff. 34/86, *Rec.* 2155) sont imputables au Parlement, il n'en va pas de même de ceux d'un groupe parlementaire (22 mars 1990, *Le Pen*, aff. C-201/89, *Rec.* I-1183). Deuxièmement, seuls les actes « destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers » sont susceptibles de recours en annulation. Sous ce point de vue, sont exclus les actes purement internes du Parlement comme ceux relatifs à la création d'une commission d'enquête (ord., 4 juin 1986, *Groupe des droites européennes*, aff. 78/85, *Rec.* 1754), à l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement de dépenses internes (25 févr. 1988, *Les Verts c/ Parlement*, aff. 190/84, *Rec.* 1017) ou à la désignation des membres et à l'élection des présidents des délégations interparlementaires (ord., 22 mai 1990, *O et Front national c/ Parlement*, aff. C-68/90, *Rec.* I-2101). En revanche, constituent des actes attaquables en ce qu'ils produisent des effets à l'égard des tiers, les décisions à caractère budgétaire et la fixation des lieux de travail de l'institution (22 sept. 1988, *France c/ Parlement*, aff. 358/85, *Rec.* 4846), les actes individuels d'application de la réglementation relative à l'indemnité transitoire de fin de mandat en faveur des députés du Parlement (23 mars 1993, *Weber c/ Parlement*, aff. C-314/91, *Rec.* I-1093) ou la levée de l'immunité d'un parlementaire (15 oct. 2008, *Mote c/ Parlement*, aff. T-345/05, *Rec.* II-2849).

31-4. La logique démocratique mise en œuvre par la Cour contribue « à la légitimation passive » du Parlement européen. En reconnaissant que les actes du Parlement visant à produire un effet juridique puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, la Cour de justice procède à la consécration en creux

du statut du Parlement dans le système constitutionnel communautaire et, par extension, du principe démocratique. Mais, en même temps, la théorie de la Communauté de droit, qui est à l'œuvre ici, contribue également à encadrer ce principe démocratique. En effet, la Cour considère que le contrôle de légalité des actes du Parlement est nécessaire pour éviter que celui-ci n'empiète « sur les compétences des États membres ou des autres institutions et [d']outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur ». En enfermant l'activité normative du Parlement dans le cadre de la Communauté de droit, la Cour de justice se comporte en véritable cour constitutionnelle chargée de veiller à l'équilibre constitutionnel au sein du système communautaire et au respect de la « charte constitutionnelle » (*Les Verts*, préc.). C'est au nom de cet équilibre constitutionnel qu'elle reconnaîtra, là encore en dehors de toute base légale, le pouvoir du Parlement d'agir en justice pour défendre ses prérogatives (CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c/ Conseil*, aff. 70/78, *Rec.* 2041).

31-5. L'élargissement jurisprudentiel de la catégorie des actes attaquables au sens de l'ex-article 173 du traité opéré par la Cour procède assurément d'une « révision judiciaire des traités », dès lors qu'il conduit à reconnaître des modalités d'action non prévues par les traités. Ce n'est pas la première fois que la Cour sort de son office et s'expose aux critiques « d'activisme jurisprudentiel » (v., par exemple, *Cassis de Dijon*, **comm. n° 21**). Le pouvoir jurisprudentiel qu'elle met en œuvre ici se fonde sur l'article 220 CE (ex-art. 164 CEE, devenu 19, § 1, TUE) et se légitime dans la Communauté de droit qui le finalise. Aux termes de l'article 19, § 1, TUE, la Cour de justice a pour mission « d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité ». Cet article n'exprime pas autre chose que l'idée selon laquelle l'Union et ses institutions sont soumises au droit. Or le principe de prééminence du droit tel qu'il est énoncé par l'article 19, § 1, TUE implique que l'ensemble des institutions en respectent le principe. L'article 19, § 1, TUE serait en effet vidé de sa substance si la Cour de justice n'était pas en mesure de contrôler la légalité d'actes produisant des effets de droit. C'est en substance ce que rappelait l'Avocat général Mancini dans cette affaire : « L'obligation de respecter le droit [...] prévaut sur les étroitesse de la loi écrite ; à chaque fois que la protection des justiciables l'exige, la Cour est prête à corriger ou à compléter les dispositions qui délimitent sa compétence au nom du principe qui consacre sa mission » (concl., *Rec.* 1350). Le souci d'assurer la prééminence du droit empêche le juge de statuer *ultra petita*. Suivant cette même logique, la Cour de justice admettra, par exemple, la recevabilité du recours en annulation contre les actes de la Cour des comptes lorsqu'ils sont relatifs à son personnel (11 mai 1989, *Maurissen*, aff. 194/87, *Rec.* 1045) ou ceux du comité de direction de la Banque européenne d'investissement (10 juill. 2003, *Commission c/ BEI*, aff. C-15/00, *Rec.* I-7281). Dès le Traité de Maastricht, le constituant prendra acte de cette exigence découlant de la communauté de droit en consacrant le droit de recours contre les actes du Parlement produisant des effets à l'égard des tiers, ou pris conjointement avec le Conseil, mais aussi ceux de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement. Le Tribunal de première instance étendra même cette solution aux actes adoptés par des agences communautaires – alors qu'elles ne sont pas des institutions – au motif notamment qu'il « ne saurait être acceptable, dans une communauté de droit, que de tels actes échappent à un contrôle juridictionnel » (TPI, 8 oct. 2008, *Solgema c/ Agence européenne pour la reconstruction*, aff. T-411/06, *Rec.* II-2771), anticipant ainsi l'élargissement du champ d'application de l'article 230 CE par le Traité de Lisbonne. En effet, aux termes de l'article 263 TFUE, « la Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission, 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 des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ». En revanche, le tribunal a considéré que les délégations de l'Union, dès lors qu'elles sont dans un double rapport de dépendance, organique et fonctionnelle, ne sont pas des « organes » aux sens de l'article 263 TFUE (Trib. UE, ord., 4 juin 2012, *Elti d.o.o. c/ Délégation de l'Union européenne au Monténégro*, aff. T-395/11).

31-6. Dans les arrêts *Les Verts*, *Segi* et *Gestoras Pro Amnistia, Advocaten voor de Wereld, Jégo-Quéré, Kadi, H /Conseil, Rosneft*, la notion d'Union de droit justifie l'extension du contrôle juridictionnel de la légalité des actes de l'Union (CJCE, 27 févr. 2007, *Segi e. a. c/ Conseil*, aff. C-355/04 P, *Rec. I-1657*, pt 51 ; CJCE 27 févr. 2007, *Gestoras Pro Amnistia e.a. c/ Conseil*, aff. C-354/04 P, *Rec. I-1579*, pt 51 ; CJCE, gr. ch., 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld*, aff. C-303/05 ; TPICE, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré et Cie c/ Commission*, aff. T-177/01 ; CJCE, gr. ch., 3 sept. 2008, *Kadi*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P ; CJUE, gr. ch., 19 juill. 2016, *H / Conseil et Commission*, aff. C-455/14 P ; CJUE, gr. ch., 28 mars 2017, *Rosneft*, aff. C-72/15). L'Union de droit établit à cette fin un système complet et cohérent de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle des actes des institutions et des États membres. Premièrement, il est complet en ce que les personnes physiques et morales peuvent contester la légalité des actes de l'Union soit directement devant les juridictions intégrées, soit de manière incidente devant les juridictions nationales (CJCE, 1^{er} avr. 2004, *Jégo-Quéré*, aff. C-263/02 P, *Rec. I-3425* ; 3 oct. 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, aff. C-583/11 P, **comm. n° 103**). À ce dernier égard, « il incombe aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective » (CJUE, 26 janv. 2010, *Transportes urbanos y servicios Generales*, aff. C-118/08). Deuxièmement, le système de protection juridictionnelle est cohérent en ce que chacune des voies de droit existantes s'organise et se complète de manière systématique de telle sorte que : d'une part, seule la Cour de justice a le pouvoir de constater l'invalidité d'un acte de l'Union (CJCE, 22 oct. 1987, *Foto-Frost*, aff. C-314/85, *Rec. 4199*, § 16, **comm. n° 33**) ; d'autre part, un requérant ayant omis d'agir en annulation sur la base de l'article 263 TFUE serait forclos pour contester de manière incidente la validité d'un acte de l'Union individuel (CJCE, 9 mars 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf*, aff. C-188/92, *Rec. I-833*, **comm. n° 27**) ou normatif (CJCE, 15 févr. 2001, *Nachi Europe GmbH*, aff. C-239/99, *Rec. I-1197*), de même que, pour introduire une action en indemnité qui aurait le même objet et le même effet qu'un recours de légalité (CJCE, 26 févr. 1986, *Krohn*, aff. 175/84, *Rec. 753*) ; enfin, la recevabilité d'une action en carence doit être appréciée dans des conditions analogues à celles du recours en annulation (CJCE, 26 nov. 1996, *T. Port*, aff. C-68/95, *Rec. I-1065*).

L'Union de droit ainsi définie procéduralement est aussi une Union de droit matériel (CJUE, 12 sept. 2012, *Niederösterreichische Landes-Landwirtschaftskammer*, aff. C-614/11) dans laquelle les institutions et les États membres sont soumis au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment, avec les traités, les principes généraux du droit ainsi que les droits fondamentaux (*Inuit Tapiriit Kanatami e.a.*, préc.). La Charte des droits fondamentaux est appelée à constituer la courroie de développement de cette Union de droit (CJUE, 8 avr. 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, aff. C-293/12 et C-594/12, **comm. n° 110**).

31-7. Néanmoins, la productivité intrinsèque du principe de l'Union de droit/Communauté de droit ne doit pas être surestimée. Le juge de l'Union n'use qu'avec parcimonie du principe normatif de l'Union de droit pour approfondir le système contentieux de l'Union. C'est ainsi, par exemple, que la Cour de justice a refusé de suivre le Tribunal de première instance (3 mai 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA c/ Commission*, aff. T-177/01, *Rec. II-2365*) qui souhaitait, au nom de la Communauté de droit, élargir les conditions de recevabilité du recours en annulation des particuliers (25 juill. 2002, *Unión de pequeños agricultores*, aff. C-50/00, *Rec. I-6677* ; 1^{er} avr. 2004, *Jégo-Quéré*, aff. C-263/02 P, *Rec. I-3425*). Pour la Cour de justice, une telle velléité réformatrice « excéder[ait] les compétences attribuées [par le Traité] aux juridictions communautaires » et ne saurait relever que de la compétence du pouvoir constituant. Et, pour légitimer le système de contrôle de légalité communautaire qu'elle a contribué à construire, la Cour inverse le raisonnement *Les Verts* ou *Jégo-Quéré* et postule la complétude du système de protection juridictionnelle communautaire à partir du constat que la Communauté est une Communauté de droit (v. *mutatis mutandis*, 3 oct. 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, aff. C-583/11 P)!

31-8. Dans les arrêts précités *Les Verts*, *Segi* et *Gestoras Pro Amnistia, Advocaten voor de Wereld*,

Jégo-Quééré, Kadi, H c/ Conseil, Rosneft, la notion d'Union de droit justifie l'extension du contrôle juridictionnel de la légalité des actes de l'Union ; il peut aussi servir à légitimer la qualité « *rechtsstaatlich* » de l'Union pour justifier le maintien du système contentieux existant comme l'illustrent les affaires *UPA* ou *Inuit Tapiriit Kanatam* par exemple. Mais, dans les deux cas, il est directement rattaché au droit à un recours juridictionnel effectif et repose sur la nécessité d'un système complet de voies de recours nationaux et européens garantissant la prééminence du droit de l'Union, nécessité parfois contestable comme l'ont révélé les situations contentieuses dans les affaires *Jégo-Quééré* et *UPA* ; situations auxquelles le traité de Lisbonne n'a pas complètement remédié avec l'introduction d'un nouvel alinéa (le 4°) à l'article 263 TFUE.

Éric Carpano