

La participation du Parlement européen au contentieux communautaire: indice de sa position institutionnelle

Marc Michaud

Volume 31, Number 1, 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043005ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043005ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Michaud, M. (1990). La participation du Parlement européen au contentieux communautaire: indice de sa position institutionnelle. *Les Cahiers de droit*, 31(1), 191–225. <https://doi.org/10.7202/043005ar>

Article abstract

The European Parliament, a still relatively unknown European Communities institution just ten years ago, now enjoys a certain impact among the 270 million Europeans presently represented by it and significant authority in the international community. This recent notoriety is the result of a silent evolution in international trade agreements, definitely more developed than usual, that today are tending towards a "constitutional" unification of the Europe of the twelve states making it up.

This study of community "constitutional" law attempts in this respect to shed some light on one of the aspects of this evolution, namely the recognition of the European Parliament's right to exercise legal action. Such recognition shall be a means for it to accede to a more favourable institutional position.

La participation du Parlement européen au contentieux communautaire : indice de sa position institutionnelle

Marc MICHAUD *

Le Parlement européen, institution des Communautés européennes encore peu connue du grand public il y a seulement une décennie, bénéficie aujourd'hui d'un impact certain auprès des 270 millions d'européens qui y sont représentés et même d'une autorité non négligeable auprès de la communauté internationale. Cette notoriété nouvelle est le résultat d'une évolution tranquille de traités commerciaux internationaux, certes plus élaborés que d'ordinaire, tendant aujourd'hui vers une unification « constitutionnelle » de l'Europe des douze États qui la composent.

C'est un des aspects de cette évolution que tente de mettre en lumière cette étude en droit « constitutionnel » communautaire axée sur la reconnaissance du droit d'ester en justice du Parlement européen. Cette reconnaissance est le moyen pour ce dernier d'accéder à une position institutionnelle plus favorable.

The European Parliament, a still relatively unknown European Communities institution just ten years ago, now enjoys a certain impact among the 270 million Europeans presently represented by it and significant authority in the international community. This recent notoriety is the result of a silent evolution in international trade agreements, definitely more developed than usual, that today are tending towards a "constitutional" unification of the Europe of the twelve states making it up.

* Diplômé du Centre européen universitaire de Nancy (D.E.A. en droit communautaire) et de l'Université de Montréal (L.L.B.) Cet article a reçu l'un des 3 prix attribués par les *Cahiers de Droit* en 1988-89 dans le cadre du concours destiné aux étudiants en droit de 2^e et 3^e cycle au Québec. L'auteur remercie le professeur Francis Rigaldies pour ses conseils.

This study of community "constitutional" law attempts in this respect to shed some light on one of the aspects of this evolution, namely the recognition of the European Parliament's right to exercise legal action. Such recognition shall be a means for it to accede to a more favourable institutional position.

	<i>Pages</i>
1. La reconnaissance par la Cour de justice d'une participation du Parlement européen au contentieux communautaire	196
1.1 La légitimation passive du Parlement européen	197
1.2. La reconnaissance par la Cour de justice d'une légitimation active du Parlement européen	199
1.2.1. Les demandes d'avis de la Cour au Parlement européen	200
1.2.2. Les droits de recours à la disposition du Parlement	201
1.2.2.1. L'intervention	201
1.2.2.2. Le recours en carence	205
2. Le rejet par la Cour de justice d'une complète légitimation active du Parlement européen au contentieux communautaire	208
2.1. Le droit d'action refusé : le recours en annulation	208
2.1.1. Des revendications du Parlement européen à l'arrêt « comitologie »	209
2.1.1.1. Les thèses en présence	209
2.1.1.2. La décision de la Cour de justice dans l'affaire « comitologie »	211
2.1.2. Les conséquences sur la réglementation interne du Parlement européen	216
2.2. Les conséquences inter-institutionnelles	218
2.2.1. De nouvelles crises institutionnelles	218
2.2.1.1. Les nouveaux rapports : Parlement européen/Commission	219
2.2.1.2. Les nouveaux rapports : Commission/Conseil	220
2.2.2. Les voies de recours du Parlement européen et le principe d'équilibre institutionnel	221
2.2.2.1. L'incohérence entre les droits d'action du Parlement	223
2.2.2.2. Motion de censure et équilibre institutionnel	224
Conclusion	225

Le Parlement européen, constitué des représentants des peuples de la Communauté européenne, ne doit pas être compris comme une assemblée parlementaire telle que le principe en est connu au Canada, surtout en ce qui

concerne ses compétences¹. S'il s'est vu confier par les traités originaires² des attributions, elles consistaient initialement en un pouvoir de contrôle de l'institution investie du pouvoir de proposition normative : la Commission. Il disposait également d'un droit de délibération³ lui permettant une certaine participation au processus législatif. Cette participation n'avait toutefois aucune fonction décisionnelle et contraignait le Parlement à un rôle minime, rarement sujet à litige. Il n'était appelé à paraître devant la Cour de justice qu'à titre d'employeur dans quelques affaires de fonctionnaires traitant de conflits purement professionnels.

L'institution parlementaire ne devait pas rester confinée à ce rôle secondaire. Ses pouvoirs peu à peu s'accrochèrent⁴, d'une part à la suite de modifications formelles des traités⁵ et de l'action de la jurisprudence et d'autre part à la suite de la coopération entre les diverses institutions⁶ et de l'évolution de la pratique⁷. Ainsi, aux pouvoirs de contrôle et de délibération, se sont adjointes des prérogatives en matière budgétaire et de relations extérieures. Ces pouvoirs nouveaux, allant parfois jusqu'à des attributions de co-décision⁸, furent le terreau favorable à la croissance des litiges auxquels participe le Parlement. Le développement de ce type de conflit eut également pour origine la réforme institutionnelle permettant l'élection des membres du

-
1. Pour une étude plus détaillée des compétences initiales du Parlement européen, voir : Louis CARTOU, *Communautés européennes*, (huitième édition), Paris, Dalloz, 1986, p. 115.
 2. Les textes des traités sur la Communauté économique du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), sur la Communauté économique européenne (C.E.E.), sur la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.) se trouvent dans : *Traités instituant les Communautés européennes*, édité par : Communautés européennes — Commission, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987.
 3. Les articles 137 C.E.E. et 107 C.E.E.A. prévoient expressément les pouvoirs de contrôle et de délibération du Parlement. L'article 20 C.E.C.A. ne prévoit que le pouvoir de contrôle.
 4. Pour aller plus loin sur la question des attributions du Parlement voir : Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 1983, p. 66.
 5. Le nouvel article 149 du Traité C.E.E. a établi une procédure de coopération accordant au Parlement, dans certains domaines, le pouvoir d'influencer plus efficacement les institutions normatives et lui offrant même un droit de rejet. Sur cette question, voir : Marie-Josée DOMESTICI-MET, « L'acte unique européen », (1987) *R.Q.D.I.* 53, p. 73-74.
 6. Cette coopération est issue d'accords interinstitutionnels : les Déclarations communes, publiées au Journal officiel des Communautés européennes (ci-après : J.O.C.E.) : J.O.C.E. — C.89 du 22/4/75 et J.O.C.E. — C.194 du 28/7/82.
 7. Par exemple, cette évolution permet au Parlement d'être consulté pour l'adoption des actes du Conseil de façon systématique, et plus seulement lorsque les traités l'exigent.
 8. L'article 95 alinéa 3 du Traité C.E.C.A. était la seule disposition offrant un pouvoir de codécision à l'institution parlementaire dès l'origine des Communautés. Les textes ont été modifiés, ce pouvoir fut étendu mais reste encore très restreint (articles 237 et 238 du Traité C.E.E.).

Parlement au suffrage universel direct⁹. Celle-ci a introduit dans l'hémicycle européen, des députés plus revendicatifs car investis d'une légitimité populaire plus forte depuis cette élection directe. Non seulement furent-ils très actifs quant à la protection de leurs attributions reconnues, mais ils contestèrent aussi très rapidement le faible domaine d'intervention qu'elles leur offraient, ainsi que le peu de poids décisionnel dont ils disposaient.

Cela illustre combien le Parlement des Communautés européennes est loin de bénéficier d'une position institutionnelle très favorable, en l'occurrence bien moindre que celle dont disposent les assemblées législatives provinciales ou la Chambre des communes au Canada. Il est en effet privé de la majeure partie d'une compétence habituellement attribuée à une telle institution dans les régimes parlementaire ou présidentiel : le pouvoir législatif. Si pour De Lolme, un auteur anglais du XVIII^e siècle, « le Parlement peut tout faire sauf changer un homme en femme »¹⁰, le Parlement européen ne dispose même pas du pouvoir de faire la loi. Une telle situation est due à la spécificité communautaire. L'Europe des douze est issue de traités internationaux entre États souverains. Ceux-ci n'acceptaient un transfert de leur souveraineté qu'à l'endroit d'organismes qu'ils contrôlèrent. C'est ainsi que les pouvoirs exécutif et législatif furent confiés, en grande partie, à l'institution constituée des représentants des États membres : le Conseil, qui dispose du pouvoir de décision¹¹. Certes, la Commission, indépendante des États, intervient également au processus normatif, mais dans une moindre mesure, son rôle se limitant principalement à un pouvoir de proposition.

C'est avec une telle approche intergouvernementale que furent rédigés les traités. Le Parlement apparaissait alors comme accessoire. Mais, le transfert de souveraineté des États à l'entité communautaire et l'accroissement de la réglementation européenne qui en découlait, étaient trop considérables pour que les rapports entre les deux niveaux de décision restent régis sur la simple base d'accords intergouvernementaux. C'est ainsi que la juridiction communautaire, la Cour de justice des Communautés européennes, posa la notion « d'ordre juridique communautaire ». Cet ordre juridique ne se limite pas seulement aux Communautés, mais s'intègre directement dans les ordres juridiques nationaux. Face à cette nouvelle donne, l'institution représentative des peuples de la Communauté trouvait une raison d'être. Les États ne sont plus seuls concernés, les populations veulent être entendues. C'est ainsi que

9. *Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct*, J.O.C.E. — L.278 du 8/10/1976.

10. Citation tirée de : Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982, p. 415.

11. Articles 145 CEE et 115 CEEA. C'est un peu différent en ce qui concerne le Traité CECA. Voir en ce sens : L. CARTOU, *supra*, note 1, p. 142-143.

d'« Assemblée », sa dénomination originelle, cette institution devint « Parlement » et que les diverses modifications des traités lui accordèrent, quant à sa constitution, les caractéristiques des parlements nationaux et quant à ses attributions, quelques prérogatives nouvelles. Néanmoins, en ce dernier domaine, les États sont très réticents à accorder beaucoup. Il en résulte une position institutionnelle hybride du Parlement. Il possède tous les attributs constitutifs d'une assemblée représentative sans en avoir les pouvoirs. Le Parlement européen, réagissant à cette moindre position institutionnelle, la contesta et parfois même devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Cette Cour de justice ayant l'obligation d'interpréter les traités afin de défendre une Communauté de droit ¹², dut parfois faire œuvre créatrice ¹³ afin que l'esprit communautaire dont elle assure la protection soit respecté. C'est ainsi qu'au moyen des affaires qu'elle eut à connaître, elle se fit protectrice de la position institutionnelle et des attributions du Parlement, facilitant ainsi l'évolution que les textes ont souvent constatée après coup, notamment avec l'*Acte unique européen* ¹⁴.

Sa jurisprudence fut alors le champ de bataille d'une conquête de pouvoirs que les traités accordaient trop parcimonieusement à l'institution représentative des peuples de la Communauté. Nous restreindrons toutefois notre sujet à une des attributions que le Parlement a revendiquée d'une façon des plus insistantes : le droit d'ester en justice. Une telle compétence est à la base de la protection, voire même du développement, de toutes autres. En effet, de la même façon que la Cour suprême du Canada est la dernière instance d'application des règles constitutionnelles, donc jouit du dernier mot en matière d'interprétation, la Cour de justice des Communautés européennes est l'interprète finale des traités et normes communautaires. La capacité de saisine de ces hautes juridictions est donc une attribution des plus importantes.

Les Traités instituant les Communautés européennes ont certes prévu des dispositions inhérentes aux recours contentieux, mais ne l'ont pas fait de

12. Article 164 du Traité C.E.E. et concernant les divers droits de recours : *Protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E.*, publié dans : 30 jours d'europe, Traité sur la Communauté économique européenne, (Textes d'usage), document n° 1, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés Européennes, 1983, p. 58. Voir également les articles 169 et suivants du Traité C.E.E.

13. Sur la question de la Cour de justice comme source de droit communautaire, voir : Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, Éditions Montchrestien, 1984, mise à jour 1986, p. 150.

14. *Acte unique européen*, J.O.C.E. — L.169 du 29/6/1987. Ce sera aussi le cas de toutes les modifications des traités, issues de réflexions ou de revendications et expressions d'une évolution des mentalités concernant l'intégration communautaire.

la manière la plus claire qui soit quant aux compétences du Parlement en ce domaine. Cela a donné naissance à de nombreux litiges posant les bases d'une théorie jurisprudentielle relative au statut juridictionnel du Parlement.

Jusqu'à récemment, la Cour de justice, au gré de ses saisines, avait reconnu au Parlement les différentes voies de recours qu'il réclamait et dont disposaient les autres institutions. Mais, dernièrement, dans une affaire où elle devait se prononcer sur la seule voie d'action non encore reconnue à ce dernier, la Cour a décidé de se limiter à une interprétation littérale des textes communautaires, reniant le rôle créateur dont elle s'était investie antérieurement.

Les deux aspects de cette théorie jurisprudentielle seront l'objet de notre étude. Étude qui tiendra compte du profond désir de la Cour d'être une participante active et positive à l'évolution institutionnelle, permettant d'arriver à une plus grande intégration communautaire. Cela explique que l'on trouve à la base de cette théorie jurisprudentielle une tendance de l'institution juridictionnelle à protéger les attributions du Parlement européen.

1. La reconnaissance par la Cour de justice d'une participation du Parlement européen au contentieux communautaire

C'est sur la base du principe d'équilibre institutionnel et conformément à l'article 4 du Traité C.E.E.¹⁵ que le Parlement européen a été reconnu comme institution à part entière. C'est à cette fin que la Cour de justice a interprété les textes des traités dans un sens favorable à celui-là. Les dispositions concernées ne permettaient aucune ambiguïté relativement aux droits de recours juridictionnels du Conseil et de la Commission, contrairement à ceux de l'institution parlementaire. Une rédaction maladroite, un rôle incertain et évolutif des attributions de celle-ci étant autant de facteurs géniteurs de controverse.

C'est ainsi que se développèrent nombre de litiges ayant comme caractéristique commune de porter préalablement sur la question de la recevabilité d'un recours juridictionnel du Parlement. À l'occasion de ce contentieux, les expressions «légitimation active» et «légitimation passive» ont fait leur apparition, désignant respectivement la capacité du Parlement de saisir la

15. Article 4 du Traité C.E.E. « 1. La réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par — un Parlement européen
— un Conseil
— une Commission
— une Cour de Justice

Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité. »

Cour et d'être lui-même appelé devant elle à titre de défendeur. Ces deux participations possibles au contentieux communautaire sont les attributs nécessaires aux organes politiques de la Communauté afin d'assurer les droits et devoirs juridictionnels que leur impose leur position institutionnelle.

Il est donc du plus grand intérêt du Parlement d'être investi des deux légitimations. La légitimation passive reconnaît à ses actes une certaine force contraignante, la légitimation active lui permet de défendre ses attributions. Il est significatif d'ailleurs que les litiges impliquant le Parlement aient eu lieu, en très grande majorité, au cours de la dernière décennie, période de revendications ayant entraîné une hausse de ses prérogatives.

1.1. La légitimation passive du Parlement européen

L'implication du Parlement européen devant la Cour à titre de défendeur est un moyen indirect de lui reconnaître la place que les traités ou que l'évolution de la pratique lui accordent. C'est dans l'affaire dite « siège et lieux de travail du Parlement »¹⁶ que la Cour s'est pour la première fois prononcée en faveur de la participation passive de l'institution parlementaire. À la suite de son élection au suffrage universel direct, accroissant par ce fait sa légitimité politique, la crainte de beaucoup était de voir le Parlement agir dans des domaines de compétence ne lui appartenant pas, sans possibilité de contrôle¹⁷. La hausse des pouvoirs budgétaires de ce dernier¹⁸, qui avait précédé le nouveau mode d'élection, renforçait cette crainte. Bien avant la décision de la Cour, un commentateur autorisé réfutait une telle éventualité¹⁹. Ce dernier, ancien juge à la Cour de justice, considérait que l'accroissement des prérogatives du Parlement obligeait celui-là, en contrepartie, à répondre de ses actes. C'est ce que confirma la Cour de Luxembourg avec l'arrêt « siège

16. Cour de justice des Communautés européennes, (ci-après : C.J.C.E.), *Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement européen* (aff. 230/81), [1983] Recueil de la Jurisprudence de la Cour de justice des C.E. (ci-après : Recueil année), p. 255.

17. Voir en ce sens l'opinion très polémique de Michel DEBRE : le quotidien LE MONDE du 1/7/78.

18. À la suite de la relative autonomie financière accordée aux Communautés par le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres (J.O.C.E. — L94 du 28/4/1970), furent adoptées plusieurs modifications des traités corrigeant, dans un sens plus favorable du Parlement, les mécanismes financiers et budgétaires. *Traité de Luxembourg du 22/4/1970* (J.O.C.E. — L2 du 2/1/1971) et *Traité de Bruxelles du 22/7/1975* (J.O.C.E. — L359 du 31/12/1977.)

19. Pierre PESCATORE : « Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement européen », (1978) *Revue trimestrielle de droit européen* (ci-après *R.T.D.E.*), p. 581. Cet article peut aider à comprendre l'esprit avec lequel les juges en sont arrivés à la décision 230/81 (*supra*, note 16) et surtout à leur décision ultérieure prise en l'affaire 294/83 (*infra*, note 23)

et lieux de travail du Parlement ». En défense, le Parlement s'était retranché derrière l'irrecevabilité de la demande soutenant que les articles 173 C.E.E. et 146 C.E.E.A.²⁰, base légale des recours en annulation, ne mentionnaient pas les actes du Parlement. Toutefois, la Cour considéra que l'acte attaqué avait rapport de façon indivisible avec les trois Traités. Cela rendait alors possible l'application de l'article 38 C.E.C.A.²¹. Cet article autorise un recours en annulation contre les actes du Parlement et en permet ainsi la recevabilité. La Cour jugea ainsi que le Parlement pouvait comparaître devant elle pour répondre de l'adoption d'une résolution fixant l'organisation de ses sessions, prérogative que le Conseil estimait de sa compétence. Le Parlement, comme toutes les institutions politiques communautaires, voyait donc ses actes relatifs aux trois Traités contrôlés judiciairement.

La Cour a ainsi étendu le champ d'application du seul Traité C.E.C.A. à toute la résolution litigieuse alors que celle-là concernait les trois Traités. La position qu'elle n'osa pas prendre en cette affaire : reconnaître une participation passive du Parlement sur la seule base des articles 173 C.E.E. et 146 C.E.E.A., la Cour, après une occasion avortée²², en convint finalement. Elle estima le 23 avril 1986, alors même que le Parlement n'avait pas soulevé d'irrecevabilité que : « la Cour est compétente pour connaître d'un recours en annulation, introduit sur le fondement de l'article 173 du traité contre un acte du Parlement européen »²³. Cette position que l'institution juridictionnelle semble avoir beaucoup mûrie²⁴ et allant à l'encontre de la lettre de la disposition en

20. Les articles 173 du Traité C.E.E. et 146 du Traité C.E.E.A. sont rédigés en ces mêmes termes :

La Cour de justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. À cet effet, elle 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 Conseil ou la Commission.

— [...]

—

21. L'article 38 du Traité C.E.C.A. dispose : « — La Cour peut annuler, à la requête des États membres ou de la Haute autorité [Commission], les délibérations du Parlement européen ou du Conseil.

— [...]

— ... »

22. C.J.C.E., *Conseil c. Parlement européen* (aff. 72/82), JOCE 1982 c. 72 du 23.3.82 p. 7 et ordonnance de radiation : JOCE 1982, c. 204.

23. C.J.C.E., *Parti « Les Verts » c. Parlement européen* (Aff. 294/83), Rec. 1986 p. 1339. De larges extraits peuvent également être consultés à RTDE 86 p. 491, suivis d'une note de J.P. JACQUE (p. 500).

24. Déjà dans la célèbre affaire 22/70 (dite A.E.T.R.) du 31 mars 1971 Rec. 1971 p. 263, la Cour de justice faisait référence à l'article 173 du traité C.E.E. dans son argumentation relative à la recevabilité du recours en ces termes « l'article 173 envisage comme actes susceptibles de recours toutes dispositions prises par les institutions et visant à produire un effet juridique ».

cause n'est plus aujourd'hui discutée. Le Parlement européen a pour devoir de répondre de ses actes devant la Cour de justice, devoir à la charge de toute institution titulaire de pouvoirs normatifs. Les juges l'ont ainsi investi d'une capacité juridique conforme à sa nouvelle position institutionnelle.

Cette décision de la Cour, à l'origine de l'accroissement du contentieux impliquant le Parlement ²⁵, a contribué positivement à la défense des attributions de ce dernier. En effet, chaque recours engagé contre un acte du Parlement dénonçait le pouvoir juridique de cet acte et de ce fait reconnaissait tacitement une position institutionnelle du Parlement suffisamment importante pour que ses actes soient assortis d'effets juridiques attaquables. Toutefois, une telle protection n'est réellement efficace et digne d'intérêt que dans les cas où le Parlement peut intervenir devant la Cour aussi bien à titre de demandeur, qu'à titre de défendeur. En effet, si ses attributions sont violées, la saisine de la Cour par le Parlement permettra directement à celle-là de les protéger. La façon indirecte et plutôt formelle que constitue la reconnaissance d'une nouvelle position institutionnelle du Parlement grâce à sa légitimation passive ne lui serait, dans cette hypothèse, d'aucun secours. Seule une participation active de ce dernier au contentieux communautaire lui donnera les moyens de s'imposer comme institution à part entière et lui permettra de défendre ses attributions. C'est sur ce genre de participation qu'il nous faut le plus insister.

1.2. La reconnaissance par la Cour de justice d'une légitimation active du Parlement européen

Le Parlement européen a dû conquérir les différentes voies lui permettant d'user de son droit d'ester en justice. Il est à souligner que, dans certains pays membres, les parlements disposent du même droit. En Espagne, 50 députés, 50 sénateurs où les assemblées des *Comunidades Autonomas* peuvent saisir le *Tribunal constitucional*²⁶. En France également, les présidents des deux Chambres du Parlement, 60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir le Conseil

On remarque à nos soulignés que la Cour a utilisé le terme institutions et non Conseil et Commission comme semblait l'exiger la lettre de l'article 173 alinéa 1. Cela lui a permis de ne pas restreindre son interprétation à ces deux seules institutions dans l'hypothèse de recours postérieurs. Cela se vérifiera avec les affaires 230/81 mais surtout 294/83 (*supra*, notes 16 et 23). En cette dernière espèce la Cour a pu apprécier la marge de manœuvre qu'elle s'était réservée.

25. Deux autres affaires ayant pour base légale l'article 173 peuvent, entre autres, être citées : C.J.C.E., *Conseil c. Parlement européen* (aff. 34/86), Recueil 1986, p. 2155 C.J.C.E., *Groupe des droites européennes et parti front national c. Parlement européen* (aff. 221/86), Recueil 1986, p. 2579.
26. INSTITUTIONS JUDICIAIRES DES ÉTATS MEMBRES. Cour de justice des Communautés européennes. 2^e édition 1987, Bibliothèque p. E-3.

constitutionnel de toute contestation relative à la constitutionnalité d'une loi²⁷. Mais ces cours sont des juridictions spécifiques à la différence de la Cour de justice qui connaît toutes sortes de litiges impliquant un de ses justiciables.

Le Parlement européen a utilisé différents procédés, très souvent sous l'initiative de la juridiction communautaire, afin d'être d'abord entendu puis présent aux litiges. La Cour de justice usa d'abord des demandes d'avis faites au Parlement européen. Bien que ce ne soient pas des recours juridictionnels, leur étude est intéressante : c'était le premier lien entre ces deux institutions concernant la position que le Parlement devait occuper dans un litige soumis à la Cour, litige dans lequel il avait un intérêt à défendre. Surtout, ce dernier s'est vu reconnaître de véritables recours juridictionnels, d'abord en ayant la possibilité d'intervenir dans des procédures engagées par d'autres et finalement en agissant lui-même sur la base de l'article 175 du Traité C.E.E.²⁸, relatif au recours en carence.

1.2.1. Les demandes d'avis de la Cour au Parlement européen

Pendant longtemps la Cour de justice a utilisé cette procédure pour permettre au Parlement européen d'exprimer une opinion sur une affaire pendant le concernant. Dans ces litiges, il n'est ni demandeur ni défendeur : il ne fait que soumettre un avis et ainsi collabore à la solution. C'est l'affaire *Wagner*²⁹ qui lui permet pour la première fois d'exprimer son opinion dans un litige. Il était demandé à la Cour, saisie à titre préjudiciel³⁰, de déterminer la durée des sessions du Parlement européen. Cela permettait de connaître la période couverte par l'immunité dont jouissent les députés, celle-ci ne leur

27. Constitution de la République française du 4 octobre 1958. Journal officiel de la République française (ci-après : J.O.R.F.), Lois et décrets du 5 octobre 1958, n° 234 p. 9151, article 61.

28. Article 175 du Traité C.E.E. :

Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation.

— [...]

— Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de justice [...] pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis.

29. C.J.C.E., *Wagner c. Forhman et Krier* (aff. 101/63), Recueil 1964 p. 381.

30. L'article 20 du *protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E.* (*supra*, note 12), ne cite pas le Parlement européen comme institution disposant du droit de déposer des observations lorsqu'un de ses actes fait l'objet d'une procédure préjudicielle sur la base de l'article 177 C.E.E. Pour que le Parlement puisse néanmoins accéder au prétoire, la Cour a utilisé l'article 21 al. 2 de ce même statut, l'autorisant à demander aux *institutions* tous renseignements utiles.

accordant une protection que pendant la durée des sessions. Le rôle du Parlement dans cette décision fut de répondre aux questions posées par la Cour. En réponse, son avis mentionnait que le Parlement s'estimait toujours en session même quand il ne siégeait pas. La Cour de justice rédigea sa décision en tenant compte de ces informations. Le Parlement put ainsi être entendu dans une affaire qui le concernait de très près. Il fut même suivi à l'encontre des conclusions de l'avocat général³¹. On lui a donc permis, sans qu'il soit directement partie à l'affaire, de défendre ses attributions; en l'espèce: sa liberté d'organisation interne. L'essor postérieur des voies de recours à sa dispositions n'empêchera pas que, de temps à autre, les juges de la Cour de Luxembourg fassent appel à cette procédure de demande d'avis dans un litige où le Parlement est absent. Le cas le plus récent en ce domaine est l'arrêt *Wybot c. Faure*³², qui posait également un problème lié à l'immunité parlementaire et dont la solution fut identique.

L'inconvénient majeur d'une telle procédure est que le Parlement est doublement démuné d'initiative. Il est dépendant, et de la saisine de la Cour, et de la demande d'avis de cette dernière. Ceci ne peut donc être utilisé qu'à l'occasion de litiges mineurs sans grand impact politique ou institutionnel. D'où l'avantage de droits de recours dont le Parlement est le seul maître.

1.2.2. Les droits de recours à la disposition du Parlement

Ils sont d'un grand intérêt, le Parlement dispose de l'initiative et n'hésite pas à s'en servir. Deux voies de droit principales lui sont aujourd'hui reconnues: l'intervention et le recours en carence.

1.2.1.1. L'intervention

L'intervention permet à un tiers au litige de se joindre à celui-ci, afin d'y devenir partie au soutien des conclusions d'un des plaideurs ayant engagé l'action. L'intervenant, dans ses prétentions, ne peut être à l'origine d'aucun grief nouveau. En droit communautaire, le droit d'intervention est prévu à l'article 37 du statut de la Cour de justice³³ et à l'article 93 de son règlement de procédure³⁴.

31. Conclusions de l'avocat général M. Lagrange du 30 avril 1964, Recueil 1964, p. 399.

32. C.J.C.E., *Wybot c. Faure et autres* (aff. 149/85), Recueil 1986, p. 2391.

33. *Protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E.*, supra, note 11.

34. *Règlement de procédure*, publié par: C.J.C.E., dans: Recueil de textes. Organisation, compétence et procédure de la Cour, 1975, Luxembourg.

Le Parlement européen a pour la première fois usé de ce droit dans les affaires *S.A. Roquette Frères et Maïzena GmBh c. Conseil des Communautés européennes*³⁵. Ces sociétés attaquaient un règlement du Conseil fixant leur quota annuel de production d'isoglucose. Entre autres argumentations, elles soulevaient un moyen de forme selon lequel le règlement en question n'aurait pas reçu l'avis du Parlement européen, ce qui violerait l'article 43 paragraphe 2 du Traité C.E.E., exigeant expressément cette consultation. C'est pour appuyer cette revendication le concernant au premier chef que le Parlement a décidé d'intervenir au litige aux côtés des demanderessees.

Le Conseil émet comme première objection qu'« un pouvoir d'intervention s'apparente à un droit d'action en justice qui ne serait pas reconnu au Parlement dans l'économie générale du traité »³⁶. Deux remarques s'imposent.

Tout d'abord, le Conseil soumet comme préalable non seulement que l'intervention est de la nature d'un droit d'action, mais en plus qu'il est soumis au même régime juridique que les droits d'action dont le déclenchement dépend de l'intéressé. Que dans une conception large de la notion de droit d'action, le Conseil veuille y englober l'intervention volontaire, cela peut lui être accordé. L'intervention, il est vrai, suppose une volonté d'agir. Mais pourquoi lui appliquer le même régime juridique? Rien dans les différents textes ne va en ce sens. Bien au contraire, la Cour, comme son avocat général, se sont appuyés sur les termes de l'article 37 du *statut de la Cour*³⁷ qui ne prévoit pas d'exception quant aux institutions pouvant intervenir à un litige pour reconnaître au Parlement un droit d'intervention. Cet article s'adresse entre autres aux institutions, sans distinction aucune. Si une identique méthode de rédaction se retrouve dans les dispositions traitant du recours en carence³⁸, elle est bien différente de celle concernant le recours en annulation³⁹. Le dernier de ces deux droits d'action types n'énonce que le Conseil et la Commission comme requérants possibles. Comment alors parler « d'un »

35. C.J.C.E. *S.A. Roquette Frères et Maïzena GmBh c. Conseil*, (aff. 138/79 et 139/79) Recueil 1980 p. 3333.

36. *Id.*, attendu 17.

37. *Protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E.*, *supra*, note 12, article 37:

— Les États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour.

— Le même droit appartient à toute personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour, à l'exclusion des litiges entre États membres, entre institutions de la Communauté, ou entre États membres d'une part et institutions de la Communauté d'autre part.

— Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autres objet que le soutien des conclusions de l'une des parties.

38. Article 175 du Traité C.E.E. *supra*, note 28.

39. Article 173 du Traité C.E.E. *supra*, note 20.

droit d'action, élevé au sens générique ? Il n'existe pas un droit d'action, mais différents droits d'action ayant chacun leur régime juridique propre. Ainsi, à la question de savoir si le droit d'intervenir est lié à la possession du droit d'action⁴⁰, on peut soit répondre comme le fit la Cour en se retranchant derrière la lettre du texte, créant un précédent embarrassant pour l'avenir, soit insister sur l'entière indépendance entre les différents droits d'action, ce qui enlève toute sa substance à la question.

La seconde remarque concerne la mention du Conseil d'une économie générale du traité qui ne reconnaît pas au Parlement européen de droit d'action. Il est vrai qu'à la date de l'affaire, aucune action n'avait été intentée par le Parlement. Il était donc aisé d'en déduire une économie générale lui étant défavorable. Toutefois, il est paradoxal pour le Conseil d'avoir contribué à un accroissement des prérogatives de l'institution parlementaire, avec les réformes budgétaires de 1970 et 1975⁴¹, tout en lui refusant les voies de recours nécessaires à la protection de ces nouvelles attributions. C'est pourtant la position qu'il soutenait en plaidant une économie générale des traités défavorable au Parlement en matière de droits de recours. Ceci était exact mais déjà dépassé. C'est ce que sut comprendre la Cour de justice qui, appliquant la lettre de l'article 37 de son statut tout en rappelant l'article 4 du Traité C.E.E. faisant du Parlement une institution, et soulignant aussi le principe d'équilibre institutionnel, considéra que l'organe composé des représentants des peuples de la Communauté était recevable en intervention.

C'est même un droit d'intervention égal à celui dont disposent les autres institutions, un droit général d'intervention dont peut se prévaloir le Parlement. La Cour de justice, dans sa recherche de l'équilibre institutionnel, a estimé nécessaire que cette institution bénéficie comme les autres du droit d'être requérant privilégié.

Le Conseil rejetait également cette caractéristique. Il considérait que dans l'hypothèse où un droit d'intervention serait reconnu au Parlement, il devrait être dépendant d'un intérêt à agir. Le Conseil concédait que cet intérêt puisse être présumé, acceptant ainsi la charge de démontrer le défaut d'intérêt. La Cour a toutefois refusé que le Parlement soit limité dans son recours en intervention, même si la présomption d'intérêt jouait en sa faveur. Toujours fidèle lectrice des textes, elle souligna que la seule distinction admise par

40. Une réponse négative a été donnée par : Jean-Claude MASCLÉ, « Le Parlement européen devant ses juges », (1983) *Revue du marché commun* — (ci-après : *R.M.C.*) p. 519. Il écrit notamment que : « La subordination du droit d'intervenir au droit d'agir n'est pas une règle générale », citant en exemple la jurisprudence du Conseil d'État français. (voir René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Éditions Montchrestien, 1982, p. 300).

41. Respectivement Traités de Luxembourg et de Bruxelles, *supra*, note 18.

l'article 37 alinéa 2 de son statut⁴² concerne les particuliers qui sont obligés de prouver un intérêt à agir. Le Parlement n'étant pas un particulier, son régime est alors placé sous l'égide de l'alinéa 1 du même article⁴³, relatif au régime des institutions, et ne prévoyant pas de condition d'intérêt. La Cour a ainsi admis la recevabilité de l'intervention du Parlement sans étudier, en l'espèce, si celui-ci avait ou non intérêt à un tel soutien.

Si le Parlement sort renforcé dans sa position institutionnelle, cela n'enlève rien de la pertinence de l'argumentation du Conseil sur ce sujet. En effet, est-il réaliste que le Parlement, en sus d'obtenir le statut de requérant, le soit à titre privilégié, c'est-à-dire sans même avoir un intérêt à défendre? Certes il est une institution au sens de l'article 4 du Traité C.E.E., mais c'est insuffisant pour justifier qu'un Parlement puisse agir dans tous litiges, quels qu'ils soient. La Cour se fonde sur un argument de texte⁴⁴ qui est d'une telle généralité qu'elle-même pourrait se considérer incluse, bien que son rôle juridictionnel soit un obstacle insurmontable; on ne peut être juge et partie. La fonction du Parlement, même moins antinomique, justifierait qu'il limite ses interventions à la protection de ses propres attributions. Ce n'est pas le but d'une institution représentative que de se mêler de litiges privés. Surtout en ce qui concerne l'institution parlementaire, qui ignorait encore à l'époque si elle se verrait légitimer dans les autres voies d'action. Quel paradoxe que de se voir sacrer requérant privilégié en intervention et de ne pas pouvoir être requérant du tout dans le reste du contentieux.

La proposition du Conseil d'accorder une qualité présumée de requérant privilégié au Parlement aurait permis d'opter pour une voie médiane et ainsi d'éviter la généralisation du droit d'intervention de ce dernier, tout en lui laissant un accès au prétoire dont l'étendue serait à l'appréciation de la Cour. Ainsi, les juges évitaient de se lier pour l'avenir et conféraient au Parlement une qualité de requérant évoluant au rythme de sa progression institutionnelle. La Cour a préféré une interprétation littérale des textes qui, à la différence de l'esprit des traités, ne distingue pas entre les institutions. Cette attitude servait sa volonté de protéger les attributions du Parlement. L'indépendance de régime entre les différents recours peut également expliquer une solution définitive en matière d'intervention, tout en sachant que le cas des autres voies d'action restait en suspend. Enfin, la Cour a préféré une solution simple et précise à une décision « nid à litiges ».

Cette solution est aujourd'hui bien fixée et le Parlement n'hésite pas à se joindre à des procédures soumises à la Cour. Celle-là, montrant l'importance

42. Article 37 du *Statut de la cour*, *supra*, note 37.

43. *Id.*

44. *Id.*

qu'elle attache à une telle prérogative, a pris l'initiative de notifier à ce dernier une affaire⁴⁵ dont elle était saisie, afin qu'il intervienne et soit présent au litige. Il est vrai qu'il s'agissait d'une contestation budgétaire d'intérêt primordial pour le Parlement. Les développements subséquents en matière d'intervention ont montré que ce dernier usait de ce droit au soutien de la Commission, alors même que dans l'affaire en question⁴⁶, il n'était pas directement concerné, le litige ayant trait aux attributions du Conseil économique et social des Communautés. Cela démontre sans doute la conscience institutionnelle du Parlement, mais illustre également quelles facilités un droit d'intervention général offre à cette institution pour se joindre à quelque action que ce soit. Entièrement satisfait en ce domaine, le Parlement a aussi obtenu gain de cause à la reconnaissance d'une autre voie de droit : le recours en carence.

1.2.2.2. Le recours en carence

Cette voie d'action contentieuse prévue à l'article 175 du Traité C.E.E.⁴⁷, permet aux États membres et aux autres institutions de la Communauté de saisir la Cour de justice afin de faire sanctionner le silence ou l'inaction du Conseil ou de la Commission lorsque, en violation des traités, ces deux institutions se sont abstenues de statuer. L'article 175 alinéa 3 donne également accès à ce recours aux particuliers⁴⁸, mais ceux-ci se sont vite détournés de ce moyen d'action, découragés par les irrecevabilités qui leur étaient opposées⁴⁹. L'action en carence peut être comparée à la procédure du *mandamus* des droits administratifs québécois⁵⁰ et canadien⁵¹.

Pour sa part, le Parlement a, dès le début des années 1970, envisagé un recours sur ce fondement⁵² afin de faire pression sur le Conseil pour qu'il

45. *République Fédérale d'Allemagne c. Commission des Communautés européennes* (aff. 48/81) J.O.C.E. — C.54 du 13/3/81 et ordonnance de radiation J.O.C.E. — C.71/1982.

46. C.J.C.E., arrêt du 9 juillet 1987, *R.F.A., France, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni c. Commission*, (aff. 281 et 283 à 287/85), (non encore publié).

47. Article 175 du Traité C.E.E. *supra*, note 28.

48. *Id.*

49. Voir à ce sujet : J. BOULOIS, *supra*, note 13, 246 ainsi que les références jurisprudentielles y incluses. De même que Jean BOULOIS et Roger-Michel CHEVALIER, *Les grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, T.1, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1987, p. 300.

50. Gilles PEPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 313-320.

51. *Id.*, p. 429-431.

52. Le Parlement avait préalablement chargé les professeurs Constantinesco et Kovar de rédiger un rapport sur la question. Ils avaient conclu à la recevabilité d'une action en carence à l'initiative du Parlement. Comme opinion concordante, voir Harald G. KUNDOCH « Le recours en carence comme moyen de promouvoir l'élection directe du Parlement européen, » (1975) *Cahiers de droit européen* (ci-après *C.D.E.*) 425.

adopte la proposition d'élection du Parlement au suffrage universel direct⁵³. La décision, prise au sommet de Paris en 1974, d'organiser un tel mode d'élection⁵⁴ et de répondre ainsi aux aspirations du Parlement, résolvait la question sans avoir à saisir la Cour.

Celle-ci eut néanmoins l'occasion de se prononcer ultérieurement. En effet, le Parlement engagea une action en carence à l'encontre du Conseil, auquel il reprochait de ne pas mettre en œuvre la politique commune des transports prévue par les Traités⁵⁵, alors que la Commission avait déjà fait des propositions et le Parlement émis des avis. Cette affaire⁵⁶, premier recours en carence opposant deux institutions, a permis à l'institution parlementaire de revendiquer une participation active dans ce type de contentieux. Le Conseil, en défense, soulevait l'irrecevabilité de la demande; le Parlement n'aurait pas qualité pour agir. Pour contester la qualité de requérant à ce dernier, le Conseil subordonnait l'action en carence à l'action en annulation. Cette dernière serait un droit d'action générique que l'économie des traités refuserait au Parlement. Par voie de conséquence, il serait impossible de lui accorder le recours en carence, la dépendance de celui-ci au droit d'action principal y faisant obstacle. Le Conseil faisait référence à l'affaire *Chevalley*⁵⁷, qui semblait plaider en ce sens. En effet, certains⁵⁸ tiraient de cette décision une similitude de nature juridique entre l'article 175 du Traité C.E.E. et le recours en annulation⁵⁹. Seulement, dans cette dernière affaire, la Cour se prononçait à propos d'une mesure juridique non obligatoire et sollicitée par un particulier, et non comme il lui est demandé dans l'affaire « politique commune des transports »⁶⁰, à propos d'une mesure obligatoire réclamée par une institution. Surtout, la Cour n'avait en aucune façon voulu se prononcer sur la nature juridique du recours, mais seulement sur la nature des actes permettant un tel recours⁶¹. Cette affaire souvent avancée par les

53. Les élections européennes de 1979 furent les premières à faire entrer au Parlement de Strasbourg des députés élus au suffrage universel direct. Avant cette date, l'Assemblée était composée de représentants des peuples, délégués par les Parlements nationaux. Voir : L. CARTOU, *supra*, note 1, p. 113-114.

54. *Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct*, *supra*, note 9.

55. Articles 74 et suivants du Traité C.E.E.

56. C.J.C.E., *Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes*, (aff. 13/83), Recueil 1985 p. 1513.

57. C.J.C.E., *Chevalley c. Commission*, (aff. 15/70), Recueil 1970, p. 975.

58. E. REUTER, « Le recours en carence de l'article 175 du Traité C.E.E. dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », (1972) *C.D.E.* 159.

59. Article 175 C.E.E. *supra*, note 28 et article 173 C.E.E. *supra*, note 20.

60. Aff. 13/83, *supra*, note 56.

61. *Chevalley c. Commission*, *supra*, note 57, attendu 6 : « La notion d'acte pouvant donner lieu à des recours est identique dans les articles 173 et 175, les deux dispositions ne formant

tenants de la thèse refusant au Parlement d'agir en carence, n'est donc d'aucune utilité. Avec cette argumentation, le Conseil espérait que la Cour se prononce en refusant d'accorder au Parlement les deux seules voies d'action lui offrant l'initiative de la procédure.

Ce ne fut pas le cas. Les juges, respectant le principe d'interprétation littérale qu'ils avaient utilisé pour reconnaître un droit d'intervention au Parlement⁶², confirmèrent le sens qu'ils avaient retenu pour le mot « institutions ». Ce terme était utilisé de la même façon dans la disposition traitant de l'intervention⁶³ que dans celle concernant le recours en carence⁶⁴. Se fondant sur cette interprétation, sur le statut institutionnel conféré au Parlement par l'article 4 du Traité C.E.E. et sur le principe d'équilibre institutionnel, les juges estimèrent donc recevable la demande du Parlement. Ils ne se prononcèrent pas sur le recours en annulation, considérant le recours de l'article 175 du Traité C.E.E. en lui-même.

Une critique peut être adressée au Conseil dans sa détermination à refuser une participation active du Parlement. C'est de défendre le principe d'une supériorité du recours en annulation, supériorité due au degré de gravité de l'illégalité que le recours est censé sanctionner. Une action est-elle plus grave qu'une omission ? Il est maladroit de raisonner en termes de hiérarchie. Il s'agit de deux situations bien spécifiques. Soit il y a adoption d'un acte illégal que la Cour doit annuler, soit il y a blocage du processus de décision par l'inaction abusive d'une institution au mépris des normes communautaires, ce qui étant ni plus ni moins illégal, nécessite tout autant une intervention de la Cour. Le responsable de l'inaction se met dans l'illégalité, non pas en adoptant un texte violant les prérogatives des autres institutions, mais en faisant fi de ces attributions en s'abstenant de légiférer à la dernière phase de la procédure. Dans ce cas comme dans l'autre, le pouvoir des autres institutions de participer au processus normatif n'est pas respecté et doit être protégé par la Cour.

La Cour de justice a également écarté le reproche que le Conseil faisait au Parlement d'agir en justice alors que ce dernier était investi, par les Traités, d'une mission de contrôle politique de la Commission. La Cour l'a rejeté, estimant à juste titre que l'un n'empêchait pas l'autre, sauf à priver le Parlement et même la Commission de toute voie d'action en justice⁶⁵.

qu'une seule et même voie de droit ». La seconde proposition de cette phrase est subordonnée à la première, et ne fait que la préciser. C'est la « *notion d'acte* » qui est concernée par la démonstration de la Cour, et non les articles cités.

62. *S.A. Roquette Frères et Maizena GmBh c. Conseil*, *supra*, note 35.

63. Article 37 du *Statut de la Cour de justice*, *supra*, note 37.

64. Article 175 C.E.E. *supra*, note 28.

65. Cet argument avait été soulevé par l'avocat général Lenz, ses conclusions, *Parlement c. Conseil*, Recueil 1985, p. 1515.

Légitimé dans le recours en carence, il ne restait plus au Parlement qu'à se voir reconnaître le droit d'agir en annulation, pour être en même position juridictionnelle que les autres institutions⁶⁶. C'était toutefois le plus ardu de la tâche, autant à cause de l'opposition déterminée que le Conseil avait montré dans les affaires précédentes, qu'en raison des dispositions du Traité, plus restrictives pour le recours en annulation. La Cour a été appelée à se prononcer dernièrement et a estimé que la rédaction défavorable au Parlement de l'article pertinent⁶⁷ était un obstacle trop important pour lui ouvrir une telle voie de recours.

2. Le rejet par la Cour de justice d'une complète légitimation active du Parlement européen au contentieux communautaire

Le Parlement européen bénéficia de l'interprétation littérale des dispositions des traités pour se voir reconnaître le droit d'intervention et l'action en carence. Pour le recours en annulation, il ne lui était pas possible de se fonder sur la lettre de l'article 173, compte tenu de la rédaction de ce dernier⁶⁸. C'est pourquoi le Parlement plaidait cette fois l'interprétation téléologique des traités. La Cour ne l'a pas suivi en ce sens, moins soucieuse des conséquences institutionnelles défavorables au Parlement que de l'impact politique de sa décision auprès des gouvernements des États membres.

2.1. Le droit d'action refusé : le recours en annulation

Le recours en annulation⁶⁹ est une demande faite à la Cour de justice de priver d'effets juridiques les actes *ultra vires* des compétences d'une institution. Seuls les actes ayant des effets juridiques obligatoires peuvent être sujets à cette procédure. C'est ce qui correspond au recours pour excès de pouvoir du droit administratif français⁷⁰, à l'évocation du droit administratif québécois⁷¹ et aux recours, selon les cas, des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* canadienne⁷².

66. À l'exception toutefois des dépôts d'observations dans le cadre de la procédure préjudicielle qui ne sont pas permis au Parlement. Comme nous l'avons vu (note 30), la Cour y a remédié par la procédure de la demande d'avis.

67. Article 173 du Traité C.E.E. *supra*, note 20.

68. *Id.*

69. *Id.*, ainsi qu'aux articles 33 du Traité C.E.C.A. et 146 du Traité C.E.E.A.

70. André de LAUBADAIRE, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, p. 518-519.

71. G. PEPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, note 50, p. 320-334.

72. *Id.*, p. 393-428.

Cette voie d'action contentieuse serait des plus utiles au Parlement européen. Il pourrait ainsi faire sanctionner quelque violation de ses attributions. Il l'a d'ailleurs toujours revendiquée jusqu'à ce qu'il saisisse directement la Cour de justice d'une demande d'annulation d'une décision du Conseil dans l'affaire ⁷³, dite « comitologie ».

2.1.1. Des revendications du Parlement européen à l'arrêt « comitologie »

Le recours du Parlement en annulation d'une décision du Conseil est l'aboutissement d'un processus jurisprudentiel engagé depuis presque dix ans. L'institution représentative des peuples de la Communauté, après s'être vu reconnaître toutes les autres voies de recours, n'attendait qu'une occasion de saisir la Cour pour se voir légitimer dans une participation active au contentieux communautaire, sur la base de l'article 173 du Traité C.E.E. ⁷⁴. Le sujet fut abordé à plusieurs reprises sans que la Cour ne se prononce réellement. Une telle situation d'incertitude ne pouvait durer, le moindre litige entre le Parlement et le Conseil étant suffisant pour relancer le débat. Les théories avancées au cours de ce cheminement furent reprises et s'affrontèrent dans un ultime effort de conviction dans l'affaire « comitologie ».

2.1.1.1. Les thèses en présence

La première fois que le Parlement montra de l'intérêt à une participation active dans un recours en annulation fut lorsqu'il était lui-même impliqué dans une telle action en justice, mais à titre de défendeur. Dans l'affaire dite des « siège et lieux de travail du Parlement » ⁷⁵, il considérait qu'un recours en annulation visant un de ses actes était irrecevable quand ceux-ci étaient de façon indivisible relatifs aux trois Traités. Toutefois, dans l'hypothèse où la Cour en disposerait différemment, ce qui fut le cas, il demandait à ce que cette reconnaissance d'un recours possible contre ses propres actes soit assortie de la possibilité d'introduire également lui-même des actions en annulation à l'encontre des actes des autres institutions. C'est la position que le Parlement conservera toujours au cours de l'évolution jurisprudentielle en ce domaine. La reconnaissance de sa participation passive au contentieux devrait, selon lui, entraîner une même reconnaissance de sa participation active. La Cour, dans cette affaire, sans le satisfaire sur ce point, lui laissera quelques espérances en considérant qu'« une participation active du Parlement au contentieux

73. C.J.C.E., *Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes*, (aff. 302/87), arrêt du 27 septembre 1988, non encore publié.

74. Article 173 du Traité C.E.E. *supra*, note 20.

75. Aff. 230/81, *supra*, note 16.

devant la Cour n'est pas expressément prévue»⁷⁶. Une solution différente pourrait donc être déduite de façon implicite. Mais, en l'espèce, le recours n'était fondé à titre principal que sur l'article 38 du Traité C.E.C.A. Cet article permet expressément l'annulation des délibérations du Parlement européen. La Cour a alors rendu sa décision sur ce fondement seulement, une décision de même essence que les affaires *Roquette et Maïzena*⁷⁷, c'est-à-dire soutenant une interprétation non restrictive du terme « institutions ».

Deux autres occasions furent offertes à la Cour de reconnaître une légitimation active au Parlement sans qu'elle les saisisse pour se prononcer plus amplement. Dans l'affaire « politique commune des transports »⁷⁸, le Parlement, en demande subsidiaire, requérait l'annulation de la lettre que le Conseil lui avait adressée en réponse à son invitation à agir. L'avocat général, M. Carl Otto Lenz, estimait cette demande irrecevable pour deux motifs. Un obstacle de forme : l'interprétation littérale de l'article 173, et un obstacle de fond : le fait que cette lettre du Conseil ne constituait pas une réglementation contraignante. L'avocat général refusait ainsi toute possibilité de participation active du Parlement au contentieux de l'annulation, quel que soit l'acte en cause, vu sa prise de position sur l'article 173 C.E.E. La Cour n'eut pas à se prononcer, ayant reconnu l'action en carence, demande initiale du Parlement. C'est sur la position de l'avocat général, défavorable à l'institution parlementaire, que la demande subsidiaire en annulation en restera.

Enfin, une nouvelle fois défendeur dans un recours en annulation, mais dirigé contre lui par le Parti écologiste « Les Verts »⁷⁹, directement sur la base de l'article 173 C.E.E. et non plus sur celle de l'article 38 C.E.C.A, le Parlement en profite pour revendiquer à nouveau une participation active au contentieux de l'annulation. En effet, plutôt que de réfuter la recevabilité du recours du requérant contre l'acte litigieux, il reconnaît expressément que compte tenu de l'accroissement de ses prérogatives, il peut être soumis au contrôle juridictionnel exercé par la Cour. Seulement il souligne :

qu'une interprétation extensive de l'article 173 qui ne le nomme pas expressément, rendant ses actes susceptibles de recours en annulation, devrait conduire en retour à lui reconnaître qualité pour intenter cette même action à l'encontre des actes du Conseil et de la Commission.⁸⁰

76. *Id.* attendu 17.

77. *S.A. Roquette Frères et Maïzena GmBh c. Conseil*, *supra*, note 35.

78. *Parlement européen c. Conseil*, *supra*, note 56.

79. *Parti « Les Verts » c. Parlement européen*, *supra*, note 23.

80. *Id.*, (attendu 22).

Le Parlement, vu la jurisprudence «siège et lieux de travail du Parlement»⁸¹, ne cherchait plus à nier sa légitimation passive⁸². Il essayait d'en tirer avantage en revendiquant une participation active. La Cour s'est toutefois gardée de prendre position en ce sens, ayant toujours souci de ne pas se lier inutilement par des opinions inutiles à la résolution de l'affaire. Néanmoins, le Parlement, à la suite de cette décision, dans une résolution du 9 octobre 1986⁸³, considéra que cet arrêt impliquait qu'il pouvait former des recours sur la base de l'article 173 du Traité C.E.E. en vertu du principe d'équilibre institutionnel. Certes, cette résolution ne pouvait aucunement lier la Cour de justice, mais cela montre l'impatience du Parlement à se voir reconnaître cette voie de droit. C'est sans doute cette impatience qui l'a poussé à saisir la Cour à la première occasion, directement sur la base de l'article 173.

2.1.1.2. La décision de la Cour de justice dans l'affaire «comitologie»

L'affaire «comitologie» est issue d'un recours déposé par le Parlement européen. Il désirait faire annuler une décision⁸⁴ du Conseil qui modifiait la procédure d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. Les Traités ayant confié la majeure partie de cette compétence au Conseil, soit il exécute lui-même, soit il délègue ses pouvoirs à la Commission⁸⁵. Cette délégation peut être pure et simple, alors la Commission statue seule et en toute indépendance, ou peut être assortie de l'exigence de recevoir l'avis d'un comité composé d'experts nationaux nommés par le Conseil.

La décision litigieuse⁸⁶, prise à la suite de l'Acte unique européen, modifie et précise les pouvoirs de ces comités. Cette décision est assez éloignée de la proposition de la Commission qui avait reçu l'avis du Parlement européen et avait été soumise au Conseil. Le Parlement estime qu'elle a été adoptée en violation des Traités, aussi bien quant au contenu des procédures nouvellement instituées, qu'en la forme dans laquelle cela a été fait. Le

81. *Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement européen*, supra, note 16.

82. Pourtant, ultérieurement, dans l'affaire 34/86 (citée en note 18) le Parlement contestera une nouvelle fois sa participation passive au contentieux. Ceci n'apporte pas d'éléments nouveaux, la Cour s'étant tenue à sa jurisprudence *Parti Écologiste «Les Verts»* (citée note 15).

83. *Résolution sur le rôle du Parlement dans le cadre des recours en annulation*. JOCE c. 283 du 10/11/86 p. 85.

84. Décision 87/373/CEE du 13 juillet 1987 JOCE — L197 du 18.7.1987 p. 33.

85. Article 145 alinéa 4 du Traité C.E.E., et sur la modification par l'A.U.E. des compétences d'exécution déléguées de la Commission, voir : Marie-Françoise LABOUZ, « L'Acte Unique Européen », (1986) *R.Q.D.I.* 133, p. 139-140.

86. Décision 87/373/CEE, supra, note 84.

Conseil, selon le Parlement, aurait dû, vu son éloignement de la proposition initiale transmise par la Commission, consulter à nouveau l'institution parlementaire qui avait, par son avis, contribué à l'élaboration de cette proposition non suivie par le Conseil.

Dans l'analyse de cette affaire, nous nous en tiendrons à la question de la recevabilité du recours. Le Conseil se fondant sur la lettre du texte de l'article 173 rappelle que seuls les États membres, le Conseil ou la Commission ainsi que les personnes physiques ou morales peuvent former un tel recours. Le Parlement n'ayant pas la personnalité morale⁸⁷ et n'étant pas cité par l'article, le Conseil lui dénie d'être investi de quelque pouvoir de contrôle de la légalité communautaire. Il considère que ni l'esprit ni le système du traité ne permettent une interprétation en ce sens. Enfin il souligne que l'*Acte unique européen* n'a en rien modifié cette attribution juridictionnelle réservée aux requérants expressément nommés.

Le Parlement, pour sa part, soutient que la Cour est compétente pour connaître de ce recours, celui-là ayant un caractère constitutionnel. Il se réfère à l'évolution de la jurisprudence favorable à l'extension des voies de recours à son endroit et s'interroge sur la portée politique néfaste qu'entraînerait une opposition faite à l'institution élue par le peuple européen de contrôler la légalité communautaire. Cela le placerait, en ce domaine, dans la position la moins favorable, même inférieure à celle des particuliers. Enfin, il invoque le respect du principe d'équilibre institutionnel.

Ces différents arguments n'ont rien pour surprendre tant le sujet avait déjà été abordé à titre subsidiaire dans les affaires voisines antérieures. C'était l'aboutissement de la longue marche du Parlement vers la reconnaissance en sa faveur, d'une compétence juridictionnelle égale à celle du Conseil.

La Cour de justice n'a toutefois pas rendu sa décision dans le sens désiré par l'institution parlementaire. Le 27 septembre 1988, elle a rejeté le recours du Parlement européen pris sur la base de l'article 173, le considérant comme irrecevable⁸⁸. Elle n'a pas suivi les conclusions de son avocat général pour lequel ce droit de recours était d'abord la « conséquence nécessaire de l'accroissement de ses pouvoirs [du Parlement] », mais était surtout le moyen pour ce dernier, « en tant que participant au processus législatif communautaire [...] d'être en mesure d'assurer le respect de ses propres prérogatives »⁸⁹.

87. C.J.C.E., *Algérie et autres c. Assemblée Commune de la C.E.C.A.* Recueil 1957, p. 81.

88. *Parlement européen c. conseil*, *supra*, note 73.

89. *Parlement européen c. conseil*, (Aff. 302/87), Conclusions de l'Avocat général Darmon, paragraphes 32 et 33. 26/05/88 non encore publiées.

Les juges ont estimé que la reconnaissance du pouvoir d'agir en carence et du droit d'intervenir aux litiges, ne signifiait pas pour le Parlement qu'il doive être également investi de la possibilité d'agir en annulation. Ils ne voient aucun lien nécessaire entre ces différents recours. De même, ils rejettent tout parallélisme entre la légitimation passive qu'ils ont reconnue au Parlement⁹⁰ et la demande de reconnaissance d'une légitimation active dont ils sont saisis, bien que dans les deux cas, le texte à interpréter, l'article 173 du Traité C.E.E.⁹¹, soit le même.

Pour justifier un tel paradoxe, la Cour compare l'article 33 du Traité C.E.C.A., autorisant seulement la Haute Autorité, les États membres et le Conseil à contester la validité d'un acte, avec l'article 38 du même Traité qui permet les recours en annulation à l'encontre des délibérations du Parlement. Les juges en déduisent que le système des traités permet un contrôle de légalité des actes du Parlement sans pour autant l'habiliter à recourir lui-même en annulation à l'encontre des actes des autres institutions. Cette justification souffre d'être trop générale. La Cour de justice se fonde sur deux articles du Traité C.E.C.A. dont l'interprétation littérale amène sans contestation possible ce résultat. Mais la juridiction communautaire était saisie sur la base de l'article 173 du Traité C.E.E. Or depuis l'arrêt rendu dans l'affaire *Comptoirs de vente du charbon de la Rhur*⁹², il est de principe en matière de coexistence des trois Traités que ces derniers demeurent indépendants les uns des autres, principe par ailleurs posé par l'article 232 du Traité C.E.E. À la lumière de cette décision, il fut souligné que le principe d'autonomie de chaque communauté s'appliquait également aux compétences et attributions des institutions telles que prévues dans les traités respectifs⁹³, et cela malgré la création d'institutions communes⁹⁴. Jamais dans le domaine qui nous intéresse, la Cour n'a été à l'encontre de ce principe, bien qu'elle en ait eu l'occasion. Dans l'affaire «siège et lieux de travail du Parlement»⁹⁵, l'extension de l'application de l'article 38 du Traité C.E.C.A. à une délibération du Parlement concernant de façon indivisible les trois Traités fut justifiée par ce caractère indivisible et non à l'encontre du principe d'autonomie des traités. La Cour n'ayant aucunement

90. *Parti « Les Verts » c. Parlement européen*, *supra*, note 23.

91. Article 173 C.E.E. *supra*, note 20.

92. C.J.C.E., *Comptoirs de vente du charbon de la Rhur c. Haute Autorité*, (Aff. 13/60) Rec. 1962 p. 165, p. 200.

93. J. BOULOUIS et R.-M. CHEVALLIER, *supra*, note 49, p. 10.

94. *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*, reproduit dans *30 jours d'Europe*, Traité sur la Communauté économique européenne (Textes d'usages), document n° 1, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés Européennes, 1983, p. 68.

95. *Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement européen*, *supra*, note 16.

prétendu que l'article 38, permettant expressément un contrôle de légalité des actes pris par le Parlement dans le cadre de ses activités reliées à la Communauté économique du Charbon et de l'Acier, s'appliquait également à ceux pris dans le cadre des autres communautés. Dans l'affaire *Les Verts*⁹⁶, la Cour, également saisie sur la question de la légitimation passive du Parlement, ne s'est pas appuyée non plus sur l'article 38 du Traité C.E.C.A. L'interprétation extensive de l'article 173 du Traité C.E.E. était dictée par la nécessité de faire respecter la légalité des actes de chaque institution communautaire. Il n'était donc pas nécessaire de faire cette comparaison malheureuse dans l'affaire « comitologie »⁹⁷. D'autant plus que les Traités C.E.C.A. et C.E.E. ont deux logiques très différentes quant à leurs dispositions économiques et techniques. Le premier est considéré comme un traité-loi, c'est-à-dire comportant une réglementation assez détaillée dont il suffit d'assurer l'exécution. Il doit alors s'interpréter de façon stricte. Le second, dit traité-cadre, a une vocation plus générale, les objectifs seuls sont déterminés et permettent ainsi une interprétation plus extensive. Cette distinction ne peut qu'avoir des incidences sur les dispositions institutionnelles et s'oppose à toute comparaison possible.

Les juges ont ainsi justifié leur refus de reconnaître au Parlement européen une légitimation active réclamée sur la base du Traité C.E.E., en lui objectant un système des traités qui se réduit en fait au système du Traité C.E.C.A. La justification par la Cour de ce refus d'un parallélisme entre les qualités de défendeur et de requérant pouvant être attribuées au Parlement dans le contentieux communautaire ne semble donc pas très convaincante. D'autant plus que la Commission, gardienne des Traités⁹⁸, s'était plutôt montrée favorable à reconnaître à l'institution parlementaire une légitimation active totale⁹⁹. Ainsi, le Parlement se voyait soutenu dans ses revendications par la Commission, l'avocat général de la Cour de justice et bénéficiait d'un acquis jurisprudentiel pouvant laisser supposer une reconnaissance complète de sa participation active au contentieux communautaire.

Si la Cour en a décidé autrement, ce n'est pas tant pour s'opposer à une évolution des droits de recours du Parlement proportionnelle à celle de ses attributions, que pour tenir compte de l'environnement politique en la matière. En effet, comment ignorer les résultats des débats de la conférence des États membres qui a eu lieu en 1985 à Luxembourg? Au cours de cette réunion, une des phases préparatoires de l'*Acte unique européen*¹⁰⁰, la

96. *Parti « Les Verts » c. Parlement européen*, *supra*, note 23.

97. *Parlement européen c. conseil*, *supra*, note 73.

98. Voir article 155 du Traité C.E.E.

99. JOCE. Débats du Parlement européen. 9/10/86, 343/255.

100. *Acte unique européen*. *supra*, note 14.

Commission avait déposé une proposition en vue d'une reconnaissance expresse des participations passives et actives du Parlement au contentieux communautaire. Cette proposition fut laissée sans suite, l'Acte unique n'a donc rien modifié en ce domaine. La Cour, devant « assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité »¹⁰¹, ne pouvait se permettre de ne pas tenir compte de cette modification récente des traités ayant délaissé la proposition de réforme des droits de recours du Parlement. Il ne faut pas oublier que les traités sont le fruit d'un accord entre des États souverains ayant accepté de s'engager à respecter différentes obligations, et qu'ils n'entendent répondre que de ces engagements. La Cour ne peut se substituer à la volonté des constituants. D'autant plus qu'avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique, son pouvoir d'interprétation sera très largement sollicité¹⁰². Elle a donc préféré appliquer strictement les Traités et rappeler que ceux-ci prévoyaient des règles spécifiques pour la protection des attributions du Parlement. Ainsi évita-t-elle de provoquer l'hostilité du Conseil et des États à son encontre en leur imposant des règles institutionnelles implicitement rejetées lors de la modification des traités. La Cour, dans un futur proche, va avoir besoin de toute sa crédibilité et de toute sa neutralité pour imposer les choix difficiles du nouveau marché sans frontière, il lui était inutile de se distinguer par un coup de force interprétatif pour arriver au résultat qui importe pour elle : la protection des attributions de chacun dans le respect de l'équilibre institutionnel. À cette fin, la Cour de justice souligna que la Commission dispose du droit de recours en annulation, et que le Parlement peut contrôler cette dernière par le biais de la motion de censure¹⁰³. Il appartient alors à la Commission de saisir la Cour de justice à la moindre violation d'une compétence du Parlement par le Conseil, afin de faire respecter la légalité communautaire. À défaut, elle s'expose au risque d'une motion de censure.

La Cour de justice tente ainsi de justifier que sur la base du seul article 173 du Traité C.E.E., réservant la légitimation tant passive qu'active aux seules institutions normatives, le Parlement européen puisse être sujet au premier type de participation au contentieux mais se voir refuser le second. Pour les juges, ce serait un moindre mal. Ne pas accorder de légitimation active au Parlement ne mettrait pas en danger ses attributions, celui-ci pouvant se protéger en faisant pression sur la Commission. En revanche,

101. Article 164 du Traité CEE.

102. De nombreuses dispositions de l'Acte unique européen auront besoin d'une clarification de la Cour de justice, le texte étant le résultat d'un compromis aux nombreuses zones d'ombre. Par exemple, concernant l'article 18 de l'A.U.E. qui ajoute un article 100A au Traité CEE voir : M.J. DOMESTICI-MET, *supra*, note 5, p. 80.

103. Article 144 CEE, 114 CEEA et 24 CECA.

juger irrecevable un recours en annulation contre les actes du Parlement, leur octroyant ainsi une immunité institutionnelle, menacerait trop l'équilibre institutionnel. En pratique, cette balance des inconvénients n'utilise pas la bonne tare. Issue de la logique des traités initiaux et se limitant à celle-ci, elle néglige totalement l'évolution institutionnelle des dernières années, causant des conséquences des plus dommageables à la position institutionnelle du Parlement européen.

La reconnaissance par la Cour de justice de diverses voies de recours au Parlement européen, pouvait permettre à celui-ci d'espérer une continuité en ce sens. Il avait même déduit des dernières décisions qui lui étaient favorables une légitimation active totale ¹⁰⁴. Ces fausses certitudes d'une recevabilité de tout recours qu'il engagerait sur la base de l'article 173 du Traité C.E.E. l'ont conduit à anticiper, dans sa réglementation interne, des prérogatives aujourd'hui refusées.

2.1.2. Les conséquences sur la réglementation interne du Parlement européen

À la suite de l'adoption et de la ratification de l'*Acte unique européen* ¹⁰⁵, le Parlement, pour tenir compte des modifications qui en découlaient relativement à ses attributions, a dû modifier son règlement intérieur ¹⁰⁶. Y furent introduites des dispositions d'avant garde concernant ses moyens de recours. En fait, celles-ci auront autant d'importance qu'est accordé de valeur juridique aux règlements intérieurs des institutions.

L'article 54 du *Règlement* du Parlement européen ¹⁰⁷ dispose qu'il sera engagé un recours en carence à l'encontre du Conseil lorsqu'il n'agira pas conformément à l'article 149 paragraphe 2 b alinéa 2. En d'autres termes, lorsque dans le cadre de la procédure de coopération, une position commune ¹⁰⁸

104. *Résolution sur le rôle du Parlement dans le cadre des recours en annulation*, *supra*, note 83.

105. *Acte unique européen*, *supra*, note 14.

106. *Règlement*, 4^e édition, Luxembourg, Parlement européen, juin 1987.

107. *Id.*, article 54 :

Si, dans un délai de trois mois ou, avec l'accord du Conseil, de quatre mois au maximum après communication de la position commune, le Parlement n'a ni rejeté ni amendé la position commune du Conseil, et si le Conseil n'adopte pas la législation proposée conformément à la position commune, le Président, agissant au nom du Parlement, après consultation de la commission compétente pour les questions juridiques, peut former un recours contre le Conseil devant la Cour de justice, conformément à l'article 175 du traité CEE.

108. Une position commune est issue d'une proposition de la Commission ayant reçu l'avis du Parlement et arrêtée en dernier lieu par le Conseil. Cet acte, ayant été à la connaissance des trois institutions peut avoir été modifié en cours de route. C'est pourquoi il est à nouveau soumis au Parlement qui l'approuve expressément ou, après trois mois de silence,

approuvée par le Parlement n'est pas suivie par le Conseil qui adopte un texte différent. Le Parlement, respectant l'article 54 de son *Règlement*, pourrait alors saisir la Cour de justice en vertu de l'article 149 du Traité C.E.E. Il userait ainsi d'une action en carence contre un acte non conforme à la position commune. Seulement, la carence ne signifie pas s'abstenir de se conformer à une position commune, cela signifie s'abstenir de prendre tout acte quel qu'il soit. En l'espèce, il en existe un : la position modifiée et définitivement arrêtée par le Conseil. C'est donc sur la base du recours en annulation de l'article 173 C.E.E. que l'acte en cause doit être déféré à la Cour. Une telle voie de droit étant refusée au Parlement, il semble donc que l'article 54 du *Règlement* soit *ultra vires* des compétences de l'institution parlementaire. La Cour, saisie au titre de l'article 175 C.E.E., devrait requalifier le recours en carence en recours en annulation et le rejeter comme irrecevable, fidèle à sa décision « comitologie »¹⁰⁹.

L'article 55 du même *Règlement*¹¹⁰ pose un problème voisin. Mais c'est plutôt sur la lacune dont il fait preuve qu'il faut s'interroger. En effet, cette disposition permet au Parlement de veiller au respect de ses droits par les autres institutions. Il surveille qu'au travers de leurs actes ayant force législative, elles n'introduisent pas des dispositions contraires à ses prérogatives. Ce contrôle doit être fait pendant les délais de recours, ce qui sous-entend la volonté de l'institution parlementaire de saisir la Cour en cas de violation de ses attributions. Le texte omet toute précision concernant la voie de droit à laquelle le Parlement recourrait dans cette éventualité, seule la formule générale : « le recours des institutions communautaires » renseigne le lecteur. Or, le recours envisagé vise des actes juridiques déjà adoptés, ce qui exclut l'action en carence. Seul un recours en annulation a pu être ainsi anticipé par les députés européens, recours qui leur est aujourd'hui refusé.

Toutefois, la lettre de la disposition, malgré un contexte de rédaction s'autorisant à prendre pour acquis une totale légitimation active du Parlement, n'empêche pas la survie de l'article 55. Ce dernier, à la différence de l'article 54, est sauvé par son défaut de précision. Cette lacune sujette à interrogation

implicitement. Le Conseil est alors, selon l'article 149 C.E.E., dans l'obligation de l'arrêter définitivement tel quel. C'est à ce niveau de la procédure qu'agirait le Parlement sur la base de l'article 54 de son règlement intérieur en cas de modification.

109. *Parlement européen c. conseil, supra*, note 73.

110. *Règlement, supra*, note 106, article 55 :

1. Dans les délais fixés par les traités et par le statut de la Cour de justice pour le recours des institutions communautaires ou de personnes physiques ou morales, le Parlement examine la législation communautaire pour s'assurer que ses droits ont été pleinement respectés.
2. La commission compétente fait rapport au Parlement, au besoin oralement, lorsqu'elle présume qu'il y a violation des droits du Parlement.

avant la décision « comitologie »¹¹¹, permet aujourd'hui de transformer en procédure interne non contentieuse ce qui fut adopté comme phase préalable à une action devant la Cour de justice. L'exigence d'enfermer cette procédure dans les délais de recours va permettre au Parlement de mettre en lumière ce qu'il juge être une violation de ses attributions afin que la Commission en soit officiellement informée et puisse agir avant l'expiration des délais de recours. Cet article 55 est donc, à la différence de la disposition le précédant, destiné à un avenir prometteur. Ce sera le signal d'alarme d'éventuelles violations de compétences, mettant en marche le nouveau mécanisme de relations inter-institutionnelles, conséquence principale de l'arrêt « comitologie »¹¹².

2.2. Les conséquences inter-institutionnelles

Deux points attireront plus notre attention, non pas que ce soit les seules conséquences possibles¹¹³ du parcours jurisprudentiel concernant les droits de recours du Parlement européen mais parce que ce sont celles qui auront le plus d'effets sur l'intégration européenne. C'est le cas des rapports Parlement/Commission et des rapports Commission/Conseil qui vont se trouver bouleversés, donnant naissance à un type de crise institutionnelle encore inconnu. C'est également le cas du principe d'équilibre institutionnel qui se trouve redéfini tacitement par la décision de la Cour de justice jugeant irrecevable un recours en annulation du Parlement européen.

2.2.1. De nouvelles crises institutionnelles

Nous l'avons vu plus haut, la Cour de justice a estimé que le Parlement pouvait protéger ses attributions en faisant pression sur la Commission, notamment en la sanctionnant si elle ne remplissait pas efficacement son rôle de gardien des traités. C'est par la voie de la motion de censure des articles 24 C.E.C.A., 144 C.E.E. et 114 C.E.E.A. qu'un tel contrôle est possible. Mais

111. *Parlement européen c. conseil, supra*, note 73.

112. *Id.*

113. Entre autres conséquences, on peut relever la question de l'irrecevabilité du recours en annulation du Parlement européen face au dessaisissement des Parlements nationaux au profit des exécutifs de la Communauté européenne. De nombreux domaines hier du ressort de ces Parlements sont aujourd'hui réglementés par la Commission et le Conseil européens. La construction européenne doit donc comptabiliser à son bilan, un passif démocratique. Celui-ci se trouve renforcé par l'irrecevabilité des recours en annulation du Parlement européen. Non seulement cette institution n'est pas investie des pouvoirs retirés à ses homologues de chaque État membre mais elle ne peut non plus utiliser les voies judiciaires pour contrôler une juste utilisation de ce transfert de compétence des législatifs nationaux à l'exécutif supranational. Sur le dessaisissement des parlements nationaux voir : le quotidien LE MONDE, 10/5/89, p. 10.

lancer une telle procédure est une grave décision et doit, pour le bon fonctionnement des institutions, rester exceptionnelle. Toutefois, le Parlement européen sera contraint d'y recourir dans l'hypothèse où la Commission ne saisis pas la juridiction communautaire en annulation d'un acte violant une des attributions de ce dernier. Jusqu'à présent, la Communauté européenne n'a pas eu à connaître cette situation. Les motions de censure déposées dans le passé n'ont jamais eu d'autres fonctions que symboliques. Elles n'ont d'ailleurs jamais obtenu les suffrages suffisants pour renverser la Commission.

2.2.1.1. Les nouveaux rapports : Parlement européen/Commission

La Commission est l'institution chargée de promouvoir les intérêts de la Communauté. Si les commissaires sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres¹¹⁴, les traités énoncent longuement les exigences nécessaires à leur entière indépendance¹¹⁵. Ainsi, cette institution, loin de s'inféoder aux États ou à l'un d'entre eux, est la locomotive du train Europe. C'est cette ambition progressiste qui est à l'origine des bons rapports existant avec le Parlement, celui-là étant également animé d'une volonté d'aller de l'avant en matière d'intégration européenne. Élançées dans un même souffle, les deux institutions cultivent plus la collaboration positive que le bras de fer institutionnel. Entre autres, la Commission favorisait les initiatives du Parlement dans sa lutte visant à faire une plus grande place aux décisions démocratiques dans l'ordre juridique communautaire¹¹⁶. Seulement, ce soutien l'impliquait elle seule et jamais ne s'opposait directement aux intérêts d'une autre institution, ce qui serait le cas avec un recours contre le Conseil. Ce nouveau facteur à prendre en compte dans les rapports entre la Commission et le Parlement l'influencera-t-elle dans un sens ou dans un autre? Le Parlement ira-t-il, si la Commission considère un recours non pertinent, jusqu'à provoquer une crise institutionnelle? Il faudrait pour en arriver là, vu la gravité d'une motion de censure, qu'il y ait une violation flagrante et substantielle d'une prérogative de l'institution parlementaire. Mais dans un tel cas, nul ne doute que la Commission saisisrait la Cour sans que le Parlement ait besoin d'user de son pouvoir de pression. Le vrai

114. Article 158 du Traité C.E.E.

115. Articles 157, 159 et 160 du Traité C.E.E.

116. Ce fut le cas comme nous l'avons vu, lorsqu'elle se montrait favorable à une reconnaissance d'une légitimation active totale du Parlement (*supra*, note 99), lorsqu'elle proposait à la Conférence des États membres de 1985 à Luxembourg de reconnaître formellement une telle légitimation. De même, la Commission avait admis qu'un avis consultatif accepté par elle pendant les débats la liait pour la présentation officielle de propositions de réglementation normative : J.O.C.E. déb. I.263 p. 233, Débats du Parlement européen. Séance du 20/11/1980.

problème se pose surtout pour les situations moins graves. Les hypothèses dans lesquelles le Parlement n'est pas réellement assuré de son droit mais agirait néanmoins s'il en avait le pouvoir, afin de tenter de se faire reconnaître ce droit incertain. La Commission, gardienne des Traités, n'a pas à entrer dans une telle problématique. Dans ce cas, soit le Parlement obtient la majorité nécessaire pour la sanctionner et la Communauté inaugure alors une ère d'instabilité de la Commission, soit, ce qui est plus probable, le Parlement s'abstient et est alors condamné à une stagnation institutionnelle, n'ayant plus qu'un accès limité à l'institution titulaire du pouvoir d'interprétation des traités.

Ce choix jurisprudentiel de responsabiliser un peu plus la Commission va également faire naître un second type de rapports conflictuels inter-institutionnels, au sein même des exécutifs de la Communauté.

2.2.1.2. Les nouveaux rapports : Commission/Conseil

Les Traités ont réglé les rapports entre ces deux institutions de façon complémentaire. Elles doivent agir de concert pour faire avancer la Communauté. La Commission dispose du pouvoir d'initiative et le Conseil du pouvoir de décision. Sans proposition de la première le second ne peut décider et, sans accord de ce dernier les propositions restent sans force juridique. La tâche se complique par le fait que le Conseil est le représentant des États et que la Commission défend l'intérêt communautaire, ce qui inévitablement crée des tensions. Les Traités ont prévu les recours à la Cour de justice pour régler les différends¹¹⁷. On ne peut pas, en fait, réellement parler de crise institutionnelle. D'une part car les deux organes sont indépendants l'un de l'autre, et d'autre part parce qu'il n'y eut pas, jusqu'à ce jour, de réelle tension entre eux-ci ; la persuasion et le compromis semblant plus prisés. La communauté y gagne en temps et en crédibilité.

Seulement, là encore, lorsqu'intervient la défense des attributions d'une autre institution, la pression de cette dernière peut faire échouer tout compromis. La Cour a mis à la charge de la Commission les relations conflictuelles pouvant naître entre le Parlement et le Conseil, au moment même où la Commission va avoir besoin de toute sa force persuasive pour que l'*Acte unique européen* ne reste pas un vœu pieux. Non pas qu'elle négligera son rôle de gardien des compétences de chacun, mais peut-être, face à l'enjeu que constitue l'achèvement du marché intérieur, hésitera-t-elle avant d'irriter le Conseil par des recours réclamés par le Parlement dont les fondements peuvent parfois paraître plus politiques que juridiques.

117. Articles 169 à 176 C.E.E. 161 à 149 C.E.E.A. 33 à 38 C.E.C.A.

Il semble que dans ces nouveaux rapports triangulaires, conséquence de l'irrecevabilité des recours en annulation du Parlement, ce dernier ait le plus à perdre. La Commission, vu la conjoncture actuelle, n'ira probablement pas plus loin que s'élever contre des violations flagrantes de compétence, et s'attaquera au Conseil avec certainement moins de virulence qu'elle ne le fait à l'encontre des États membres à l'occasion de ses recours en manquement ¹¹⁸. De telles conséquences sur le devenir du Parlement se voient même opposer le principe de l'équilibre institutionnel malgré la négation de la Cour à ce sujet.

2.2.2. Les voies de recours du Parlement européen et le principe d'équilibre institutionnel

Grâce à son pouvoir d'interprétation, la Cour de justice a dégagé des principes généraux du droit propres au système communautaire. En matière de compétence et de délégations, elle s'est souvent référée au principe de l'équilibre institutionnel ¹¹⁹. Dès 1958, il fut précisé dans l'arrêt *Meroni* ¹²⁰, que l'équilibre des pouvoirs entre les institutions était une garantie accordée par les traités aux justiciables. Depuis, la Cour ne cessera de le rappeler, notamment au cours des diverses affaires concernant la légitimation active du Parlement. Pour reconnaître un droit d'intervention ¹²¹ et un droit de recours en carence ¹²² à ce dernier, elle souligna que, restreindre ces droits pour l'une des institutions, serait porter atteinte à la position institutionnelle de celle-ci, les traités prévoyant ces mêmes droits pour chacune d'elles. Les juges de la Communauté ont donc voulu éviter qu'une institution, en l'occurrence le Parlement, puisse ainsi voir sa position diminuée en le privant de droits de recours, déstabilisant du même coup l'équilibre institutionnel, équilibre constitué non seulement par la place que chacune de ces institutions occupe dans le processus législatif ¹²³ mais également par leur position institutionnelle voulue par les Traités ¹²⁴.

Dans l'affaire « comitologie » ¹²⁵, la Cour a malmené ce principe d'équilibre institutionnel. Le Parlement soutenait que la reconnaissance d'une légitimation passive, postulait celle d'une légitimation active afin de ne pas rompre l'équilibre institutionnel. La Cour a répondu négativement à ces prétentions,

118. Article 169 du Traité CEE.

119. Jean-Claude GAUTRON, *Droit européen*, 3^e édition, mementos dalloz, Paris, Dalloz, 1983, p. 91.

120. C.J.C.E., *Meroni c. Haute Autorité de la CECA* (aff. 9/56) Recueil 1958 p. 11 (44).

121. *Roquette c. Conseil, supra*, note 35, attendu 19.

122. *P.E. c. Conseil, supra*, note 56, attendu 17.

123. *Roquette c. Conseil, supra*, note 35, attendu 33.

124. *Id.*, attendu 19.

125. *P.E. c. Conseil, supra*, note 73.

se référant au Traité C.E.C.A. Justification peu convaincante face à l'argumentation du Parlement comme nous l'avons vu.

Avec cette dernière décision, la juridiction communautaire s'est trouvée piégée par sa propre jurisprudence. Elle devait faire face, d'une part à un accroissement des attributions du Parlement consacré par la dernière réforme institutionnelle, d'autre part à un *statu quo* des droits de recours de celui-ci à la suite de cette même réforme. La Cour avait pourtant déjà fait face à une telle situation. En effet, lorsque les juges se sont prononcés sur la légitimation passive du Parlement ¹²⁶, la version originaire des traités avait été modifiée, notamment en matière budgétaire, sans que les dispositions relatives aux droits de recours n'aient été elles-mêmes remaniées afin de conserver une cohérence. La Cour a jugé que le but des Traités n'était pas que les actes pris sur la base des nouvelles compétences échappent au contrôle de la légalité, pouvant de ce fait permettre la violation du partage des compétences et ainsi déstabiliser l'équilibre institutionnel. Pour certains ¹²⁷, et nous en sommes, si on ne peut reprocher à la Cour cette décision palliant l'incohérence législative, le moindre est d'admettre que c'est plus par la voie d'une révision judiciaire du traité qu'elle y est parvenue que par interprétation téléologique. La Communauté progresse aussi bien à la suite de modifications de textes, qu'après des « révisions judiciaires » ¹²⁸.

Dans l'affaire « comitologie », il est difficile de comprendre ce revirement. La Cour applique l'article 173 du Traité C.E.E. de façon littérale pour refuser la légitimation active là où elle avait accordé la légitimation passive afin de faire respecter le principe d'équilibre institutionnel. Le danger que représente pour ce principe le défaut de parallélisme entre l'évolution des compétences du Parlement et celle de ses droits de recours, avait été écarté de façon efficace par la Cour lors de la première affaire ¹²⁹. Ce n'est pas le cas avec le jugement déclarant irrecevable un recours en annulation engagé par le Parlement ¹³⁰.

La Cour a pensé trouver dans les Traités une solution lui évitant de se transformer une nouvelle fois en législateur, tout en respectant les attributions du Parlement et les principes généraux du droit. Il peut néanmoins lui être reproché de n'avoir pas envisagé les conséquences indirectes de sa solution, conséquences menaçant très sérieusement l'équilibre institutionnel. La première

126. *Les Verts c. Parlement*, *supra*, note 23.

127. Jean-Claude JACQUE, note sous arrêt « *Les Verts* » c. *Parlement*, 1986 *R. T. D. E.* 491, p. 502.

128. La Cour a dans différents domaines fait œuvre prétorienne : Peut être cités entre autres : C.J.C.E. *Sté S.A.C.E. c. Ministère des Finances de la République italienne* (aff. 33/70) Recueil 1970 p. 1213. Il fut décidé par la Cour que certaines directives étaient d'effet immédiat, malgré le texte contraire de l'article 189 C.E.E.

129. *Les Verts c. P.E.*, *supra*, note 23.

130. *P.E. c. Conseil supra*, note 73.

de ces conséquences est un moyen sur lequel le Parlement appuyait son argumentation : l'incohérence entre les diverses voies de recours à sa disposition. Le second est relatif à la procédure de la motion de censure.

2.2.2.1. L'incohérence entre les droits d'action du Parlement

La Cour a estimé qu'il n'existait pas de lien nécessaire entre le recours en annulation et le recours en carence¹³¹. Pourtant, d'aucuns soulignaient la dépendance du second au premier dans son application. La doctrine d'abord¹³², le Parlement européen suivi par l'avocat général M. Darmon¹³³ ensuite, tous soulignaient l'incohérence d'un refus d'accorder le droit de recours en annulation après avoir admis la recevabilité d'une action en carence. En effet, le recours en carence, dans sa phase pré-contentieuse exige une mise en demeure adressée à l'institution à laquelle est reprochée l'inaction. Si elle n'en tient pas compte et persiste dans son abstention, l'action en carence est recevable. En revanche, en répondant à cette invitation à agir par une décision expresse de rejet, ou par tout autre acte assorti d'effets juridiques, l'institution fautive se met à l'abri d'une condamnation en carence. Seul un recours en annulation contre ce dernier acte permet d'assurer la légalité communautaire. D'où la situation absurde dans laquelle se trouve le Parlement de voir son action en carence paralysée par l'adoption d'un acte qu'il ne peut attaquer. La voie d'action qui lui est reconnue¹³⁴ se voit privée de tout effet utile. Certes la Commission peut agir, mais nous avons vu qu'elle avait des raisons de se montrer exigeante quant à la pertinence d'une saisine de la Cour. De plus, si elle n'est pas intervenue aux côtés du Parlement pour faire constater la carence alors qu'elle est investie du rôle de gardienne des traités, ne serait-ce pas se contredire que d'agir après coup, découvrant subitement qu'il y a une violation des traités. Enfin, dans l'hypothèse où le reproche d'inaction est adressé à la Commission par le Parlement, le Conseil sera-t-il l'institution reprenant le litige à son compte afin de le conclure ? Il est permis d'en douter. Certes, actuellement, la Commission ne pêche pas par manque d'initiatives, mais le conflit reste possible. Conflit dont les seules solutions seraient pour le Parlement de s'incliner ou de provoquer une crise institutionnelle par voie de motion de censure mais là encore, l'équilibre institutionnel a été modifié au détriment du Parlement européen.

131. *Id.*

132. Guy ISAAC, « L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes », 1986, XXXII Annuaire français de droit international, 794 (809).

133. (Aff. 302/87), Conclusions de l'Avocat général Darmon, *supra*, note 89.

134. *Parlement c. Conseil*, *supra*, note 56.

2.2.2.2. Motion de censure et équilibre institutionnel

La Cour a rappelé au Parlement l'existence de la motion de censure comme moyen de contraindre la Commission à agir à sa place en annulation. Or, comme nous l'avons vu, ce moyen de contrôle à la disposition du Parlement est un acte grave. C'est pourquoi les Traités, tout comme le Parlement dans son *Règlement* intérieur, l'ont enserré de conditions très strictes. L'article 144 du Traité CEE et ses équivalents dans les autres traités posent entre autres exigences une majorité des deux tiers des voix exprimées, renforcée par une majorité simple des membres composant le Parlement, pour qu'une motion de censure soit adoptée. De même, le Parlement à l'article 30 de son *Règlement*¹³⁵ exige qu'une telle motion soit déposée par un groupe politique ou par au moins un dixième des membres effectifs du Parlement. De telles conditions sont d'ailleurs usuelles en ce domaine. L'Assemblée nationale française doit respecter également des formes spécifiques pour sanctionner le Gouvernement¹³⁶, seulement elle dispose d'une autre procédure pour saisir le Conseil Constitutionnel en vue d'un contrôle de légalité¹³⁷, ce qui la libère de ces sévères exigences.

Ainsi, en plus de devoir utiliser un marteau-pilon pour écraser une mouche, le Parlement est prisonnier d'une procédure très lourde pour seulement user de son droit de contrôle indirect. Procédure ne concernant d'ailleurs que le contentieux de l'annulation, le Parlement agissant par résolutions ordinaires pour les autres contentieux. Ces résolutions n'exigent que la majorité des suffrages exprimés¹³⁸. Pour agir en annulation, en pratique, le Parlement aura peu de chance de réunir les conditions nécessaires. Il se voit donc privé d'un quelconque moyen d'action efficace en matière de contrôle de la légalité des actes des autres institutions. La Cour se justifiait d'avoir eu des interprétations contraires selon la légitimation en cause en s'appuyant sur ce droit de contrôle indirect, la théorie différenciant de la pratique à venir, cette justification n'est pas satisfaisante. Sur un même texte, muet à ce sujet, la Cour a imposé au Parlement qu'il réponde de ses actes devant elle à la demande des autres institutions, sans le faire bénéficier d'un droit identique alors que les traités ne permettent pas de rétablir l'équilibre ainsi rompu. Ce n'est pas un des meilleurs services qu'elle a rendu à celui-là dans son combat pour se voir reconnaître un statut d'institution à part entière. C'est la Cour elle-même qui a modifié la position institutionnelle du Parlement dans le contentieux des Communautés, ne pas poursuivre sa logique jusqu'au bout

135. *Règlement*, *supra*, note 106.

136. Constitution de la République française du 4 octobre 1958, J.O.R.F., *supra*, note 27, article 49.2.

137. *Id.*, article 61.2.

138. *Règlement*, *supra*, note 106, article 90.4.

est un affaiblissement flagrant de cette position. Aucun des arguments de la Cour pour justifier sa décision ne permet de compenser l'atteinte subie par le Parlement.

Conclusion

Les rédacteurs des Traités avaient distribués les différents droits d'action en tenant compte des attributions de chaque institution. La Cour de justice à eu la lourde tâche et le mérite de conserver cet équilibre au fil de l'évolution institutionnelle. C'est donc avec raison qu'elle admit le Parlement européen, premier bénéficiaire de cette évolution, comme plaideur en son prétoire. Elle sut, en son temps, jouer avec la rédaction des textes, puis se risquer à aller au-delà lorsqu'elle eut à défendre le fondamental principe d'équilibre institutionnel. Hélas, les juges suprêmes de la Communauté européenne n'ont pas suivi leur démarche jusqu'au bout et n'ont pas répondu aux espérances qu'ils avaient fait naître. Ils ont refusé au Parlement de disposer du droit d'agir en annulation. Ils considèrent encore trop les Traités comme des accords internationaux, même s'ils les ont dotés d'un ordre juridique spécifique, et pas assez comme la constitution pré-fédérative de « l'Union européenne ». Ils sont également influencés par la famille de droit romano-germanique, plus sujette à interpréter de façon littérale la règle de droit que la famille de droit anglo-saxon, pour laquelle un texte constitutionnel doit évoluer en fonction des mentalités¹³⁹. Leur souci est aussi de tenir compte d'une réalité politique : l'évolution institutionnelle dépend surtout des réformes des Traités, celles-ci étant issues du bon vouloir des États. Brusquer ces derniers aurait pour conséquence l'adoption de leur part de textes juridiques visant à les protéger contre les interprétations extensives de la Cour. La Déclaration des États membres relative à l'article 8 A du Traité C.E.E., annexée à l'*Acte unique européen*¹⁴⁰ et privant la date du 31 décembre 1992, date d'échéance des réformes nécessaires au grand marché intérieur commun, de quelque effet juridique automatique est une illustration de cette volonté des gouvernements de ne pas se voir imposer une « législation des juges », ayant encore en mauvais souvenir l'arrêt déclarant les directives d'effet immédiat¹⁴¹. Face à cette situation, la Cour de Luxembourg a jugé bon de transférer à la Commission le rôle de protecteur des attributions du Parlement dont elle s'était investie. Espérons que la Commission en fasse bon usage ; il est vrai que dans la logique des traités, c'est elle la plus à même de remplir ce rôle. Le passé n'en a guère été témoin, attendons de l'avenir.

139. En exemple canadien : *Renvoi relatif au Motor Vehicle Act* [1985] 2 R.C.S. 486 (Juge Lamer).

140. *Acte unique européen, supra*, note 14.

141. *Supra*, l'observation en note 128.