

UNION EUROPÉENNE

Marie GAUTIER*

et

François-Vivien GUIOT**

Introduire le droit de l'Union dans un travail comparatif visant à examiner les modalités de contrôle juridictionnel des actes réglementaires dans divers systèmes juridiques relève presque de l'évidence. Il est en effet superfétatoire de rappeler ici qu'à la différence des autres organisations extranationales, l'Union européenne s'est depuis l'origine dotée d'un système juridictionnel qui, par son caractère obligatoire, par la complexité et la richesse des voies de droit créées, est à n'en pas douter comparable, au sens commun de ce terme, avec celui rencontré dans un système étatique. Mais ce rappel ne saurait occulter le fait qu'il s'agit nécessairement d'un point de comparaison particulier en raison tant de l'hybridation qu'est toute construction communautaire que du caractère très évolutif desdites constructions. Et le contrôle des actes réglementaires illustre jusqu'à la caricature ces deux éléments.

Le droit de l'Union et son système contentieux ont en effet été à la fois le lieu d'une réception de l'influence des techniques nationales, et un vecteur de modification de ces mêmes solutions nationales. Ce reflux qui s'est imposé au nom de l'effectivité et de l'unité du droit communautaire, a parfois renouvelé la fonction du juge national¹⁷⁵. La question du contrôle des actes réglementaires est pourtant une question sur laquelle cette unité faite d'influences croisées n'est peut-être pas arrivée à terme. La récente révision du Traité de Lisbonne donne certes quelques éléments de clarification et de perfectionnement du contrôle juridictionnel ; le droit positif n'en demeure

* Professeure de droit public, Maître des requêtes en service extraordinaire.

** Docteur en droit public, Université de Bordeaux, CRDEI.

¹⁷⁵ Dans le champ d'application du droit de l'Union, celui-ci est depuis l'arrêt *Simmenthal* (CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, Aff. 106/77, *Rec.* 629) le juge de droit commun du droit communautaire. La Cour de justice s'est ainsi efforcée d'encadrer son office, en explicitant les exigences découlant du droit au juge (CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, Aff. 222/84, *Rec.* 1651), du principe d'effectivité et du principe d'équivalence (CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, Aff. 36/76, *Rec.* 1989).

pas moins quelque peu confus, à défaut d'une réelle démarche conceptuelle lors des travaux de révisions du système juridique de l'Union.

En effet, l'originalité des structures institutionnelles européennes impliquerait davantage de réflexion sur son architecture constitutionnelle. Le rejet du Traité établissant une constitution pour l'Europe ayant induit une distanciation par rapport aux référentiels étatiques, le Traité de Lisbonne a donc assez largement reproduit les solutions antérieures. Or, dans ce cadre qui ne s'est pas initialement construit sur un référentiel démocratique mais sur celui de l'intégration, la diversité des formes de légitimité exprimées par les institutions et les États membres, ainsi que la diversité correspondante des méthodes juridiques de réglementation, conduisent celui qui mène une comparaison avec les pratiques étatiques en matière de contrôle juridictionnel des actes réglementaires à une certaine perplexité. Autrement dit, l'indifférenciation organique et matérielle des actes réglementaires (i.e. le fait que l'acte réglementaire ne soit pas une donnée directe du système juridique) implique un effort de « reconstruction » du droit positif et de la pensée juridique communautaire habituelle.

L'analyse, non plus du concept d'acte réglementaire, mais de son régime, souffre par contre beaucoup moins d'incertitudes. Mais paradoxalement si les conditions dans lesquelles le principe de légalité est appliqué sont plus évidentes, c'est justement pour les mêmes raisons : l'indifférence du droit de l'Union à la typologie traditionnelle des actes juridiques a permis le développement d'un contrôle juridictionnel uniforme, concentré entre les mains de la Cour de justice. Au sein de celle-ci, les différentes instances ont ainsi développé un ensemble de principes et de mécanismes de censure des actes illégaux où se retrouvent très nettement les influences nationales. L'originalité du contentieux européen tient cependant à la complémentarité nécessaire des voies de droit mises en œuvre dans le contrôle des actes réglementaires, supposées permettre aussi bien aux institutions et États membres, qu'aux individus sujets du droit communautaire, un accès au juge effectif bien que différencié .

I. LE CHAMP DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTE RÉGLEMENTAIRE

La spécificité de la construction communautaire, qui repose sur la méthode d'intégration, ressort clairement dans la problématique du contrôle juridictionnel de l'acte administratif à portée générale. Elle s'observe non seulement dans la transformation du paradigme de la séparation des pouvoirs en une forme de coopération fondée sur la notion d'équilibre

institutionnel, qui rend l'identification de l'acte réglementaire difficile ; mais également dans la construction d'un système centralisé de contrôle juridictionnel, dont l'accès a été rationalisé. C'est par le développement de ces deux données que l'on propose d'appréhender le champ du contrôle de légalité de l'action réglementaire au sein de l'Union européenne.

A. *Les notions d'acte administratif à portée générale et d'acte réglementaire*

L'absence d'interrogation sur l'existence d'une fonction législative sous la CECA¹⁷⁶, puis la construction d'une Communauté fondée sur une légitimité plurielle, font qu'on ne peut identifier clairement *un* organe législatif, représentant démocratique, aux côtés d'*un* pouvoir exécutif. De ce fait l'identification dans l'ordre juridique de l'Union d'un acte réglementaire¹⁷⁷, défini comme un acte administratif à portée générale, n'est pas sans poser quelques difficultés. Toutefois le Traité de Lisbonne pourrait avoir apporté des éléments de clarification.

1. *L'incertitude quant au critère de l'acte administratif à portée générale avant le Traité de Lisbonne*

Sans spécialisation organique des fonctions dans l'Union européenne (la Commission, le Conseil et le Parlement étant associés de diverses façons selon la procédure suivie et selon le type d'acte adopté : avis, avis conforme, coopération, codécision¹⁷⁸, et procédure de comitologie), la question de la distinction des actes législatifs et des actes réglementaires pouvait paraître artificielle sous les traités antérieurs. Ni la qualification formelle des actes adoptés¹⁷⁹ (directives, règlements, ou décisions pour l'essentiel), ni leur

¹⁷⁶ Le Traité de Paris est en effet souvent qualifié de traité-loi en raison de sa précision. De ce fait, les actes d'application adoptés par la Haute autorité étaient considérés comme des actes d'exécution.

¹⁷⁷ À titre liminaire, il faut préciser que la conception doctrinale présentée dans l'ouvrage *Droit administratif européen* dirigé par J. SCHWARZE (p. 1014 et s.), a été écartée. Celle-ci consiste à opposer acte administratif (au sens d'acte décisoire individuel) et acte réglementaire sur la base de la recevabilité des requêtes individuelles en annulation. Une telle présentation est d'une part difficile à manier (en raison des hypothèses de requalification des actes par le juge), mais surtout, elle conduirait à un appauvrissement excessif du sujet en limitant l'analyse au recours des requérants privilégiés contre les règlements (les directives semblant implicitement rattachées à la fonction législative).

¹⁷⁸ La procédure de codécision est instaurée par le Traité de Maastricht et son champ d'application est étendu par le Traité d'Amsterdam jusqu'à devenir la procédure principale.

¹⁷⁹ D'autant plus que la Cour de justice n'hésite pas à requalifier au besoin les actes soumis à son contrôle lors de l'appréciation des conditions de recevabilité d'une requête individuelle.

matérialité ne pouvaient servir de critère de différenciation (il n'existe dans les traités ni domaine réservé aux « actes législatifs », ni consécration d'un pouvoir réglementaire autonome).

Une première distinction pouvait cependant se concevoir assez aisément : celle qui oppose les actes à portée générale et les actes individuels, ces derniers étant pour l'essentiel le fruit des décisions adoptées par la Commission dans le cadre de ses pouvoirs d'exécution. Le caractère individuel de l'acte reposant sur la possibilité d'identifier son ou ses destinataires, et les Etats membres étant susceptibles d'être désignés comme tels, l'effet d'un acte individuel peut toutefois dépasser le cercle des destinataires et concerner en réalité un nombre important d'individus. D'appréhension aisée, cette distinction reste cependant peu significative du point de vue du régime contentieux.

Une autre distinction, d'origine jurisprudentielle, est venue se rajouter (sans recouvrir nécessairement la première), afin de concevoir une hiérarchisation des actes de droit dérivé par la distinction des « actes de base » et des « actes d'exécution »¹⁸⁰. Tandis que les premiers ont vocation à régir les « principes essentiels de la matière » et doivent être adoptés dans le cadre du « système législatif » communautaire (selon l'expression employée par l'arrêt *Köster*), c'est-à-dire adoptés par le Conseil, ou le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission, les seconds sont destinés à développer les potentialités de ces principes dans le respect des dispositions de droit dérivé leur servant d'habilitation. Sous une distinction substantielle en apparence claire, le contentieux montre des problèmes de frontière importants.

La qualité d'acte d'exécution n'excluant pas la portée générale de l'acte, la notion de « principes essentiels » n'est pas d'usage aisé. La distinction entre actes de base et d'exécution a de ce fait suscité un contentieux de la base juridique important (en raison de l'exclusion du Parlement de la fonction exécutive avant Lisbonne, la qualification d'acte de base était le seul moyen pour l'institution de participer au processus décisionnel). Ce contentieux a montré la porosité d'une distinction fondée sur un critère matériel. De même, l'élément organique paraît peu déterminant, puisque si les actes d'exécution sont en principe adoptés par la Commission, le pouvoir exécutif peut toujours être exercé par le Conseil qui en reste formellement le détenteur jusqu'au Traité de Lisbonne (et qui garde aujourd'hui encore une faculté d'évocation des questions exécutives).

¹⁸⁰ Distinction consacrée par l'arrêt *Köster*, (CJCE, 17 décembre 1970, Aff. 25/70, *Rec.* 1161). On retrouve parfois cette opposition désignée par les expressions « acte secondaire » et « acte tertiaire » (P-Y. MONJAL, *Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires*, Paris, LGDJ, 2000, 568 p.). Cette terminologie met davantage l'accent sur le fait que l'acte secondaire se fonde sur les traités, tandis que l'acte tertiaire est fondé sur un acte de droit dérivé.

Enfin, la Commission s'est vu reconnaître par la Cour de justice¹⁸¹ la capacité d'adopter, sur délégation¹⁸², des actes à portée générale pour compléter ou modifier les éléments non essentiels des actes de base dans le cadre de la comitologie¹⁸³. Le statut de ces actes n'est pas clair : la jurisprudence se limitant pour l'essentiel à rappeler que les actes « de législation déléguée » ne peuvent déroger aux « principes essentiels » et aux limites établis par les actes de base. Ils apparaissent paradoxalement inférieurs aux actes de base, alors qu'ils sont parfois qualifiés d'actes législatifs et qu'ils sont susceptibles de les modifier.

Aucun critère formel ou organique n'est donc, avant le Traité de Lisbonne, totalement opérationnel pour identifier des « actes réglementaires ». L'indifférenciation de l'ensemble des actes du point de vue de leur contrôle juridictionnel – acte de base ou acte d'exécution, acte à portée générale ou acte individuel, tous sont soumis à un même régime de contrôle juridictionnel (même organe et mêmes exigences dans le contrôle de légalité) – explique l'absence d'impératif dans la conceptualisation de catégories claires.

2. Apports du Traité de Lisbonne

Sans revenir sur l'absence de spécialisation organique des fonctions au sein de l'Union, les articles du nouveau traité sont porteurs d'éléments utiles à l'identification de la notion d'acte réglementaire : d'une part ils proposent une classification formelle des différentes catégories d'actes ; d'autre part, ils introduisent une catégorie spécifique dans le cadre de l'examen de la recevabilité des requêtes individuelles.

a. L'apport des articles 289 à 291 TFUE

Tout d'abord, une distinction formelle est opérée entre les types d'actes adoptés. Si la classification proposée par le Traité établissant une constitution pour l'Europe a été écartée¹⁸⁴, le Traité de Lisbonne consacre en effet la jurisprudence *Köster*. Il reprend la distinction entre acte de base et

¹⁸¹ CJCE, 6 décembre 2005, *Royaume-Uni c/ Commission*, Aff. C-66/04, Rec. I-10553.

¹⁸² Il n'est pas rare que le juge et la doctrine communautaires antérieurs au Traité de Lisbonne parlent de « délégation » à l'égard des pouvoirs d'exécution conférés par le Conseil à la Commission. On entend cependant ici désigner uniquement le cas spécifique où l'acte adopté par celle-ci est autorisé à compléter et/ou modifier des éléments de l'acte de base.

¹⁸³ Régie dans la dernière version de la « décision comitologie » (décision du Conseil 2006/512/CE du 18 juillet 2006) par l'article 5bis et désignée comme « la procédure de réglementation avec contrôle ».

¹⁸⁴ L'article I-33 du TECE prévoyait que les institutions avaient à leur disposition : la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis.

acte d'exécution, tout en substituant à la distinction substantielle un critère procédural. L'article 289 TFUE stipule que les normes adoptées par la procédure législative ou par une procédure législative spéciale (autrement dit avec l'intervention du Conseil et du Parlement européen) sont qualifiées d'actes législatifs (et plus précisément de directives législatives ou de règlements législatifs), sans faire référence à la notion de « principes essentiels ». L'article 290 TFUE institutionnalise la pratique de la délégation : les actes législatifs peuvent en effet prévoir dans quelle mesure la Commission est autorisée à compléter ou modifier « certains éléments non essentiels de l'acte législatif » en adoptant des actes non législatifs à portée générale. Le traité prévoit également un système de veto au profit des pouvoirs législatifs. Ces actes sont désormais formellement qualifiés d'actes « délégués ». Enfin, l'article 291 TFUE clarifie la question de la compétence d'exécution dans l'ordre juridique de l'Union. Si en principe celle-ci revient aux Etats membres, la Commission peut adopter des actes d'exécution (et formellement qualifiés comme tels), lorsque des mesures uniformes sont nécessaires au niveau de l'Union. Dans des cas spécifiques et justifiés, le Conseil peut néanmoins toujours exercer lui-même le pouvoir d'exécution.

Au terme de cette présentation, on peut donc considérer que la notion d'acte réglementaire, entendu comme un acte administratif à portée générale, s'incarne dans l'acte d'exécution à portée générale. On devrait donc exclure d'une part les actes individuels (ce que la doctrine appelle parfois les actes d'exécution administrative, par opposition aux actes d'exécution normative) qu'ils soient pris sur le fondement du traité ou d'un acte législatif, et d'autre part les actes législatifs. Cette proposition semble confirmée par un second apport du Traité de Lisbonne avec l'article 263, al. 4 TFUE.

b. L'apport de l'article 263 TFUE

Comme nous le verrons dans l'examen des conditions de recevabilité, les États membres ont cherché à améliorer le droit au juge des particuliers dans le système juridictionnel de l'Union. Pour ce faire, et en réponse aux jurisprudences *UPA* et *Jégo-Quéré*¹⁸⁵, il est désormais prévu qu'une personne physique ou morale est recevable à attaquer un « acte réglementaire qui la concerne directement et qui ne comporte pas de mesure d'exécution ». L'expression d'« acte réglementaire » (qui semble être un vestige du Traité établissant une constitution pour l'Europe) n'étant pas définie par le traité, elle a fait l'objet d'une définition jurisprudentielle. S'il

¹⁸⁵ CJCE, 25 juillet 2002, *Union de pequenos agricultores*, Aff. C-50/00 P, Rec. I-6677 ; CJCE, 4 avril 2004, *Commission c/ Jégo-Quéré*, Aff. C-263/02 P, Rec. I-3425.

existait une incertitude sur sa portée exacte¹⁸⁶, l'acte réglementaire est désormais entendu comme « tout acte de portée générale à l'exception des actes législatifs »¹⁸⁷. Si cette définition a l'avantage de correspondre à la catégorie précédemment identifiée des actes d'exécution, le Tribunal y a expressément adjoint les actes délégués adoptés sur la base de l'article 290 TFUE.

Au-delà de l'instauration de cette nouvelle hypothèse de recevabilité des requêtes individuelles, le régime contentieux des différents actes de l'Union étant identique, il n'y a pas lieu à ce stade de l'étude d'attacher à cette question de délimitation une importance excessive. On propose donc de considérer que sont effectivement des actes réglementaires, les actes à portée générale qualifiés d'actes d'exécution, en laissant ouvert le débat sur la nécessité d'intégrer dans l'étude les actes délégués, les actes individuels, voire les actes législatifs en application d'une conception matérielle du pouvoir réglementaire (certains actes ainsi qualifiés sont en effet susceptibles d'avoir un contenu, qui en comparaison avec les pratiques nationales, relèverait davantage du pouvoir réglementaire que du domaine législatif dans la mesure où ils ne font que préciser les dispositions des traités).

B. *L'accès au contrôle juridictionnel des actes réglementaires*

La nature de l'acte attaqué (i.e. qu'il soit, d'une part, un acte émanant de l'une ou l'autre des institutions de l'Union, et d'autre part un acte à portée générale et donc un acte réglementaire) ne conditionne que très partiellement la détermination du juge compétent pour exercer le contrôle de légalité. En revanche, les conditions de recevabilité du recours sont bien fonction de la nature de l'acte querellé.

¹⁸⁶ Au moment de la réalisation de cette étude, seul le Tribunal s'était prononcé sur la notion, et dans le cadre des pourvois pendants devant la Cour de justice de l'Union européenne les conclusions présentées par les avocats généraux Wathelet et Kokott étaient partiellement contradictoires : le premier souhaitait, en effet, que soit retenue une définition de l'acte réglementaire englobant l'ensemble des actes à portée générale, et donc notamment les actes législatifs. Il tire pour cela argument de l'absence de portée de la distinction entre les différents types d'actes du point de vue contentieux. À l'inverse, Mme Kokott voyait dans l'intervention du Parlement, un argument démocratique suffisant à la reconnaissance d'un sort contentieux privilégié pour les actes législatifs. La Cour de justice a cependant confirmé la définition formelle et restrictive adoptée par le Tribunal (CJUE, 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, Aff. C-583/11 P, *Rec. numérique*).

¹⁸⁷ Par exemple, Trib. UE, Ord., 6 septembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, Aff. T-18/10, *Rec. II-05599*.

1. La désignation du juge compétent

Sans qu'il soit besoin dans le cadre limité de cette étude de revenir sur le caractère complexe du système juridictionnel communautaire qui englobe tant les juridictions communautaires que les juridictions nationales, qui sont – suivant une formule créée par la doctrine, consacrée par le juge communautaire¹⁸⁸, puis reprise par certains juges nationaux¹⁸⁹ – les « juges de droit commun du droit communautaire », le contrôle de légalité des actes de l'Union demeure de la compétence exclusive des juridictions de l'Union. Par ailleurs, la répartition des compétences entre les différentes juridictions de l'Union est longtemps restée indifférente à la nature d'acte à portée générale ou non de l'acte querellé.

a. Le monopole des juridictions communautaires sur le contrôle des actes de l'Union

En matière juridictionnelle, la répartition des compétences entre juridictions de l'Union et juridictions nationales est d'autant plus facile à comprendre pour un juriste français qu'elle dépend de l'acte contrôlé et non des normes de référence du contrôle, c'est-à-dire qu'elle suit la même logique que la répartition des compétences entre les juridictions françaises¹⁹⁰. Pour le dire autrement, si les juridictions nationales sont chargées du contrôle de légalité des actes nationaux au regard des prescriptions communautaires, le contrôle de légalité des actes communautaires relève de la compétence exclusive des juridictions communautaires. On estime usuellement que cette exclusivité procède de l'article 19 TUE qui dispose que la Cour « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités »¹⁹¹. Il en découle non seulement, ce qui est évident et résulte de la formulation même des textes, que le recours en annulation contre les actes de l'Union n'est ouvert que devant les

¹⁸⁸ La formule figure à notre connaissance pour la première fois sous la plume du TPI dans son arrêt *Tetra Pak* (TPI, 10 juillet 1990, Aff. T-51/89, Rec. II-309).

¹⁸⁹ Le Conseil d'État français s'est pour la première fois approprié la formule avec l'arrêt *Perreux* (CE, Ass., 30 octobre 2009, Rec. CE 2009, p. 407, concl. M. GUYOMAR ; *RFDA*, 2008, p. 1125, concl. M. GUYOMAR et note P. CASSIA ; *RFDA*, 2008, p. 1276, chron. T. RAMBAUD et A. ROBLOT-TROIZIER ; *RFDA*, 2010, p. 126, note M. CANEDO-PARIS ; *RFDA*, 2010, p. 201, chron. SANTULLI ; *AJDA*, 2009, p. 2385, chron. S.-J. LIÉBER et D. BOTTEGHI ; *Dr. adm.*, 2009, étude 21, M. GAUTIER ; *RTDE*, 2010, p. 223, note D. RITLÉNG ; *JCP A*, 2010, 2036, note O. DUBOS et D. KATZ ; *D.*, 2010, p. 553, note G. CALVÈS ; *GAJA*, 2011, 18^{ème} éd., n° 117).

¹⁹⁰ Au moins jusqu'à ce que la décision *IVG* du Conseil constitutionnel ne mette à mal cette clef de répartition...

¹⁹¹ Auquel on pourrait ajouter l'article 344 TFUE qui stipule que « Les États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci ».

juridictions de l'Union¹⁹², mais aussi, ce qui est moins évident, que le contrôle indirect de légalité des actes communautaires demeure de la compétence exclusive des juridictions de l'Union. C'est ainsi qu'il convient de comprendre la jurisprudence *Foto-Frost*¹⁹³ par laquelle la Cour a étendu aux juridictions inférieures l'obligation de renvoyer toute question préjudicielle relative à l'appréciation de validité des actes de droit dérivé en cas de doute sérieux, à la différence des questions d'interprétation. Cette « révision judiciaire » de l'article 267 TFUE¹⁹⁴ fait que le juge national peut conclure à la validité d'un acte mais ne peut se prononcer sur son invalidité.

b. Indifférence de la nature de l'acte sur la répartition des compétences entre les juridictions de l'Union

Depuis Nice, le traité¹⁹⁵ précise que « La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés ». Il consacre ainsi trois types de juridictions communautaires.

La question de la répartition des compétences entre les différentes juridictions communautaires ne s'est évidemment posée qu'après 1988. Avant cette date, l'unicité de la juridiction communautaire faisait que, par définition, la CJCE était juge de premier et de dernier ressort de toutes les actions ouvertes contre les actes réglementaires de la Communauté. La création de nouvelles juridictions n'ayant pas entraîné la création de nouvelles voies de droit, ce sont toujours les mêmes (ou presque) depuis l'origine, et il a donc fallu répartir ces voies de droit entre les différentes juridictions.

Le critère général de répartition a d'ailleurs été substantiellement modifié avec le Traité de Nice. Avant cette date (i.e. entre 1988 et 2001), la CJCE bénéficiait d'une compétence de droit commun et le TPI s'était progressivement vu transférer certaines compétences en fonction des matières concernées et des requérants impliqués.

Si le principe général a été inversé par le Traité de Nice avec l'attribution au Tribunal de la compétence de droit commun, la répartition qui est fixée par l'article 256 TFUE¹⁹⁶ n'est toujours pas liée à la nature de l'acte.

¹⁹² V. à cet égard la formulation sans ambiguïté de l'article 263 TFUE.

¹⁹³ CJCE, 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, Aff. 314/85, *Rec.* 4199.

¹⁹⁴ Lequel n'impose de renvoi préjudiciel qu'aux juridictions supérieures, indépendamment de la nature de la question posée.

¹⁹⁵ L'indication figurait initialement à l'article 220 TCE sous une formulation légèrement différente et est désormais inscrite à l'article 19 TUE.

¹⁹⁶ Lequel peut être modifié au terme d'une procédure simplifiée (décision à l'unanimité du Conseil sur proposition de la Commission avec avis de la Cour ou l'inverse).

Le critère déterminant d'attribution pour réserver une compétence à la Cour de justice est ainsi celui de l'auteur du recours et non celui de la nature de l'acte attaqué. En effet, suivant en cela la logique posée dès la création du TPI, l'art. 51 du statut de la Cour indique qu'elle est compétente en premier et dernier ressort pour les recours en annulation et en carence formés par les Etats membres et par les institutions de l'Union. Quant à la question préjudicielle, si elle a longtemps été réservée à la seule compétence de la Cour, cette compétence exclusive est potentiellement entamée depuis le Traité de Nice, l'article 256 TFUE prévoyant la possibilité de transférer au Tribunal une partie des questions préjudicielles. Cette possibilité n'a toutefois pas été utilisée et a été écartée lors de la dernière réforme du statut¹⁹⁷. De manière secondaire, d'autres critères viennent depuis une dizaine d'années¹⁹⁸ s'ajouter à la répartition des compétences : ils tiennent à la matière sur laquelle l'acte attaqué intervient, le Tribunal ayant récupéré la compétence en premier ressort pour les recours en annulation ou en carence formés par les États contre les décisions du Conseil en matière d'aides d'État ou d'antidumping. La première brèche dans l'idée que la nature de l'acte attaqué serait susceptible d'influer sur la compétence juridictionnelle a été introduite avec l'idée que les recours en annulation des États contre les actes d'exécution, au sens de l'article 291 §2 TFUE, relèvent en premier ressort du Tribunal¹⁹⁹.

Par ailleurs, s'agissant des chambres juridictionnelles, ce n'est là encore pas la nature de l'acte attaqué qui détermine la répartition des compétences avec le Tribunal mais bien la matière. La décision du 2 novembre 2004²⁰⁰ portant création du TFP a ainsi posé qu'il était compétent « pour statuer sur les litiges entre l'Union et ses agents ». Ajoutons d'ailleurs que c'est l'un des deux seuls domaines, avec les marques²⁰¹, dans lequel existe une obligation de recours administratif préalable.

Pour résumer, en dehors du monopole des juridictions communautaires sur le contrôle de légalité des actes de l'Union, la détermination du juge communautaire compétent n'a longtemps eu aucun lien avec la nature réglementaire ou non de l'acte, ni même avec sa portée générale ou non. Ce n'est que récemment, et avec trop peu de recul pour que la structuration du

¹⁹⁷ Modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 741/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 11 août 2012.

¹⁹⁸ Ce type de critère a été introduit pour la première fois avec la décision du Conseil du 26 avril 2004

¹⁹⁹ L'article 291§2 TFUE stipule que : « Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil ».

²⁰⁰ Décision 2004/752/CE, JO L 333 du 9.11.2004, p. 7-11.

²⁰¹ Règlement du Conseil du 20 décembre 1993 n°40/94/CE.

contrôle en soit totalement réorganisée, que ces éléments apparaissent. Le contrôle des actes réglementaires peut donc être le fait de n'importe laquelle des juridictions de l'Union.

2. Influence de la nature de l'acte sur l'accès au contrôle juridictionnel

La nature de l'acte querellé exerce en revanche une influence déterminante bien qu'indirecte sur les conditions de recevabilité du recours en annulation. Si tous les actes décisifs des institutions de l'Union sont classiquement susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation dans un délai de deux mois, la qualité et l'intérêt pour agir sont, dans le recours en annulation, variables suivant les requérants.

Il existe en effet deux grandes catégories de requérants : les requérants institutionnels d'une part, et les requérants individuels d'autre part.

Les premiers se subdivisent eux-mêmes en deux sous-catégories : les privilégiés (États, Commission, Conseil et Parlement européen) qui peuvent se pourvoir contre tout acte pour tout motif d'annulation sans avoir besoin de démontrer un intérêt à agir ; et les non-privilégiés (la BCE et Comité des régions) qui ne peuvent attaquer que pour défendre leurs prérogatives (et doivent donc démontrer un intérêt à agir). Pour tous ceux-là, la nature de l'acte attaqué est indifférente pour accéder au prétoire de la Cour.

Pour les requérants individuels en revanche, la question est indirectement importante. Elle ne s'agit pas de l'intérêt à agir qui, non évoqué par les traités, est bien exigé par la Cour, mais au sujet duquel elle se montre relativement libérale dans son appréciation, même si elle l'apprécie au regard des moyens et non, comme devant le Conseil d'État, au regard des conclusions. Classiquement elle estime qu'il y a intérêt à agir dès lors que l'annulation peut procurer un bénéfice quelconque à la personne. La difficulté vient de la qualité pour agir. Selon l'article 263 al. 4 TFUE, peut faire un recours en annulation « Toute personne physique ou morale (...) contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

En dehors des décisions individuelles, les actes à portée générale n'ont longtemps pu être attaqués par les particuliers que s'ils les concernaient « directement et individuellement ». Cette formulation, limitative en elle-même, a été de surcroît interprétée restrictivement par la Cour pas tant sur le « directement concerné » (qui est défini par la Cour comme le fait que l'acte communautaire doit lui-même avoir établi les droits et devoirs invoqués) que sur le « individuellement concerné ». Au terme de l'arrêt *Plaumann*²⁰² et

²⁰² CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann*, Aff. 25-62, Rec. 199.

selon une formule qui n'a pas évolué depuis lors, un particulier est individuellement concerné si la mesure l'atteint « en raison de qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire ». S'agissant des actes à portée générale (et donc des actes réglementaires), cette condition n'est presque jamais satisfaite puisque par définition les destinataires sont définis de façon abstraite et générale (conformément à ce que la Cour a affirmé dans l'arrêt du 14 décembre 1962, *Confédération des producteurs de fruits et légumes*).

Certes, la Cour a dégagé quelques exceptions : les règlements qui ne constituent en réalité qu'un faisceau de décisions individuelles²⁰³, les règlements anti-dumping pour les entreprises visées par les enquêtes préliminaires ou celles ayant participé à la procédure²⁰⁴ et enfin la théorie de l'acte mixte. Créée notamment par l'arrêt *Codorniu*²⁰⁵, qui n'était pas particulièrement explicite et qui n'a longtemps eu aucune postérité, la théorie a connu un regain d'intérêt et de clarté avec l'arrêt *Kadi*²⁰⁶. Sont par exemple qualifiées d'acte mixte, i.e. présentant les caractéristiques d'un acte à la fois individuel et de portée générale, les listes noires de présumés terroristes dès lors que ces actes ont à la fois pour destinataires les autorités nationales et communautaires chargées de les mettre en œuvre et les personnes physiques ou morales précisément visées par ces listes. Ces dernières sont alors admises à en demander l'annulation.

Mais la règle demeure que le recours en annulation est, pour les actes à portée générale, seulement « entrouvert » pour reprendre une expression du professeur Blumann. Le choix de la Cour de s'en tenir à une interprétation restrictive peut alors s'expliquer par deux types de considérations. D'une part, les particuliers ne sont pas les gardiens de la légalité dans le système contentieux de l'Union, où ce rôle appartient à la Commission qui peut attaquer tout acte communautaire sans avoir besoin d'un intérêt à agir. D'autre part, s'ils ne peuvent pas avoir accès au recours en annulation, les particuliers ne sont pas pour autant dépourvus de moyens pour mettre en cause la validité d'un acte communautaire. En effet, ils peuvent le cas échéant demander au juge national d'effectuer un renvoi préjudiciel en appréciation de validité, selon la logique de ce qu'on a coutume d'appeler la « systématique des voies de droit ». Cette dernière compensation n'est toutefois que très relative, dès lors que la question préjudicielle est une voie

²⁰³ CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette*, Aff. 138-79, *Rec.* p.3333.

²⁰⁴ CJCE, 21 février 1984, *Allied Corporation c/ Commission*, Aff. jtes 239/82 et 275/82, *Rec.* 1005 ; CJCE, 16 mars 1991, *Exramet*, Aff. C-358/89, *Rec.* I-2501.

²⁰⁵ CJCE, 18 mai 1994, *Cordoniu*, Aff. C-309/89, *Rec.* I-1853.

²⁰⁶ CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* I-6351.

longue et incertaine puisqu'il appartient au juge, et non au requérant, de décider de poser une question préjudicielle.

En outre, il existait jusqu'il y a peu un angle mort du contrôle de validité des actes à portée générale : l'hypothèse d'actes ne nécessitant aucune mesure d'application individuelle, ni communautaire (où l'exception d'illégalité permet de compenser la « fermeture » relative du recours en annulation), ni nationale (ce qui interdit l'accès au juge national et donc à la question préjudicielle). Dans une hypothèse de ce type, le TPI avait proposé de faire évoluer la jurisprudence en s'appuyant notamment sur le droit à un recours effectif tel qu'il est consacré par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme comme par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union²⁰⁷. La Cour a toutefois repoussé cette évolution jurisprudentielle, nonobstant les conclusions plus constructives de son avocat général²⁰⁸, et renvoyé la question aux Etats rédacteurs du traité²⁰⁹.

C'est précisément l'existence de cet angle mort qui explique l'adjonction, avec le Traité de Lisbonne, de la possibilité pour les particuliers d'accéder au recours en annulation contre les « actes réglementaires les concernant directement et ne comportant pas de mesures d'exécution ».

Si le caractère d'acte à portée générale ou non est donc depuis les origines un élément déterminant dans la définition des conditions de recevabilité du recours en annulation, le caractère réglementaire ou non de l'acte n'intervient que depuis fort peu de temps.

II. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTE RÉGLEMENTAIRE

Sans entrer dans les débats doctrinaux sur les sources du contrôle juridictionnel au sein de l'Union, il est certain que lors des négociations du Traité de Paris, puis du Traité de Rome, les choix opérés ont été principalement influencés par les expériences française et allemande. Au-delà des dispositions du droit originaire, on retrouve également dans les interprétations jurisprudentielles une présence très forte des théories et mécanismes nationaux. Cette influence s'est faite, dans le silence des textes

²⁰⁷ TPI, 3 mai 2002, *Jégo Quéré*, Aff. T-177/01, Rec. II-02365.

²⁰⁸ Conclusions de l'avocat général Jacobs présentées le 21 mars 2002.

²⁰⁹ CJCE, 25 juillet 2002, *Union de pequenos agricultores* (UPA), Aff. C-50/00 P, Rec. I-6677.

communautaires, par les références au droit comparé des avocats généraux à la recherche de solutions à proposer aux formations de jugement. Il en résulte un système original, qui peut paraître à l'observateur à la fois familier et hétérodoxe. C'est tout d'abord le cas, à l'intérieur même des mécanismes de contrôle direct de la validité des actes communautaires. Le recours en annulation, qui en constitue l'élément essentiel, est ainsi souvent comparé au recours pour excès de pouvoir. Il en reprend en effet un certain nombre de caractéristiques. Cependant, l'influence des solutions allemandes a introduit des divergences conceptuelles ou fonctionnelles parfois importantes. L'analyse précédente des conditions de recevabilité des requêtes dirigées contre les actes à portée générale en est l'illustration²¹⁰. Mais l'originalité du système contentieux communautaire repose également sur l'insuffisance des seuls mécanismes du contrôle direct pour comprendre la portée du contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union. Cette spécificité, dont résulte le caractère essentiel des voies de contrôle indirect de la légalité, est à l'origine de la notion de « systématique des voies de droit ».

A. Les contrôles directs de validité

La pluralité des offices contentieux de la Cour (qualifiée tour à tour de juridiction internationale, constitutionnelle et administrative) est aujourd'hui une donnée bien connue. Il faut noter que ces différentes fonctions juridictionnelles sont indifféremment mises en cause au travers des diverses voies de droit ouvertes par le droit originaire. Des auteurs ont toutefois essayé d'isoler un contentieux administratif, en combinant les critères de la qualité du requérant et de la nature de l'acte attaqué. Relèverait ainsi du « contentieux administratif européen » le recours des particuliers contre les actes d'exécution (normative ou individuelle). Aussi intéressante que paraisse cette proposition, elle n'est pas confirmée explicitement par le droit positif. Au contraire, on peut penser que l'indifférenciation du régime contentieux ne justifie pas de telles distinctions. Il convient donc d'envisager les différentes voies du contrôle direct de légalité en gardant à l'esprit, qu'une fois la recevabilité de la requête acquise, qualité du requérant et nature de l'acte n'ont *a priori* aucune conséquence sur le contrôle juridictionnel, tant du point de vue de ses éléments, que de ses effets.

²¹⁰ Cette influence implique que l'on ne saurait se contenter de sa parenté avec le recours pour excès de pouvoir pour qualifier le recours en annulation de voie de droit objective. Il peut être plus exact de dire que sa nature réelle varie en fonction de la qualité du requérant, même s'il conserve toujours une dimension objective forte en raison du contrôle de légalité qu'il déploie.

1. Les voies du contrôle de validité

La voie de droit principale est ouverte par l'article 263 TFUE avec le recours en annulation, et elle est complétée par le recours en carence prévu à l'article 265 TFUE.

a. Le recours en annulation

Le recours en annulation est, à l'image du recours pour excès de pouvoir, un contrôle de pure légalité (ouvert pendant un délai de deux mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte attaqué, article 263 al. 6 TFUE). Malgré l'interrogation que peuvent susciter les conditions de recevabilité des requêtes individuelles, il conserve une dimension objective forte. Il déclenche donc un contrôle de légalité des actes de l'Union au regard des conditions de leur adoption²¹¹, et non en fonction des circonstances de fait et de droit au moment du jugement, et exclut toute appréciation en termes d'opportunité (la dimension économique étant majoritaire dans le contentieux communautaire, on retrouve toutefois les mêmes problématiques de distinction entre la légalité et l'opportunité que dans la jurisprudence administrative).

Par exception, l'article 261 TFUE permet aux règlements de droit dérivé de conférer à la Cour de justice une compétence de pleine juridiction à l'encontre des sanctions adoptées par la Commission²¹². Par extension, un pouvoir de réformation a également été consacré en matière de propriété intellectuelle²¹³. De même, l'article 91 du statut des fonctionnaires de l'Union lui donne un pouvoir de réformation en matière de litige à caractère pécuniaire. La pleine juridiction s'exerçant exclusivement dans le contentieux des actes individuels, elle semble toutefois dépasser le cadre d'examen adopté. Par ailleurs, elle n'est pas une voie de droit à part entière, mais seulement une compétence particulière adjointe²¹⁴ au contrôle de légalité dans le cadre du recours en annulation.

²¹¹ CJCE, 7 février 1979, *France c/ Commission*, Aff. 15/76 et 16/76, *Rec.* 321.

²¹² Ce pouvoir de pleine juridiction (réduction, suppression ou majoration des amendes) a été accordé à la juridiction communautaire dans le droit de la concurrence essentiellement, par l'article 31 du règlement 1/2003 sur les ententes et abus de position dominante et l'article 16 du règlement 139/2004 relatif au contrôle des concentrations d'entreprise.

²¹³ Pouvoir prévu par l'article 73§3 du règlement 2100/94 relatif aux obtentions végétales, l'article 61§3 du règlement 6/2002 pour les dessins et modèles communautaires et par l'article 65§3 du règlement 207/2009 sur la marque communautaire.

²¹⁴ CJUE, 8 décembre 2011, *KME e.a. c/ Commission*, Aff. C-272/09 P, *Rec.* 1-12789. Selon certains auteurs, sa mise en œuvre est même conditionnée à la découverte d'un motif d'illégalité de l'acte contrôlé.

Ce contrôle de légalité, depuis le Traité de Paris, est défini de manière très similaire au recours pour excès de pouvoir. On retrouve en effet dans toutes les versions antérieures de l'article 263 TFUE, une énumération des moyens d'annulation, très largement inspirée de celle que la doctrine administrative française a systématisée à partir de la jurisprudence du Conseil d'État : incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application et détournement de pouvoir. La « légalité » soumise au contrôle du juge est ainsi définie par ces quatre cas d'ouverture, dont la signification sera détaillée plus loin.

Le recours en annulation n'est toutefois pas la seule voie du contrôle direct de légalité. Le contentieux communautaire ouvre en effet à côté de l'action en contestation de l'action des institutions, une action en contestation de leur inaction. Ce second recours est en quelque sorte une construction en miroir du premier.

b. Le recours en carence

Il y a en effet, une « parenté »²¹⁵ entre le recours en annulation et le recours en carence. Cette seconde voie de droit, qui est une originalité communautaire par rapport au contentieux administratif, a également une double fonction : non seulement elle permet de garantir le respect de l'équilibre institutionnel à l'initiative d'un des requérants privilégiés, mais elle assure également la protection des droits des individus auxquels l'abstention d'une institution est susceptible de porter atteinte. Selon les termes de l'article 265, alinéa 3 TFUE, ce recours permet en effet à toute personne physique ou morale de « faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis », déclenchant ainsi un contrôle de légalité de même nature que celui prévu dans le recours en annulation. L'auteur de l'abstention doit avoir été invité à agir au préalable (cette demande ouvre un délai de deux mois, qui repousse d'autant la recevabilité d'un éventuel recours juridictionnel)²¹⁶. La technique du recours en carence est essentielle au contentieux communautaire dans la mesure où il n'existe pas de construction similaire à celle de la décision implicite en droit administratif français. Elle permet donc d'éviter que par son silence,

²¹⁵ Conclusions jointes Mischo sur CJCE, 12 juillet 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, Aff. 377/87, et *Commission c/ Conseil*, Aff. 383/87, Rec. 4017 et 4051.

²¹⁶ C'est une des seules hypothèses où une forme de recours administratif préalable est nécessaire dans le contentieux de l'Union (et elle s'explique bien sûr par l'absence d'acte susceptible de constituer l'équivalent de la décision administrative préalable du contentieux administratif français).

c'est-à-dire par l'absence de décision expresse, l'institution puisse s'opposer à la formation d'un contentieux.

Dans le sillage des conditions de recevabilité du recours en annulation, la portée de recours en carence a été élargie par la Cour de justice en raison de cette parenté. La Cour a ainsi écarté une interprétation littérale de l'ex-article 232 TCE, qui aurait conduit à n'admettre la contestation d'une carence que par le destinataire virtuel de l'acte en défaut. Au contraire, après avoir affirmé que carence et annulation constituent « l'expression d'une seule et même voie de droit »²¹⁷, le juge a admis l'identité des conditions de recevabilité²¹⁸, que ce soit du point de vue du requérant (celui-ci pouvant démontrer que même sans en être le destinataire, il serait directement et individuellement affecté par l'acte en défaut) ou des conditions tenant à l'acte lui-même (avec les mêmes assouplissements quant aux caractéristiques formelles de l'acte, et la même définition de l'acte faisant grief).

L'identité de la carence et de l'annulation se prolonge dans les modalités d'examen au fond, puisque ce sont les mêmes moyens d'annulation qui sont susceptibles d'être mobilisés dans le contrôle de légalité de l'abstention.

2. Les éléments du contrôle de validité

L'énumération des cas d'ouverture n'est pas suffisante pour décrire l'office du juge de la légalité. Les différents moyens n'ont ni le même régime, ni la même importance en raison de la ventilation opérée par le juge entre les différents griefs susceptibles d'être soulevés par les requérants²¹⁹. Il faut donc rappeler l'étendue couverte par chacun des moyens d'annulation. Par ailleurs, il est nécessaire d'ajouter une seconde clef de lecture pour appréhender la réalité du contrôle juridictionnel dans un ordre juridique où le pouvoir discrétionnaire est prédominant : celle de l'intensité du contrôle.

a. L'étendue du contrôle

L'incompétence, qui désigne l'hypothèse où un acte est adopté par une institution non habilitée pour ce faire, peut être qualifiée d'incompétence *ratione loci*, *ratione temporis*, *ratione materiae*. Mais pour l'essentiel, le contentieux concerne la compétence matérielle. On s'intéresse donc plutôt à

²¹⁷ CJCE, 18 novembre 1970, *Chevalley c/ Commission*, Aff. 15/70, *Rec.* 975. Pour un rappel plus récent, TPI, 11 juillet 2007, *Asklepios Kliniken c/ Commission*, Aff. T-167/04, *Rec.* II- 2379, pt. 45.

²¹⁸ CJCE, 14 février 1989, *Star Fruit c/ Commission*, Aff. 247/87, *Rec.* 291.

²¹⁹ L'invocation formelle d'un des cas d'ouverture n'est en effet pas une condition de recevabilité, il suffit que le requérant indique en substance des griefs susceptibles d'être rattachés par le juge à l'un d'entre eux (opération le plus souvent implicite).

l'opposition entre deux hypothèses distinctes : l'incompétence relative et l'incompétence absolue. Dans le premier grief, c'est la répartition des compétences au sein de l'Union qui est en jeu. Sera alors souvent évoquée la problématique de l'équilibre institutionnel (par exemple, lorsqu'est contestée l'étendue de la délégation conférée à une agence par la Commission). Dans l'incompétence absolue, c'est plus globalement le principe d'attribution des compétences qui est au cœur du litige (article 5 TUE), puisqu'il s'agit de sanctionner le fait d'avoir exercé une compétence dont l'exercice est normalement réservé aux États membres. Il faut souligner la connexité de l'incompétence relative avec la question de l'erreur dans la base légale, qui est cependant envisagée sous l'angle de la violation des traités, ce qui peut expliquer la rareté de ce moyen dans les arrêts en annulation.

La violation des formes substantielles vient compléter la catégorie des vices de légalité externe. Elle regroupe aussi bien les exigences de forme que de procédure. La formulation retenue par les traités a, dès l'origine, intégré la question du caractère substantiel du vice, ce qui implique le même pouvoir d'appréciation que le juge administratif français sur le caractère justifié de l'annulation au regard des formalités non ou mal exécutées²²⁰. Le caractère substantiel est subordonné à l'appréciation selon laquelle le vice aurait eu une influence sur le contenu de l'acte attaqué, ou à la démonstration que celui-ci porte atteinte aux droits des tiers ou des personnes visées par l'acte dans la procédure administrative. On peut illustrer cette catégorie par le grief tiré du défaut ou de l'insuffisance de motivation²²¹, ou encore la méconnaissance de l'obligation de consultation. C'est aussi sur ce fondement que la Cour a rendu l'arrêt *Kadi*, sanctionnant la méconnaissance des droits de la défense²²².

Dans les moyens relevant de la légalité interne, on retrouve tout d'abord le détournement de pouvoir. Aujourd'hui délaissé, ce cas d'ouverture a sous

²²⁰ Le juge européen ne s'est à l'inverse pas reconnu des pouvoirs aussi étendus que son homologue français quant à la sauvegarde d'un acte vicié. S'il accepte parfois de substituer la base légale ou les motifs de l'acte, et s'il peut de même admettre le caractère surabondant d'un motif, c'est à la condition que la rectification n'impacte pas sur le pouvoir d'appréciation de l'institution (c'est-à-dire aussi bien sur son étendue théorique que sur le résultat concret de son exercice) et que celle-ci ne soit pas en possession d'un pouvoir discrétionnaire.

²²¹ Ces griefs, qui relèvent de la violation des formes substantielles, doivent être distingués de la contestation du bien-fondé de la motivation relevant du contrôle au fond et de la violation des Traités (par exemple, CJCE, 15 décembre 2006, *Italie c/ Commission*, Aff. C-66/02, *Rec.* I-10901, pt. 26). L'obligation de motivation est d'application générale en vertu de l'article 296, al. 2 TFUE et elle est appréciée de manière plus exigeante dans les matières où est reconnu un pouvoir discrétionnaire. On retrouve l'influence allemande dans ce phénomène de vase communicant, où l'illégalité formelle fait présumer l'illégalité au fond de l'acte.

²²² CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, préc.

le Traité de Paris joué une importance particulière : en effet, l'article 33 CECA limitait l'ouverture des requêtes individuelles dirigées contre les décisions générales de la Haute autorité. Seul le moyen tiré du détournement de pouvoir était admis dans cette hypothèse. Pour éviter une réduction trop drastique du droit de recours, la Cour de justice avait alors développé une conception objective se détachant ainsi de la conception française de ce vice. Cependant, dans le cadre du Traité de Rome et depuis lors, la conception subjective classique du détournement de pouvoir prévaut. Il n'est donc possible de censurer un acte sur ce fondement que si est apportée la preuve non seulement d'un vice objectif, mais également de la poursuite par l'institution d'un mobile illicite et caché²²³ (que ce mobile soit étranger au droit de l'Union, ou qu'il n'appartienne pas à l'institution en cause de le poursuivre). La Cour de justice sanctionne également le détournement de procédure qui permet de sanctionner l'institution qui aurait agi « dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité »²²⁴.

Enfin, la dernière catégorie relevant de la légalité interne est désignée par l'expression de « violation des traités et de toute règle de droit relative à son application ». C'est en substance la « violation du droit » et ses différents griefs qui sont ainsi regroupés : erreur de fait et de qualification juridique, erreur de droit quant à la base légale, ou quant au contenu de l'acte autorisé par la règle d'habilitation. La violation des traités est le moyen d'annulation le plus largement défini et le plus souvent mis en œuvre dans le contentieux des actes de l'Union. Par ce cas d'ouverture, le juge est en effet amené à examiner aussi bien les motifs de l'acte (dont il a connaissance grâce à l'obligation de motivation) que son dispositif, voire même l'adéquation des deux éléments en application du principe de proportionnalité²²⁵. Il sanctionnera également la méconnaissance de toute règle de droit de niveau supérieur, au premier rang desquelles il faut compter les droits fondamentaux, répertoriés par la charte annexée au Traité de Lisbonne, ainsi que les principes généraux du droit (proportionnalité, égalité, confiance légitime, bonne administration, etc.).

²²³ Selon les termes de la Cour, le détournement de pouvoir, qui doit être démontré « sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants » (ce qui le rend comme en droit administratif français d'usage malaisé), est constitué par le « fait, pour une autorité administrative, d'avoir usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés » (CJCE, 10 mars 2005, *Italie c/ Commission*, Aff. C-400/99, Rec. I- 3657, pt. 38).

²²⁴ CJCE, 21 juin 1958, *Hauts fourneaux et aciéries belges c/ Haute Autorité*, Aff. 8/57, Rec. 225.

²²⁵ On retrouve à nouveau ici l'influence allemande, puisque le principe de proportionnalité n'est pas comme dans le contentieux administratif français le signe d'un contrôle maximum, mais un principe général du droit applicable quelle que soit l'intensité du contrôle mis en œuvre par le juge.

L'opposition entre la légalité interne et la légalité externe se justifie par le fait qu'elle regroupe globalement la distinction entre les moyens qui sont totalement dépendants des argumentations des parties (et donc soumis au principe de l'immutabilité du litige une fois le délai de recours arrivé à échéance) et ceux qui peuvent être soulevés d'office par le juge jusqu'au délibéré. Incompétence et violation des formes substantielles sont en effet généralement qualifiées de moyens d'ordre public. Il faut y ajouter l'inexistence de l'acte, théorie d'usage peu fréquent, qui peut être soulevée en dehors de l'initiative des parties²²⁶.

b. L'intensité du contrôle

Une fois appréhendée l'étendue du contrôle de légalité, il faut encore s'attacher à décrire son intensité. Celle-ci est en effet variable et la doctrine s'accorde à distinguer deux niveaux de contrôle (dont les effets se cantonnent à la légalité interne). Dans le contrôle normal, l'ensemble des opérations nécessaires à l'application de la règle de droit est contrôlé : établissement des faits, qualification juridique, détermination de l'objet de l'acte et du but poursuivi. Dans l'hypothèse du contrôle restreint ou minimal, la baisse d'intensité du contrôle s'observe à la fois dans « la détermination du fait et du droit » et dans la « confrontation du fait au droit »²²⁷. Bien qu'elle n'ait pas été consacrée par la Cour de justice, qui traite indifféremment du « pouvoir discrétionnaire », il est plus pratique de reprendre ici la présentation conçue par la doctrine publiciste allemande. En effet, on observe une variation de l'intensité du contrôle dans deux hypothèses majeures : lorsque la règle d'habilitation confère à l'institution un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire un pouvoir de choix quant au contenu de l'acte adopté, et lorsque la règle d'habilitation confère une marge d'appréciation à l'auteur de l'acte attaqué dans l'élaboration des motifs de l'acte.

La reconnaissance du pouvoir discrétionnaire implique que, dans le cadre de motifs déterminés et licites, il existe plusieurs dispositifs possibles se départageant seulement par des considérations d'opportunité. Cette liberté de choix peut concerner le but ou l'objectif à poursuivre (et qui doit être identifiable d'après les motifs de l'acte), ainsi que les moyens de l'atteindre, c'est-à-dire le contenu normatif de l'acte. Le juge communautaire considère que ce choix dépasse le champ de la légalité soumise à son examen et refuse d'y substituer sa propre appréciation. Toutefois l'identification d'une erreur manifeste dans la détermination du contenu de l'acte attaqué permet d'« objectiviser » l'examen juridictionnel et de sanctionner le choix normatif

²²⁶ CJCE, 15 juin 1994, *Commission c/ BASF e.a.*, Aff. jointes C-137/92 P e.a, Rec. I-2555.

²²⁷ Selon la terminologie adoptée dans ses travaux de thèse par D. RITLENG.

opéré. On retrouve cette configuration pour les actes administratifs individuels (par exemple, dans le contentieux de la fonction publique communautaire ou des aides d'États avec le pouvoir de dérogation de l'article 107§3 TFUE) comme pour les actes « réglementaires » ou « législatifs » (la Cour répète ainsi dans une jurisprudence constante que la poursuite des objectifs définis par les dispositions relatives à la PAC confère aux institutions un pouvoir discrétionnaire quant aux moyens de les réaliser, aussi bien au niveau des actes de base que dans l'adoption d'actes d'exécution à portée générale par la Commission).

Le juge pourra alors annuler un acte en raison du caractère manifestement inadéquat du choix opéré quant à l'objectif poursuivi ou à son contenu normatif. Même en absence d'énumération des mesures possibles, autrement dit lorsque le pouvoir discrétionnaire est *a priori* le plus grand, le caractère manifeste de l'erreur peut se découvrir dans la comparaison entre les différents éléments de l'acte (motifs, objet et but de l'acte).

La reconnaissance d'une marge d'appréciation doit être distinguée car elle se répercute uniquement sur les motifs. Dans l'établissement – hypothèse toutefois rare²²⁸ – et l'appréciation des faits, la juridiction communautaire est susceptible de reconnaître une marge d'erreur ne l'amenant à sanctionner la décision prise qu'en cas, là aussi, d'erreur manifeste. La reconnaissance par le juge de cette marge d'appréciation peut résulter de plusieurs facteurs : complexité de l'analyse factuelle (particulièrement en matière économique où l'institution est souvent amenée à réaliser des raisonnements prédictifs), technicité de la matière (par exemple en matière d'évaluation médicale), subjectivité de l'évaluation (mérites d'un fonctionnaire), et indétermination de la norme d'habilitation (indétermination pouvant toutefois être supprimée par les précédents jurisprudentiels)²²⁹ sont les éléments les plus fréquemment identifiés.

L'autorité disposant d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une marge d'appréciation reste soumise aux principes généraux du droit qui peuvent réduire sa liberté de décision. C'est notamment le cas avec le principe de proportionnalité²³⁰, même si généralement le juge n'admet de censurer que

²²⁸ Par exception, l'abaissement du standard de contrôle s'observe parfois dans l'établissement des faits s'ils « ne peuvent faire l'objet d'une constatation objective, exhaustive et exacte, quand leur mise en évidence n'est susceptible que d'une évaluation ou d'une appréciation, donc d'une approximation » (D. RITLÉNG, « Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires », *AJDA*, 1999, p. 645). Le plus souvent, c'est cependant dans l'opération d'appréciation des faits que réside la marge d'appréciation.

²²⁹ Aude BOUVERESSE parle à ce sujet de marge d'interprétation (*Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010).

²³⁰ Le principe de proportionnalité implique un triple examen : la mesure doit objectivement être adéquate, nécessaire, et justifiée par l'intérêt poursuivi.

des mesures « manifestement disproportionnées » (en particulier lors du contrôle d'acte à portée générale).

S'agissant de l'objet de l'étude, la distinction entre les actes réglementaires et législatifs ne semble pas constituer un critère déterminant de l'intensité du contrôle. Et si certains auteurs s'accordent à voir dans la portée générale ou individuelle de l'acte une des causes de la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire²³¹, il semble difficile d'affirmer une corrélation nécessaire et systématique entre l'intensité du contrôle et la nature de l'acte examiné²³². Mais surtout, comme nous l'avons vu, la dimension normative d'un acte n'est pas réductible aux seuls actes législatifs mais est également reconnue dans le cadre de l'exécution. La nature individuelle ou non d'un acte semble en définitive davantage pertinente pour différencier ceux qui sont susceptibles d'un contrôle direct de légalité et ceux qui relèvent en principe d'un contrôle indirect lorsque le demandeur est un particulier.

3. Les effets du contrôle de validité

La dimension objective du contrôle de légalité se retrouve au stade des effets du constat d'illicéité. S'il est fait droit à la demande, la décision du juge est en effet revêtue de l'autorité de chose jugée et s'impose *erga omnes* (classiquement, l'autorité n'est que relative dans le cas contraire).

L'article 264 TFUE rappelle à ce titre que dans ce cas, la Cour doit déclarer l'acte en cause « nul et non avenue ». Comme l'annulation prononcée par le Conseil d'État, la nullité consacrée par le traité a donc en principe un effet rétroactif (un effet *ex tunc* dans le langage communautaire). Elle peut par exception ne valoir que pour l'avenir, puisque la juridiction peut indiquer « ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs » (le Traité de Rome limitait cette possibilité aux seuls règlements, mais la révision du Traité de Lisbonne a tiré les conséquences de la jurisprudence qui avait étendu cette possibilité à l'ensemble des actes communautaires et non seulement aux règlements). On parlera alors d'effet *ex nunc* de l'annulation. La modulation est subordonnée aux exigences de l'intérêt général, et plus particulièrement à celles qui s'attachent au maintien de la sécurité juridique. Les arrêts réservent toutefois la situation du

²³¹ CJCE, 19 novembre 1998, *Royaume-Uni c/ Conseil*, Aff. C-150/94, *Rec.* I-7235. La Cour reconnaît également que l'obligation de motivation qui pèse sur l'adoption d'un acte à portée générale est moins lourde, ce qui n'est pas sans lien avec le pouvoir de décision dans la conception communautaire.

²³² Dans la mise en œuvre de son pouvoir décisionnel en matière de concurrence, la Commission s'est en effet parfois vu reconnaître un large pouvoir d'appréciation pour l'adoption d'acte individuel. De même, l'unité du régime de responsabilité de l'Union nous paraît confirmer l'hypothèse d'une indifférenciation de l'appareil juridictionnel dans le contrôle des actes de l'Union, qu'ils soient de portée générale ou non.

requérant à l'origine de l'annulation et celle des requêtes pendantes en cas de modulation. Ce pouvoir a également été mis en œuvre dans le cadre du renvoi préjudiciel en appréciation de validité.

Au-delà des effets temporels de l'annulation, celle-ci emporte des obligations pour les institutions. Elles sont tenues d'exécuter dans un « délai raisonnable » les arrêts faisant droit à un recours en annulation ou en carence en application de l'article 266 TFUE (ce qui peut impliquer des mesures de remise en l'état de la situation juridique du requérant). La Cour a toujours interprété cet article, qui fonde l'autorité de chose jugée de ses arrêts, comme excluant qu'elle se reconnaisse un pouvoir d'injonction à l'encontre des institutions de l'Union. Elle défend cette position en arguant du caractère inutile de cette compétence, dès lors que l'obligation d'exécution est clairement affirmée par le droit originaire et que l'autorité de chose jugée s'étend au dispositif et aux motifs qui en sont le soutien nécessaire. Étant donné la précision et la longueur des motivations rendues, il faut reconnaître que les conséquences de l'annulation sont rarement incertaines. Dans l'hypothèse inverse, la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire impose à la Cour de respecter l'autonomie décisionnelle des institutions de sorte qu'elle ne pourrait chercher par la reconnaissance d'un pouvoir d'injonction à leur ôter leur liberté de choix dans l'exécution de l'arrêt.

B. Les contrôles indirects

Comme nous l'avons déjà indiqué, le contrôle de légalité des actes de l'Union, y compris des actes réglementaires, n'est pas exclusivement opéré par le biais des recours en annulation et en carence. Indirectement en effet les juridictions de l'Union peuvent être saisies, soit par la voie de l'exception, soit, ce qui est quantitativement et substantiellement beaucoup plus important, par la voie des questions préjudicielles en appréciation de validité.

1. L'exception d'illégalité

L'exception d'illégalité n'est pas une voie de droit autonome puisqu'elle doit toujours être invoquée dans le cadre d'un autre litige (le plus souvent dans le cadre du recours en annulation, mais il est possible aussi de l'évoquer dans le cadre des autres recours et notamment du recours en indemnité). Mais c'est bien une voie de droit même si elle est accessoire, prévue par les traités communautaires. Le principal intérêt de l'exception d'illégalité, c'est en principe d'ouvrir le contentieux à l'encontre des actes à

portée générale au moyen d'un recours à l'encontre des actes d'exécution contre lesquels les requérants remplissent les conditions de *locus standi*.

Dans le Traité CECA elle était invocable de façon très exceptionnelle, alors que dans les Traités CE et CEEA, elle est conçue plus largement. Elle n'a depuis lors pas été modifiée et l'article 277 TFUE indique aujourd'hui que toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte à portée générale, invoquer son inapplicabilité en se fondant sur n'importe lequel des moyens invocables dans le cadre du recours en annulation. Classiquement, la juridiction ne peut l'annuler mais peut alors le déclarer inapplicable.

Il est intéressant de noter que l'exception d'illégalité n'est ouverte que contre les actes à portée générale, ce qui englobe bien sûr les actes réglementaires.

En dépit de son intérêt théorique, l'exception d'illégalité est très peu utilisée. Il faut dire que ses conditions d'utilisation sont par nature restrictives. Ainsi, l'exception d'illégalité reste un recours accessoire ouvert uniquement à l'occasion d'un autre recours direct, à l'exclusion des questions préjudicielles²³³. En outre on ne peut invoquer l'illégalité d'un acte B à l'occasion d'un recours contre l'acte A qu'à condition qu'il y ait un lien direct entre les actes A et B, soit que B soit la base juridique de A, soit qu'il soit l'un des éléments d'une chaîne d'actes juridiques²³⁴.

Pour le reste, il faut distinguer selon qu'elle est mise en œuvre par les particuliers ou par les États. Dans le premier cas, l'interprétation du traité par la Cour a été relativement libérale pour ouvrir au maximum cette voie de droit, notamment dans le but de compenser le fait que le recours en annulation n'est pas très ouvert pour les particuliers. C'est ainsi que la Cour a interprété largement le terme de « règlement » qui figurait initialement dans le traité en l'étendant à tous les actes qui, même s'ils ne répondent pas à cette appellation, produisent des effets de droit similaires²³⁵. La version actuelle ne fait donc que reprendre cette évolution jurisprudentielle. Cependant, l'exception d'illégalité n'est pas d'une grande utilité pour les particuliers dès lors qu'en vertu du principe d'administration indirecte, les actes d'application sont le plus souvent adoptés par les institutions nationales.

En revanche, s'agissant des États et des institutions qui peuvent facilement accéder au recours en annulation, la Cour a été plus sévère. La

²³³ CJCE, 15 février 2001, *Nachi Europe*, Aff. C-239/99, *Rec.* I-1197.

²³⁴ Est ainsi possible l'exception d'illégalité contre l'avis d'ouverture d'un concours à l'appui d'un recours en annulation dirigé contre la décision de rejet de candidature du requérant, TPI, 16 septembre 1993, *Noonan*, Aff. T-60/92, *Rec.* II-911.

²³⁵ CJCE, 6 mars 1979 *Simmenthal*, Aff. 92/78, *Rec.* 777 (sur les avis d'adjudication sur la vente de produits agricoles stockés).

Commission a même soutenu pendant un certain temps la thèse que l'exception d'illégalité leur était complètement fermée²³⁶. Ce n'est pas le cas, mais – même si la jurisprudence, peu fournie, manque de clarté – la Cour n'y semble pas très favorable et l'hypothèse demeure exceptionnelle²³⁷.

Beaucoup plus fréquent est le contrôle de validité opéré dans le cadre de la question préjudicielle.

2. La complémentarité du contrôle incident par voie préjudicielle

Il n'est pas certain que la première raison d'être du mécanisme préjudiciel mis en place dès l'origine dans le cadre communautaire soit d'organiser une forme de contrôle de validité compensatoire. Il vise en réalité d'abord et avant tout à structurer un espace juridictionnel composite dans lequel nul lien de type hiérarchique n'unit juridictions communautaires et juridictions nationales. Le mécanisme de la question préjudicielle a alors permis aux juridictions nationales et communautaires de nouer des rapports de systèmes et d'assurer par là même la diffusion et l'application uniforme du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux. Il ne s'agit d'ailleurs pas à proprement parler d'un recours contentieux, mais d'un mécanisme de coopération judiciaire (suivant les termes mêmes de la Cour) qui établit la participation de la Cour de justice au règlement du contentieux dévolu aux juridictions nationales. Il joue un rôle fondamental dans le système juridictionnel européen, ne serait-ce que pour des raisons quantitatives, puisque la question préjudicielle représente environ 50 % de l'activité de la Cour.

Mais il constitue aussi une forme d'autant plus importante de contrôle de validité des actes réglementaires et/ou de portée générale que, comme nous l'avons indiqué, l'accès direct au prétoire des juridictions de l'Union est limité dans le cadre du recours en annulation contre ce type d'actes pour les particuliers. Tel n'est évidemment pas le cas de la question préjudicielle qui est au contraire, d'un certain point de vue, très largement ouverte²³⁸.

²³⁶ Par analogie avec la situation des requérants individuels qui ne peuvent, par le biais de l'exception d'illégalité, contourner le caractère définitif d'un acte qu'ils auraient oublié d'attaquer dans le délai contentieux, alors qu'ils étaient manifestement recevables à le faire (TPI, 12 juillet 2001, *Kristina Kik*, Aff. T-120/99, *Rec.* II-2235).

²³⁷ V. par ex. CJCE, 10 juillet 2003, *Commission c/ BCE*, Aff. C-11/00, *Rec.* I-7147 ; ou CJCE, 15 mai 2008, *Royaume d'Espagne c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-442/04, *Rec.* I-3517.

²³⁸ Les États membres sont d'ailleurs invités par l'article 19§1, al. 2 TUE à établir « les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union », ce qui suppose la possibilité d'invoquer l'illégalité d'un acte communautaire servant de base juridique à une mesure nationale.

L'article 267 TFUE prévoit que la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel et à la demande d'un juge interne non seulement sur l'interprétation des textes communautaires, mais aussi et même surtout au regard de l'objet de notre étude sur l'appréciation de validité des actes du droit dérivé. Or la Cour a très rapidement assimilé l'appréciation de validité à l'appréciation de légalité. C'est ainsi qu'elle a estimé que les cas d'ouverture étaient les mêmes que ceux du recours en annulation, tout comme le « bloc de légalité » à faire respecter. Seules diffèrent les conséquences puisque la Cour ne peut, dans le cadre préjudiciel, annuler l'acte, mais simplement « dire pour droit » qu'il est invalide, en principe avec un effet rétroactif mais le cas échéant exclusivement à partir de la date de son arrêt²³⁹. Cela implique certes sa non-application par la juridiction qui a procédé au renvoi, mais n'empêche pas l'acte de continuer d'exister (même si les institutions ont l'obligation de tirer les conséquences de la déclaration d'invalidité).

Comparable au recours en annulation, le renvoi préjudiciel en appréciation de validité est en outre très largement ouvert. Il convient de noter que la Cour a ainsi toujours eu de la notion de « droit dérivé » l'interprétation la plus large possible et que sont par suite nécessairement inclus l'ensemble des actes à portée générale et donc *a fortiori* des actes réglementaires. De même, la Cour a également retenu une acception très large de la notion de juridiction nationale au sens de l'article 267 TFUE²⁴⁰. Elle a en revanche, du fait sans doute d'un développement quantitatif important, été amenée à appliquer plus restrictivement la condition selon laquelle la réponse à la question préjudicielle posée doit être nécessaire à la résolution d'un litige devant la juridiction nationale.

La logique d'ouverture de la question préjudicielle n'est toutefois pas sans limite et la « compensation » ainsi offerte aux particuliers n'est que relative.

D'une part, il convient de relever qu'existe en droit communautaire une exception de recours parallèle. La question préjudicielle en appréciation de validité n'est ainsi pas recevable si manifestement la partie concernée avait été au préalable en mesure de requérir utilement en annulation²⁴¹.

D'autre part, comme nous l'avons déjà indiqué, la question préjudicielle est une procédure de juge à juge et, même encadrée par les obligations de renvoi qui pèsent sur les juridictions nationales en cas de doute sérieux sur la validité d'un acte, la marge d'appréciation du juge national demeure.

²³⁹ CJCE, 15 octobre 1980, *SA Roquette c/ France*, Aff. 145/79, Rec. 2917.

²⁴⁰ CJCE, 6 octobre 1981, *Broekneulen c/ Huisarts Registratie Commissie*, aff. 246/80, Rec. 2311.

²⁴¹ CJCE, 11 novembre 1997 *Eurotunnel*, Aff. C-408/95, Rec. I-6315.

BIBLIOGRAPHIE

- F. BERROD, *La systématique des voies de droit communautaires*, Paris, Dalloz, 2003, 1136 p.
- B. BERTRAND, *Le juge de l'Union européenne, juge administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 1170 p.
- A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 675 p.
- P. CASSIA, *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Paris, Dalloz, 2002, 1045 p.
- L. COUTRON, *La contestation incidente des actes de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 872 p.
- P-Y. MONJAL, *Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires*, Paris, LGDJ, 2000, 568 p.
- D. RITLÉNG, *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de première instance des communautés européennes*, Strasbourg, 1998, 725 p.
- C. BLUMANN, « A la frontière de la fonction législative et de la fonction exécutive : les “nouveaux” actes délégués », in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 127-144.
- L. COUTRON, « Premières précisions sur la clause “Jégo-Quéré” », *Revue des Affaires Européennes*, 2012, n°1, pp. 163-169.
- M. FROMONT, « L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1966, vol. 2, p. 47.
- « Les actes de l'Union », *Tgxw'it ko gut kmg'f g'f t qk'gwt qr² gp*. 2015, vol. 1, dossier spécial, pp. 7-93.