

The Judicial Control of the Administrative Acts Legality in Community Law. Exempted Acts of the Community Judicial Control

Senior Lecturer Andreea-Diana PAPA, PhD
Spiru Haret University of Bucarest
papa.andreea1980@yahoo.com

Denisa Loredana BICĂ
Spiru Haret University of Bucarest
papa.andreea1980@yahoo.com

Abstract: The present paper has as its main objective to present the role played by the legality principle for the rule of law as well as to analyse the signification of legality control of administrative acts in the context of European Union law, and to present those acts that are excerpted from the jurisdictional control of legality. In order to achieve this result the doctrine was analysed and compared to the jurisprudence of the European courts. In our opinion the legality principle has to be interpreted in a permissive manner of the obligation to respect and comply to the «legality block» composed of the defining rules of the three distinct juridical systems, the national norms, the European Union norms and those established by ECHR as well as the conformity to the jurisprudence of the European Union Court of Justice and the European Court of Human Rights, taking into consideration the fact that their decisions have law value and are extensions of the legality principle.

Keywords: state law; legality principle; administrative documents; judicial control

1. Le Principe de la Légalité Communautaire

Le principe de la légalité communautaire est reconnu dans la jurisprudence communautaire depuis longtemps, La Cour de Justice utilisant pour celle-ci des expressions diverses: le principe de légalité communautaire ou communauté de droit.

Ainsi, dans la cause 294/83 Les Verts c le Parlement Européen, le paragraphe 23, l'instance communautaire a statué que la C. E. E (La Communauté Economique Européenne) est une communauté basée sur l'ordre de droit, de sorte que ni ses

Etats membres, ni ses institutions ne peuvent se soustraire au contrôle visant la conformité des actes adoptés par celles-ci avec la charte constitutionnelle de base, qui est le traité et qui a institué un système complexe des voies d'attaque et des procédures, conçu pour confier à l'instance communautaire le contrôle de la légalité des actes adoptés par des institutions. De ce point de vue, le traité est devenu la base de la légalité communautaire, un véritable «corps de droit» applicable aux institutions des Etats membres et de ses ressortissants, différent du droit international et national. (Prescatore, 2006, p. 75)

Pourtant, il faut signaler aussi le fait que les institutions communautaires et les Etats membres sont obligés de respecter non seulement les dispositions des traités institués, mais aussi les autres actes normatifs communautaires (actes de droit dérivé) les engagements internationaux assumés par les communautés, les principes généraux de droit communautaire, ce qui correspond à l'expression «bloc de légalité communautaire». Appliqué au domaine de l'Administration, le principe de la légalité se réduit à l'ensemble des modalités visant la prévention, la limitation et le contrôle de l'arbitraire dans la conduite du pouvoir public.

Dans le droit interne des Etats européens, on assiste à un phénomène d'expansion de la légalité administrative vers un ensemble de sources supra-législatives et infra-législatives et on croit que le bloc de légalité ne se soustrait pas non plus à ce phénomène.

Dans la doctrine occidentale, on soutient que la distinction entre les actes de base résultant directement des dispositions du traité et les actes d'exécution pris dans l'application des anciens n'a pas la valeur de droit interne (Auby & Rochere, 2007, p. 374) et que en effet, la Cour de Justice soumet tous les actes communautaires d'importance générale, qu'elle qualifie sans aucune différence des «actes normatifs» à un régime de même nature, avis que nous partageons.

D'une manière traditionnelle, la légalité administrative contient comme élément matériel, l'intérêt public. Mais, pendant que dans le droit interne, l'intérêt public est conçu comme un surpassement des intérêts spéciaux, par lesquels l'Administration se joint à la volonté générale, l'intérêt communautaire se présente plutôt comme une synthèse des intérêts nationaux et sectoriels, par l'intermédiaire desquels l'Administration réalise les objectifs du traité.

Dans ces objectifs se trouvent les vraies bases constitutionnelles du droit administratif communautaire. Ainsi, la légalité administrative communautaire se

présente comme un ensemble organisé de moyens afin d'atteindre les objectifs du traité.

D'une manière générique, la légalité regroupe la sphère des contraintes et des limitations qui doivent s'imposer à l'administration en vertu d'un principe général de protection.

Dans la cause 46/87 et 277/88 Hoechst C Commission (Tudor & Calin, pp. 195-199), l'instance communautaire a décidé que, dans tous les systèmes juridiques des Etats membres, les interventions du pouvoir public dans la sphère de l'activité privée de chaque personne, physique ou morale, doivent avoir un fondement légal et soient justifiées par les motifs prévues par la loi et que ces systèmes doivent fournir une protection envers les interventions arbitraires ou disproportionnelles, protection qui doit être reconnue comme principe de droit communautaire. En sens classique, le principe de la légalité désigne d'un côté que l'action de l'administration s'inscrit dans un cadre légal, et d'un autre côté les actes administratifs soient conformes aux dispositions du droit en vigueur.

2. Le Contrôle de la Légalité Communautaire

2.1. Les Modalités d'Exercice du Contrôle de la Légalité

Le respect objectif de la légalité communautaire et le besoin de protection des sujets soumis à l'autorité de la Communauté, présuppose que chaque acte communautaire constitue l'objet d'un contrôle juridictionnel. Les actes des institutions communautaires jouissent en principe de la présomption de légalité et produisent des effets juridiques jusqu'à ce qu'ils soient annulés ou retirés. Par exception, les actes touchés par une irrégularité dont la gravité est évidente, doivent être considérés comme n'ayant produit aucun effet juridique et vus comme inexistant du point de vue juridique.

Dans la décision *Les Verts C. Parlement*¹, l'instance communautaire a retenu que la Communauté Européenne est une communauté de droit par le fait que ni les Etats membres ni les institutions communautaires n'échappent au contrôle de conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle (T. C. E), qui par les dispositions de l'article 230 et de l'article 241 d'un côté, et les dispositions de l'article 234 d'un autre côté, a établi qu'un système complet des voies de recours et des procédures,

¹ C. J. C. C 23. 04. 1986 off. 294/83, point 23.

destiné à confier à la Cour de Justice le contrôle de légalité des actes des institutions. La voie du respect de la légalité par l'administration communautaire et la voie du recours en annulation, réglementée par les prévisions de l'article 230 T. C. E. qui au deuxième alinéa, stipule clairement les cas d'annulation: l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de n'importe quelle autre règle de droit relative à son application et à l'abus de pouvoir. En ce qui concerne l'incompétence, même si elle est considérée comme moyen d'ordre public, son champ d'application se confond en général avec la violation du traité.

Dans la doctrine occidentale (Isaac & Blanquet, 2006, p. 385) partant de la jurisprudence de l'instance communautaire, on a montré que la différence entre une incompétence interne (la violation par une institution du domaine d'une autre ce qui constitue motif pour le recours en annulation) et l'incompétence externe (l'intervention communautaire en matières qui font partie des compétences exclusives des Etats membres, ce qui entraînerait l'inexistence de l'acte et la possibilité de constater l'inexistence dans le cadre du recours en annulation), n'a pas incidence en ce qui concerne le recours en annulation, avis que nous partageons. La violation des formes substantielles, constitue aussi un moyen d'ordre public et contient en principal la violation de l'obligation de motivation.

Par l'arrêt rendu dans la cause Commission C. Conseil (Tudor & Calin, pp. 376-381), la Cour a annulé deux règlements adoptés par le Conseil, constatant d'un côté que les actes attaqués n'accomplissent pas les demandes de motivation prévues par l'article 253 T. C. E et d'un autre côté que ceux-ci n'ont pas été adoptés en vertu de la base juridique correcte.

Se référant à sa jurisprudence antérieure, La Cour a retenu que les actes communautaires doivent contenir l'exposition des éléments de fait et de droit qui ont été à la base de leur adaptation, de sorte que l'instance puisse exercer son contrôle et elle a remarqué que, dans le cadre du système de compétences de la communauté, l'élection de la base juridique d'un acte ne peut dépendre exclusivement de la conviction d'une institution en ce qui concerne le but suivi, mais il doit se fonder sur des facteurs objectifs, qui ne peuvent pas être soumis au contrôle judiciaire.

Dans l'arrêt rendu dans la Cause 380/03 L'Allemagne C Le Parlement Européen et le Conseil¹ C. J. C. E. – La grande chambre a établi aussi les limites de l'obligation de motivation, en statuant que l'accomplissement de l'exigence de motivation doit être appréciée non seulement par référence à la formulation de la mesure, mais aussi au contexte dans lequel celle-ci a été adoptée, au corps entier de règles de droit, ainsi que, si l'acte en litige indique dans une manière claire l'objectif, il serait excessif d'imposer une motivation spécifique pour chaque option technique réalisée.

Revenant à la violation des formes substantielles, il est nécessaire de préciser le fait que les avis et les consultations prévus d'une manière expresse dans le texte, constituent aussi des formalités substantielles. D'autres formalités substantielles sont les garanties de procédure contradictoire, qui s'imposent à titre de respect du droit à la défense dans n'importe quelle procédure que la Cour reconnaît comme principe fondamental du droit communautaire. À cet égard, dans l'arrêt rendu dans les causes connexes C/46/87 et C 227/88 (Tudor & Calin, pp. 195-210) Hoechst AG C Commission C. E, la Cour a établi que le respect du droit à la défense comme principe fondamental, doit être assuré non seulement dans les procédures administratives qui peuvent conduire à l'application de quelques sanctions, mais aussi dans le cadre de procédures d'enquête préalable qui peuvent avoir un caractère déterminé pour l'établissement des preuves en ce qui concerne le caractère illégal de nature à engager la responsabilité.

La violation du traité ou de n'importe quelle autre règle de droit relative à son application, équivalent avec la violation de la loi dans le contentieux français de l'excès de pouvoir, sanctionne l'ignorance/l'inobservance des règles à l'exception de celles de compétence, forme et but. Les règles dont on peut invoquer la violation par l'intermédiaire de ce moyen d'annulation, constitue «le bloc de la légalité communautaire» ou existe une hiérarchie. Ainsi, au sommet se trouvent les traités, ensuite on trouve les actes adoptés dans l'application immédiate des traités: les règlements, les directives, les décisions.

Au-delà du droit primaire et secondaire, la Cour a indiqué explicitement que la violation des principes généraux du droit est admissible dans le cadre du recours en annulation, les principes faisant partie de l'ordre juridique communautaire, de sorte que leur ignorance constituerait une violation du traité ou de n'importe quelle

¹ Publié dans la Revue de Droit Communautaire no. 3/2007, pp. 148-155.

autre règle de droit en vertu de l'article 230 T. C. E¹. (Isaac & Blanquet, 2006, pp. 386-387)

Relativement au motif du détournement de pouvoir, l'instance communautaire a adopté exactement la même définition que dans le droit français: l'autorité communautaire a suivi d'autres buts que ceux pour lesquels les pouvoirs en cause lui ont été confiés, établissant aussi trois formes principales du détournement de pouvoir: décision manquées de chaque but d'intérêt publique; décision avec un but d'intérêt publique qui n'est pas le meilleur et le détournement de pouvoir (Isaac & Blanquet, 2006, p. 388). Ce moyen a été retenu en spécial dans le contentieux de la fonction publique communautaire sous la forme dans laquelle le but de l'acte était étranger au service².

Dans le contexte de l'analyse du contrôle de légalité communautaire, on peut aussi signaler le fait que, en vertu des dispositions de l'article 234 et de l'article 241 T. C. E, on reconnaît au chaque demandeur la possibilité d'impliquer dans un procès la légalité des actes communautaires devant le juge national et de le forcer à saisir le juge communautaire sur voie préjudiciaire. Ainsi, dans la décision *Rocke*³, la Cour considère que sa compétence ne suppose aucune limite en ce qui concerne les causes en vertu desquelles la validité de ces actes pourrait être contestée, établissant qu'à cet égard on peut appliquer le système de contrôle de la légalité du cadre du recours en annulation. De la sentence *Du Parti des Verts C/ le Parlement Européen*, il résulte que non seulement les institutions communautaires mais aussi les Etats membres sont soumis au contrôle de la conformité de leurs actes avec les dispositions du traité. Même si dans le traité il n'existe aucune disposition à cet égard, et que la Cour ne peut annuler ou abroger des lois nationales d'un Etat membre ou des actes administratifs des ses autorités qui violerait le traité, mais par les renvois préjudiciels, la Cour s'accoutume à fournir des interprétations du droit communautaire si précises qu'elle ne laisse aucun doute en ce qui concerne la compatibilité des règlements nationaux en cause avec le droit communautaire (Kovar, 1997, p. 143). Dans le même sens, par l'interprétation de l'article 6 de la directive 76/2007 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, la Cour a prescrit aux Etats membres d'introduire dans leur ordre intérieur des garanties juridictionnelles en élevant le droit à une protection effective au rang de principe

¹ C. J. C. E, 23. 11. 1971 *Bock off 62/70*; C. J. C. E. 3. 95. 1978 *Toffer off 112/77*.

² C. J. C. E, 5. 05. 1966 *Gutman off.18 et 35/65*, C.J.C.E.- 29. 09. 1976 *Giuffrida off.105/75 de 29. 09. 1976*.

³ C. J. C. E, 16. 06. 1998 *Rocke C 162/96*, point 26.

général du droit, ce qui oblige les Etats membres à constituer dans de nombreux secteurs des voies de contrôle des mesures nationales contraires au droit communautaire¹.

2.2. La Dimension du Contrôle du Juge Communautaire

Ayant à la disposition, par la motivation obligatoire, le pouvoir d'analyser les motifs et le mobile des institutions communautaires, et par le biais du principe de proportionnalité de demander un rapport de proportion juste entre la base de la décision, la finalité et la décision même, le juge de la légalité des actes des institutions communautaires pourrait mettre en application un contrôle total.

Pourtant, l'exercice du contrôle juridictionnel de la légalité des actes communautaires doit tenir compte de différentes contraintes, parmi lesquelles la protection effective des intérêts de la communauté et le principe du pouvoir discrétionnaire dont disposent les institutions communautaires, soit du fait que l'accomplissement de leur mission implique des appréciations économiques ou techniques complexes, soit que celle-ci est conforme aux responsabilités qui leur sont confiées par le traité (Azoulay, 2007, pp. 393-394). Il résulte qu'en principe, le juge communautaire exerce un contrôle restreint de légalité.

Dans la doctrine administrative roumaine (Alexandru, 2007, p. 353), on a montré que ce contrôle juridictionnel de la légalité s'arrête là où l'application du droit s'arrête et où d'autres aspects déterminent la décision comme l'opportunité technique ou politique d'une mesure. L'auteur cité invoque aussi l'opinion de l'instance communautaire dans la solution de la cause 191/1982 (Fedial vs Commission) qui, analysant le rapport entre le pouvoir discrétionnaire et le contrôle juridictionnel, retient que le juge n'intervient pas dans l'appréciation réservée aux autorités communautaires, mais exerce un contrôle normal en présence d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité publique.

En ce qui nous concerne, nous avons la même opinion et précisons dans le même sens, que l'instance communautaire a reconnu aussi un grand pouvoir discrétionnaire important de la Commission Européenne. Ainsi, dans la matière de la concurrence, il a retenu que l'exercice de la commission comporte des appréciations complexes que le contrôle juridictionnel doit respecter (C. J. C. E

¹ Voir C. J. C. E, 13. 03. 2007 Unileit C 432/05; C. J. C. E 19. 09. 2006 Wilson C 506/04.

Cause 56 et 58/64 Consten et Grundig). De même, il a retenu un pouvoir discrétionnaire du Conseil concernant les mesures de politique économique et en spécial pour la gestion de la politique agricole commune.

Dans l'arrêt rendu dans la cause C 183/79 Roquette Frères C Conseil, l'instance communautaire a statué que lorsque l'application par le Conseil de la politique agricole de la Communauté suppose la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont celle-ci jouit, ne s'applique pas exclusivement à la nature et l'importance des dispositions qui doivent être prises, mais à la constatation des dates de base, et le juge doit se limiter à examiner si elle ne comporte pas une erreur ou un abus de pouvoir si l'autorité respective n'a pas dépassé d'une manière évidente les limites de son pouvoir d'appréciation.

De l'analyse de cet arrêt, il résulte que le pouvoir d'appréciation ne signifie pas un pouvoir qui n'est pas contrôle, parce que la Cour examine si l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas touché par une erreur manifeste ou par un détournement de pouvoir ou si l'autorité a dépassé ses limites du pouvoir d'appréciation, ainsi, exerçant un contrôle limite, mais les modalités de contrôle ne sont pas nécessairement limitées. A cet égard il y a les principes généraux du droit (égalité, confiance légitime et proportionnalité) que la Cour a établi et dont on garantit le respect, devenant une composante essentielle de la légalité de la Communauté. Ainsi, devant un pouvoir discrétionnaire, le juge utilise le principe de proportionnalité et sanctionne les mesures disproportionnées de résultat suivi (C. J. C. E.- 5. 07. 1977; C 114/76)

En ce qui concerne le contrôle des actes individuels, celui-ci repose sur le respect des règles de forme et des garanties procédurales. Dans la doctrine occidentale¹, on a apprécié que le contrôle est toujours limité, dans la mesure où il touche le fonds, et il est élargi dans la mesure où il se rapporte à la procédure (opinion illustrée par la jurisprudence Technische Universität² Munchen).

¹ J. Dutheil de la Rochere, "Le Principe de la légalité" A. J. D. A 1996, page 161 cite par Loic Azoulay en Droit administratif Européen sous la direction de Jean-Bernard Auby, Bruylant, Bruxelles 2007, page 313

² C. J. C. E., 21. 11. 1991 C 269/90, les points 13 et 14

3. Les Actes Exceptés du Contrôle Juridictionnel dans le Droit Communautaire

De l'interprétation systématique des dispositions de l'article 230 T. C. E, il résulte que le contrôle de l'instance communautaire, s'effectue seulement sur les actes des institutions communautaires produisant des effets juridiques envers les tiers. Par voie de conséquence, sont exclus du contrôle les traités constitutifs, qui ne constituent pas des actes des institutions communautaires en vertu des dispositions de l'article 230 TCE, ainsi que n'importe quels actes adoptés par les Etats membres comme des entités distinctes. Dans le sens de notre soutien, la Cour de Justice de Luxembourg (Manolache, 2006, p. 678) a décidé que dans plusieurs causes la validité des actes adoptés par un organisme national, responsable de la mise en application des mesures dans le cadre de la politique agricole commune, relève de la compétence des instances nationales.

En ce qui concerne la condition de l'admissibilité par la voie du contrôle des actes produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des tiers, la Cour a formulé un véritable principe d'universalité du recours en annulation qui «doit être ouvert à toutes les dispositions prises par les institutions, n'importe quelle serait leur nature et leur forme, ce qui vise à produire des effets de droit. (C. J. C. E, 1 mars 1971, Commission C/Conseil)

La norme instituée dans les dispositions de l'article 230 T. C. E, stipule explicitement que sont exclus les recommandations et les avis ne produisant pas des effets juridiques. Pourtant, la Cour¹ a apprécié que les recommandations ne doivent pas être considérées comme manquant d'effet juridique, parce que le juge national doit les prendre en considération quand il résout les cas, surtout si elles aident à l'interprétation d'autres mesures juridiques nationales et communautaires.

On constate la similitude avec les systèmes de droit national des Etats membres en ce qui concerne l'exception du contrôle de la Cour de Justice des actes préparatoires ne constituant pas une manifestation définitive de la volonté. A cet égard, l'instance communautaire (Manolache, 2006, p. 680) a statué que la décision de la Commission d'initier des procédures en matière de antidumping est un acte purement préparatif, non susceptible d'affecter immédiatement et irréversiblement la position juridique de l'entreprise.

¹ Cause no. 322/ 88 Grimaldi V Fonds des maladies professionnelles indiquées par Pierre Mathijsen, Compendium de droit européen, Maison d'édition Club Europa 2002, page 33.

Il est important de souligner que, ressemblant au droit interne des Etats membres, dans le droit communautaire, les mesures d'ordre intérieur (circulation, instructions, règlements intérieurs), même si elles produisent des effets de droit, n'ont de valeur que dans le cadre de l'administration communautaire. Ainsi, la Cour exclut de son contrôle judiciaire l'acte exclusivement confirmatif qui n'ajoute rien à l'ordonnancement juridique, n'étant pas de nature à affecter les intérêts des tiers par l'intermédiaire de la modification de leur situation juridique. Cette condition doit être interprétée à la lumière du principe d'une protection effective, de même que les particuliers ont le droit de recourir à l'action dans la responsabilité extracontractuelle en vertu des dispositions de l'article 235 et de l'article 288, deuxième alinéa T. C. E, lorsque la direction des institutions est de nature à engager la responsabilité de la communauté, principe établi par la Cour par sa jurisprudence¹.

Bibliographie

Azoulai, Loic (2007). *Le Principe de la Légalité en Droit administratif Européen sous la direction de Jean-Bernard Auby*. Bruxelles: Bruylant.

Alexandru, Ioan et ses collaborateurs (2007). *Droit administratif dans L'Union Européenne*. Bucarest: Lumina Lex.

Manolache, Octavian (2006). *Traité de droit communautaire*. Edition V. Bucarest: C. H. Beck.

Revue de Droit Communautaire no. 3/2007.

¹ Arrêt du 12. 09. 2006 rendu dans la Cause Reynolds Tobacco Holdings Inc et autres contre la Commission C.131/03.