

**LA VIOLATION DE LA REGLE DE DROIT
FLEURON DES MOYENS DE LEGALITE EN DROIT COMMUNAUTAIRE**

Chahira BOUTAYEB

*Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Centre de Recherche sur l'Union européenne (CRUE)*

*« Ce qui rend l'exercice du pouvoir politique légitime
n'est pas la forme juridique en tant que telle,
mais seulement le respect du droit légitimement édicté ».*
Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes.*

Légalité et primauté du droit. L'Union européenne a toujours démontré un attachement particulier au respect de la légalité et à la primauté du droit. Elle le traduit dans ses actes, des plus ordinaires au plus complexes. La Cour vient, il y a peu de temps, de le réaffirmer avec éclat¹. Le principe de légalité est une règle d'or du système communautaire qui s'est instantanément soumis à un régime de droit pour être ou devenir, selon les circonstances, une Union de droit².

La légalité fait ainsi partie intégrante de l'Union. La raison en est que l'ordre juridique communautaire reste, à l'instar d'un ordre interne, fortement hiérarchisé³, une graduation⁴ qui suppose alors que soient établis les moyens de « contrôler la compatibilité d'une source de droit avec les sources supérieures »⁵. Il s'agit bien là

¹ CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International foundation*, C-402/05P et C-415/05P, non encore publié au Recueil

² Pour définir l'Union de droit, même si le sens de l'expression est compris de tous, nous renverrons à la définition qui suit concernant l'Etat de droit : « L'Etat de droit est supposé traduire une idée simple et bien connue, celle qui soumet l'Etat lui-même au respect de la règle, laquelle est à son tour élaborée ou modifiée dans le respect d'autres règles de valeur supérieure, par opposition à la situation dans laquelle l'Etat n'a d'autres limites à son action et à sa volonté que celles que peut fixer sa force », G. Carcassonne, « Société de droit contre Etat de droit », *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 38.

³ En effet, comme pour l'ordre juridique interne, le principe de la hiérarchie des normes caractérise tout autant l'ordre juridique communautaire qui subordonne ainsi les règles inférieures aux règles supérieures qui constituent le droit fondamental, v. Ph. Manin, *L'Union européenne, Institutions, ordre juridique, contentieux*, Paris, Pedone, 2005, p. 417. Il s'agit d'une hiérarchie des sources, « aussi certaine que précise que dans le cadre d'un ordre juridique étatique », *Ibid.*, pp. 485 et s.

⁴ Sur la hiérarchie des normes et l'évolution des conceptions quant aux rapports entre ordre juridique communautaire et systèmes nationaux, v. M. Guyomar et D. Simon, « La hiérarchie des normes en Europe », *Gaz. Pal. Gaz. Eur.* n° 40, 2009, p. 11.

⁵ Ph. Manin, *L'Union européenne, Institutions, ordre juridique, contentieux, préc.*, p. 417.

de confronter différentes normes⁶, une appréciation qui permettra ainsi de mesurer leur légalité, c'est-à-dire contrôler leur conformité à la norme supérieure.

La primauté du droit appartient d'une certaine manière à l'idéal européen⁷. Elle en est peut-être davantage. N'en est-elle pas le fondement, sinon l'argument, pour permettre précisément à cet idéal, parfois controversé, d'avancer, souvent avec hardiesse, sur le chemin de l'intégration des ordres juridiques qu'il bouscule certes, mais rénove tant.

Aussi, depuis les origines du droit communautaire, le principe de légalité occupe une place fondamentale au sein du système sous la forme d'un contrôle de légalité appuyé pour permettre de sanctionner tout manquement à la primauté du droit, et reposant sur une variété de recours, trait exceptionnel pour une organisation internationale. Il règne depuis toujours un rapport intime entre l'action de l'autorité communautaire et le respect de la règle de droit, peut-être en raison d'une volonté, à tort dissimulée, de devoir s'expliquer et de rester résolument dans la légalité. L'autorité communautaire, quelle que soit l'instance visée, se soumet ainsi volontiers à l'autorité de la règle de droit, son action étant sévèrement encadrée au travers d'une soumission à la légalité. Toute autorité compétente est alors irrémédiablement liée au respect d'un certain nombre de règles dont elle ne peut pas s'affranchir pour agir et accomplir ses missions, sous peine de nullité de l'acte qu'elle adoptera. Ces règles peuvent régir la compétence pour agir, la procédure à respecter mais encore les conditions de fond quant à l'exercice de telle ou telle compétence. Le souci constant est de s'assurer que tout acte adopté dans l'ordre juridique communautaire repose sur une base légale, autrement dit un fondement de nature juridique qui en garantira sa validité. La Cour exprimera cet attachement sans réserve à la légalité lorsqu'elle énonce dans un considérant, désormais célèbre, que la Communauté est une « communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions échappent au contrôle de conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité »⁸. Elle fait valoir à cet égard l'existence d'un système complet de voies de recours et de procédures assurant pleinement le contrôle de légalité des actes communautaires. Ce contrôle s'entend comme l'exigence du respect de la règle de droit qui peut prendre indifféremment plusieurs formes et donc résultant de plusieurs sources⁹, l'atteinte à la norme de nature juridique étant déterminante pour invoquer une violation de la légalité¹⁰.

Cependant, en observant plus au fond l'exercice du contrôle de légalité, il apparaît que si la violation des traités ou de toute règle relative à leur application constitue l'un des moyens de légalité interne, au côté du détournement de pouvoir, et des moyens de légalité externe, que sont l'incompétence ou la violation des formes

⁶ V. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, p. 299.

⁷ Lire avec intérêt, Z. Laïdi, *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁸ V. notamment CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c/ Parlement*, 194/83, *Rec.* p. 1339. Pour un rappel de cette Communauté de droit, v. CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation, préc.*, sp. pt. 281.

⁹ V. E. Petersen, « L'influence possible du droit anglais sur le recours en annulation auprès de la Cour de justice des Communautés européennes », *RTDE* 1966, p. 270.

¹⁰ *Ibid.*

substantielles de l'acte, elle est surtout le fleuron des moyens d'annulation au sein de la procédure contentieuse de l'Union européenne. Aussi, la violation de la règle de droit appelle une attention toute particulière tant le rang qu'elle occupe au sein de ce contentieux est dominante et marginalise sévèrement les autres moyens de légalité. Une telle prédominance, que nous relevons au demeurant en contentieux administratif français¹¹ quant à la violation de la loi, peut s'expliquer par un certain libéralisme, néanmoins contrôlé, dont fait preuve le juge communautaire afin d'exercer au mieux son contrôle de légalité et assurer une assise solide à l'édification d'une Union de droit. Mais, ces conditions libérales quant à l'invocation de ce moyen ne se vérifient pas de manière systématique pour l'ensemble des conditions de recevabilité du recours en annulation qui, de ce point de vue, se distingue sensiblement du droit français lequel offre des conditions d'accès de recours beaucoup plus souples.

Toutefois, la dynamique que connaît ce cas d'ouverture peut se prêter à une autre lecture, plus relative, qui met en exergue deux obstacles majeurs, le premier, générique, relevant précisément des conditions d'exercice du recours en annulation, à savoir le maintien du statut mineur des requérants individuels, le second, spécifique à ce moyen d'annulation, reposant sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'auteur de l'acte, favorisant ainsi l'émergence d'un contrôle restreint.

I - Une irrésistible ascension

S'inspirant dans une large mesure de notions contenues dans certains recours nationaux, notamment le recours pour excès de pouvoir en droit français¹², et s'éloignant à l'inverse d'autres systèmes juridiques comme le droit anglais¹³ pour ne citer que cet exemple, le juge communautaire développera naturellement sa propre logique. Il remodelera en effet ce recours à partir d'un corps de règles, de principes ou de traditions juridiques empruntés aux droits nationaux¹⁴. Il les intensifiera ou en modérera la portée.

¹¹ De manière générale, le recours en annulation met en évidence de fortes similitudes avec les modalités du recours pour excès de pouvoir dans le contentieux administratif français à la fois au regard de sa doctrine générale et de ses différents cas d'ouverture. Et, c'est notamment le cas de la violation de la loi, v. M. Canedo, « L'intérêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire », *RTDE* 2000, p. 453.

¹² On peut également considérer que le droit allemand a tout autant exercé une influence sur le recours en annulation en droit communautaire, notamment au regard des conditions de recevabilité du recours, et que c'est un tort de rendre de manière exclusive cette paternité au droit français, v. sur la nécessaire nuance à introduire sur cette présumée conquête du droit français, 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 », *RTDE* 1966, p. 47, sp. p. 65. L'empreinte du droit allemand se manifeste également au regard de la place des principes généraux dans l'ordre juridique communautaire. De manière générale, sur les influences du recours en annulation, v. F. Schockweiler, « La notion de détournement de pouvoir en droit communautaire », *AJDA* 1990, p. 435, sp. p. 443 ; Ph. Manin, *L'Union européenne, Institutions, ordre juridique, contentieux, préc.*, p. 417 ; M. Canedo, « L'intérêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire », *préc.*, pp. 452 et s.

¹³ V. notamment E. Petersen, « L'influence possible du droit anglais sur le recours en annulation auprès de la Cour de justice », *préc.*, p. 256, particulièrement sur le concept de légalité plus mouvant en droit anglais, pp. 17 et s.

¹⁴ La même approche ressort du détournement de pouvoir, inspiré également des droits français et allemand, puisqu'il entremêle ou pondère un certain nombre d'éléments du recours interne propre à ces