



Financé par le programme Justice de l'Union européenne (2014-2020).

Le contenu de cette publication ne représente que le point de vue de l'auteur et relève de sa seule responsabilité. La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité quant à l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

Étude de cas

Contentieux de l'Union européenne

FORMATION DE BASE POUR AVOCATS

Par

Fabrice Picod

Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Chaire Jean Monnet

Directeur du Centre de droit européen

L'entreprise Lever, établie à Düsseldorf, sous la forme d'une société de droit allemand, a pour activité l'importation de fruits. Les pommes qu'elle a importées du Chili ont été frappées d'une taxe compensatoire instituée par un règlement de la Commission européenne, publié au Journal officiel de l'Union européenne du 2 juillet 2019.

L'entreprise Lever souhaite obtenir, d'une part, **l'annulation** du règlement de la Commission et, d'autre part, **la réparation** du préjudice causé par le règlement en raison de plusieurs fautes commises par la Commission.

Elle fait valoir que la conclusion, préalable à l'adoption du règlement, d'un accord de coopération entre la Communauté et le Chili avait fait naître un climat de confiance qui rendait improbable l'adoption de mesures unilatérales restrictives de la part des institutions de l'Union européenne.

Elle considère également que le règlement de la Commission n'a pas respecté les objectifs posés à l'article 39 du traité FUE, tels que le respect « des prix raisonnables » dans les livraisons aux consommateurs, et le principe général de proportionnalité.

Elle fait enfin valoir qu'elle se trouve dans une situation plus défavorable que les importateurs de pommes de même qualité mais originaires d'autres pays.

En tant qu'avocat inscrit au barreau de Milan, vous êtes amené à éclairer l'entreprise sur les questions suivantes.

Questions :

1. Quelle juridiction faut-il saisir pour ces deux demandes en justice, à savoir la demande d'annulation et la demande de réparation ?
2. Le ministère d'avocat est-il obligatoire ? Serez-vous habilité à introduire le ou les recours et à plaider devant la juridiction compétente ?
3. Faudra-t-il former deux recours distincts pour chacune des demandes ou un seul recours incluant les deux demandes ?
4. Quelle sera la langue de procédure ?
5. Quelle est la date limite d'introduction du ou des recours ?
6. Sous quelles conditions serez-vous recevable à demander l'annulation du règlement de la Commission ?
7. Quels moyens de droit de l'Union européenne pourrez-vous invoquer ?
8. Quelles seront les conditions à remplir pour obtenir réparation du préjudice causé par l'adoption du règlement de la Commission européenne ?
9. Si la juridiction saisie ne fait pas droit à vos demandes, sous quelles conditions pourrez-vous la contester ?
10. Pourrez-vous demander le sursis à l'exécution du règlement de la Commission ?

Méthode :

Identifier les questions juridiques pertinentes.

Identifier les dispositions des traités, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, du règlement de procédure de la juridiction compétente applicables aux questions juridiques soulevées.

Identifier la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne pertinente.

Proposez des solutions fondées en droit et réalistes.

Eléments de correction :

1. Dans la mesure où les recours visent à mettre en cause un acte d'une institution de l'Union européenne, à savoir un règlement pris par la Commission européenne, c'est la Cour de justice de l'Union européenne qui est compétente en vertu de l'article 19 du traité UE et, plus précisément, des articles 263 et 268 du traité FUE qui visent respectivement les recours en annulation contre les actes de la Commission et les recours en réparation des dommages causés par les institutions de l'Union européenne.

La Cour de justice de l'Union européenne étant composée de plusieurs juridictions en vertu de l'article 19 du traité UE, il convient de déterminer précisément la juridiction compétente pour l'examen de ces recours. C'est l'article 256 du traité FUE qui définit la compétence du Tribunal. Ce dernier est compétent pour l'examen des recours formés en vertu des articles 263 et 268 du traité FUE, à l'exception de ceux que le statut de la Cour de justice de l'Union européenne réserve à la Cour de justice.

Il faut se référer à l'article 51 du statut qui ne s'applique pas aux recours prévus à l'article 268 du traité FUE, ce qui signifie que seul le Tribunal est compétent en première instance pour les recours en réparation. L'article 51 du statut réserve à la Cour de justice certains recours en annulation qui sont formés par les institutions de l'Union et, dans certains cas, par les Etats membres. Les recours formés par les entreprises, considérées comme des personnes morales au sens du traité FUE, ne sont jamais réservés à la Cour de justice, ce qui signifie qu'ils relèvent de la compétence du Tribunal en première instance. Il en résulte que tant le recours en annulation que le recours en réparation relèvent de la compétence du Tribunal de l'Union européenne.

2. Le ministère d'avocat est obligatoire pour tous les recours introduits devant le Tribunal et la Cour de justice en vertu de l'article 19 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, cet article dispose, dans son troisième alinéa, que « seul un avocat habilité à exercer devant une juridiction d'un Etat membre ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen peut représenter ou assister une partie devant la Cour », cette disposition étant applicable également au Tribunal en vertu de l'article 53 dudit statut. Nul besoin d'être inscrit au barreau de Luxembourg. En tant qu'avocat inscrit au barreau de Milan, vous êtes en principe, sauf interdiction particulière tenant à votre honorabilité qui aurait conduit à votre radiation, habilité à plaider devant une juridiction d'un

Etat membre et par conséquent habilité à introduire les recours envisagés et plaider devant le Tribunal de l'Union européenne.

3. Le recours en annulation et le recours en réparation ayant des finalités distinctes, il conviendra de former deux recours distincts. Il n'est toutefois pas exclu de faire, dans le recours en réparation, certains renvois au recours en annulation dans la mesure où l'une des conditions de fond imposée dans le recours en réparation se rapporte à l'illégalité de l'acte à l'origine du préjudice. Un tel renvoi ne saurait toutefois pas combler une lacune tenant à la présentation des moyens et des arguments dans le recours en réparation, sous peine d'irrecevabilité de ce dernier.
4. La langue de procédure est définie par les articles 44 à 49 du règlement de procédure du Tribunal. Dans les recours directs, comprenant le recours en annulation et en réparation, la langue de procédure est, sauf exception précisément définie et non applicable en espèce, choisie par le requérant en vertu de l'article 45 du règlement de procédure. La liste des langues susceptibles d'être choisies est fixée par l'article 44 du règlement de procédure. L'avocat inscrit au barreau de Milan pourra choisir l'italien qui est en principe sa langue habituelle ou l'allemand qui peut être pratiqué au sein de l'entreprise établie à Düsseldorf ou toute autre langue visée à l'article 44 dudit règlement.
5. Les recours en annulation et en réparation ont des objets distincts et sont soumis à des conditions différentes.

En vertu de l'article 263, alinéa 6, du traité FUE, les recours en annulation doivent être formés dans un délai de deux mois suivant la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut du jour où celui-ci en a eu connaissance. Le règlement en cause ayant été publié au JOUE, c'est la publication qui est déterminante pour le calcul du délai. Il convient de se référer articles 58 à 62 du règlement de procédure du Tribunal. L'article 59 prévoit que lorsque l'acte attaqué a été publié au JOUE, le délai est à compter à partir de la fin du quatorzième jour suivant la date de cette publication. La date de la publication étant le 2 juillet 2019, le délai est à compter à partir de la fin du 16 juillet. Au délai de deux mois, il faut ajouter un délai forfaitaire de distance prévu à l'article 60 du règlement de procédure, ce qui fait un délai de deux mois et dix jours à compter du 16 juillet. La fin du délai de recours, suivant la méthode prescrite par l'article 58 du règlement de procédure, est le 26 septembre 2019. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'un samedi, d'un dimanche ou d'un jour férié légal, l'expiration du délai ne sera pas reportée à la fin du jour suivant.

Les recours en réparation ne sont pas soumis à de tels délais. Les articles 268 et 340, alinéa 2, du traité FUE ne font pas mention des délais de recours. Il convient de se référer

à l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne qui dispose que les actions contre l'Union européenne en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. Il conviendra alors de déterminer précisément le fait générateur du préjudice qui pourrait, en cas de préjudice imputable à un règlement, l'entrée en vigueur du règlement. La prescription pourra être interrompue soit par la requête formée devant le Tribunal, soit par une demande que la victime peut adresser à l'institution compétente, en l'espèce la Commission européenne, la requête devant alors être formée dans le délai de deux mois prévu à l'article 263 du traité FUE, augmenté du délai de distance de dix jours.

6. Les conditions de recevabilité d'un recours en annulation sont fixées par l'article 263 du traité FUE, le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et les articles pertinents du règlement de procédure du Tribunal.

S'agissant d'un recours formé par une entreprise, il convient de respecter les conditions fixées à l'article 263, alinéa 4, du traité FUE. L'acte attaqué n'ayant pas pour destinataire l'entreprise, l'entreprise devra a priori établir qu'elle est concernée directement et individuellement par le règlement, sauf si ce dernier ne comporte pas de mesures d'exécution, auquel cas il lui suffirait d'établir qu'elle est directement concernée par le règlement. L'acte réglementaire est défini comme tout acte de portée générale à l'exception des actes législatifs (CJUE, gr. ch., 3 octobre 2013, aff. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami et a. c/ PE et Conseil UE*, pt 60).

Pour apprécier si un acte réglementaire comporte ou non des mesures d'exécution, il y a lieu de s'attacher à la situation de la personne qui invoque le droit au recours au titre de l'article 263 du traité FUE (CJUE, gr. ch., 19 décembre 2013, aff. C-274/12 P, *Telefónica c/ Commission*, pt 30). Il est dès lors sans pertinence de faire valoir que l'acte contesté comporte des mesures d'exécution à l'égard d'autres justiciables (CJUE, gr. ch., 28 avril 2015, aff. C-456/13 P, *T & L Sugars et Sidul Açúcares c/ Commission*, pt 32). En outre, en cas de demande d'annulation partielle, ce sont seulement les mesures d'exécution que comportent les parties de l'acte attaqué qui doivent être prises en considération (CJUE, 10 décembre 2015, aff. C-553/14 P, *Kyocera Mita Europe c/ Commission*, pt 45).

Il conviendra ainsi de savoir si le règlement attaqué comporte ou non des mesures d'exécution, ce qui est déterminant pour la satisfaction des exigences de recevabilité imposées, étant observé que la condition tenant au caractère individuel est très difficile à satisfaire.

Il conviendra en outre de s'assurer du respect des conditions tenant au ministère d'avocat (voir *supra* n° 2), au délai de recours (voir *supra* n° 5), aux conditions tenant au contenu et à la forme de la requête (art. 72 à 76 du règlement de procédure du Tribunal), sous peine d'irrecevabilité du recours qui pourrait être constatée par le Tribunal par voie d'ordonnance ou d'arrêt.

7. Les moyens de droit ne sont pas énumérés par l'article 263 du traité FUE lequel se limite à faire référence, dans son alinéa 2, à l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application et au détournement de pouvoir.

Le non-respect des objectifs posés à l'article 39 du traité FUE, tels que le respect « des prix raisonnables » dans les livraisons aux consommateurs, se rapporte à une violation des traités qui peut être invoquée en tant que telle, dans la mesure où les règlements pris par les institutions de l'Union européenne doivent respecter les obligations qui sont imposées par les traités UE et FUE qui leur sont applicables. C'est le cas d'un règlement qui porte sur l'importation de pommes, lesquelles sont, en vertu de l'annexe I au traité FUE visant à expliciter les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 39 à 44 du traité FUE relatifs à l'agriculture et à la pêche, visées en tant que « fruits ».

Le non-respect du principe général de proportionnalité est un moyen de droit également invocable dans un recours en annulation dans la mesure où les institutions de l'Union, et notamment la Commission, sont tenues au respect de ce principe en vertu d'une jurisprudence constante.

Le principe de non-discrimination est également invocable dans un recours en annulation dans la mesure où les institutions de l'Union ne doivent pas traiter des situations identiques ou comparables de manière différente.

L'argument selon lequel la conclusion, préalable à l'adoption du règlement, d'un accord de coopération entre la Communauté et le Chili aurait fait naître un climat de confiance qui rendait improbable l'adoption de mesures unilatérales restrictives de la part des institutions de l'Union européenne se rapporte à un autre principe général de droit qui protège la confiance légitime des personnes. Un tel principe général de droit est toutefois insusceptible de prospérer dans un recours en annulation qui est un recours de nature objective. Il pourra être invoqué dans le cadre d'un recours de nature subjective, tel qu'un recours en réparation.

8. Le recours en réparation d'un préjudice causé par une institution de l'Union européenne est soumis à un ensemble de conditions définies par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Outre les conditions de recevabilité qui tiennent au contenu et à la forme de la requête (art. 72 à 76 du règlement de procédure du Tribunal), au ministère d'avocat (voir *supra* n° 2), au délai de recours (voir *supra* n° 5), il convient de respecter des conditions de fond qui sont très exigeantes.

Les conditions de fond correspondent à la violation caractérisée du droit de l'Union, au préjudice et au lien de causalité, ces trois conditions étant cumulatives (CJUE, 18 avril 2013, aff. C-103/11 P, Commission c/ Systran et Systran Luxembourg, pt 60). Dès lors qu'une de ces conditions fait défaut, le recours doit être rejeté dans son ensemble (Trib. UE, 18 septembre 2014, aff. T-317/12, Holcim (Romania) c/ Commission, pt 86, confirmé par CJUE, 7 avril 2016, aff. C-556/14, Holcim (Romania) c/ Commission).

Doit ainsi être établie une violation caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (V. par ex. CJUE, 19 avril 2012, aff. C-221/10 P, Artogodan c/ Commission, pt 80). Le principe de proportionnalité et le principe de confiance légitime répondent à ces exigences selon une jurisprudence constante. Il en va de même du principe de non-discrimination reconnu comme tel en vertu d'une jurisprudence constante.

Si l'institution mise en cause ne dispose que d'une marge d'appréciation considérablement réduite voire inexistante, la simple infraction au droit de l'Union européenne peut suffire à établir une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union européenne (CJCE, 4 juillet 2000, aff. C-352/98 P, Bergaderm et Goupil c/ Commission). S'il apparaît, au contraire, que l'institution disposait d'une marge d'appréciation importante, il faudra établir une violation manifeste et grave des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation (*ibid.*), ce qui peut être établi dans certains cas (V. par ex. Trib. UE, 16 septembre 2013, aff. T-333/10, ATC et a. c/ Commission, pts 64 à 133). Il conviendrait dès lors d'étudier précisément le texte du règlement adopté et les textes qui ont fondé son adoption pour trancher cette question tenant à la marge d'appréciation qui conditionne la démonstration à laquelle il faut procéder.

Le préjudice doit être réel et certain ainsi qu'évaluable. C'est au demandeur qu'il appartient d'apporter la preuve tant de son existence que de l'étendue du préjudice qu'il invoque

(CJCE, 16 juillet 2009, aff. C-481/07 P, SELEX Sistemi Integrati c/ Commission, Rec. CJUE 2009, p. I-127*, pt 36).

Autre condition de l'engagement de la responsabilité de l'Union, le lien de causalité entre l'acte dommageable et le préjudice invoqué doit être direct (CJCE, gr. ch., 16 juillet 2009, aff. C-440/07 P, Commission c/ Schneider Electric, Rec. CJUE 2009, p. I-6413, pts 192 et 205). Lorsque la contribution des institutions au préjudice est trop éloignée, il y a lieu de considérer que le lien est insuffisant (Trib. UE, 26 septembre 2014, aff. jtes T-91/12 et T-280/12, Flying Holding et a. c/ Commission, pt 118). Il appartient au requérant d'apporter la preuve de l'existence d'un tel lien de causalité (Trib. UE, 25 novembre 2014, aff. T-384/11, Safa Nicu Sepahan c/ Cons., pt 71, confirmé par CJUE, 30 mai 2017, aff. C-45/15, Safa Nicu Sepahan c/ Conseil).

Le requérant devra ainsi satisfaire ces trois conditions pour prospérer dans son recours en réparation.

9. Si le Tribunal ne fait pas droit à vos demandes, une contestation des arrêts ou ordonnances rendus par le Tribunal tant dans le cadre du recours en annulation que dans le cadre du recours en réparation peut être envisagée sous la forme d'un pourvoi devant la Cour de justice, conformément à l'article 266, paragraphe 1, alinéa 2, du traité FUE.

L'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne prévoit qu'un pourvoi peut être formé contre les décisions du Tribunal qui mettent fin à l'instance ainsi que celles qui tranchent partiellement le litige au fond et celles qui mettent fin à un incident de procédure portant sur une exception d'incompétence ou d'irrecevabilité. Ce pourvoi peut être formé par toute partie qui a succombé totalement ou partiellement en ses conclusions mais aussi les parties intervenantes autres que les États membres et les institutions de l'Union, à condition que la décision les affecte directement, étant observé que les États membres et les institutions de l'Union ne sont pas soumis à cette condition, ce qui signifie qu'ils peuvent former un pourvoi sans restriction. Un tel pourvoi peut même être formé, à l'exception des affaires de fonction publique, par les États membres et les institutions de l'Union européenne qui ne sont pas intervenus au litige devant le Tribunal, ce qui correspond en quelque sorte dans ce dernier cas à un pourvoi dans l'intérêt du droit.

Le pourvoi, en vertu de l'article 56, alinéa 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, doit être formé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision du Tribunal attaquée, délai auquel il faut ajouter un délai forfaitaire de distance de 10 jours.

Le pourvoi est limité aux questions de droit (Statut de la Cour, art. 58, al. 1), ce qui exclut les contestations relatives à l'appréciation des faits par le Tribunal. La Cour de justice n'est pas compétente pour examiner les preuves que le Tribunal a retenues, sauf cas de dénaturation (CJCE, 19 mars 2009, aff. C-510/06 P, Archer Daniels Midland c/ Commission, Rec. CJUE 2009, p. I-1843, pt 105. – CJUE, 4 juin 2015, aff. C-399/13 P, Stichting Corporate Europe Observatory c/ Commission, pt 26), laquelle devrait apparaître de manière manifeste à partir des pièces du dossier pour faire l'objet d'un examen dans le cadre d'un pourvoi (CJUE, 29 octobre 2015, aff. C-78/14 P, Commission c/ ANKO, pt 54).

Il conviendra d'invoquer des moyens qui se rapportent à l'une des trois catégories de moyens ont été prévues (Statut de la Cour, art. 58, al. 1), étant observé que la Cour de justice ne se montre pas très formaliste en ce qui concerne cette classification : l'incompétence du Tribunal, les irrégularités de procédure devant le Tribunal qui portent atteinte aux intérêts de l'auteur du pourvoi, ce qui comprend la motivation des arrêts du Tribunal (CJUE, 19 sept. 2019, aff. C-358/18 P, Pologne c/ Commission, pts 74 à 77) et les violations du droit de l'Union.

10. Les recours formés contre les actes des institutions de l'Union européenne n'étant pas suspensifs, il peut être intéressant pour le requérant d'en demander le sursis à l'exécution, ce que prévoit l'article 278 du traité FUE. L'octroi d'une telle mesure qui relève en principe de la compétence du président de la juridiction saisie, en l'espèce le Président du Tribunal, s'inscrit dans une procédure en référé qui est soumise à des conditions précises et exigeantes.

La demande de sursis est soumise à des conditions classiques de recevabilité tenant au contenu et à la forme de la demande, au ministère d'avocat. Cette demande n'est recevable que si le demandeur a attaqué le règlement dont le sursis est sollicité devant le Tribunal de l'Union européenne (Règl. proc. Trib. UE, art. 156). La partie requérante ne saurait, en règle générale, formuler des conclusions d'une manière plus large que celle dont elle formule les conclusions dans l'affaire principale (Trib. UE, ord., 31 janvier 2020, aff. T-627/19 R, Schindler et a. c/ Commission, pt 25). La demande en référé sera déclarée irrecevable lorsqu'elle se greffe sur un recours principal qui apparaît manifestement irrecevable (Trib. UE, ord., 12 février 2020, aff. T-326/19 R, Gerber c/ PE et Conseil UE, pt 38). La demande principale doit avoir été introduite préalablement ou concomitamment, sous peine d'irrecevabilité de la demande de mesures provisoires qui reste accessoire par rapport à la demande principale.

Plusieurs conditions cumulatives sont imposées pour l'octroi de telles mesures provisoires. Il doit être établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (*fumus boni juris*) ; les mesures doivent être urgentes en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts du requérant, qu'elles soient édictées et produisent leurs effets dès avant la décision au principal. Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence. Le juge des référés dispose d'un large pouvoir d'appréciation et reste libre de déterminer, au regard des particularités de l'espèce, la manière dont ces différentes conditions doivent être vérifiées ainsi que l'ordre de cet examen (CJCE, ord. 3 avril 2007, aff. C-459/06 P(R), *Vischim c/ Commission*, pt 25).

Au titre du *fumus boni juris*, il y a lieu d'établir que les moyens ne sont pas dépourvus de tout fondement. Il est satisfait à cette condition dès lors qu'il existe une controverse juridique importante dont la solution ne s'impose pas d'emblée, de sorte que, à première vue, le recours n'est pas dépourvu de fondement sérieux (Trib. UE, ord., 15 octobre 2015, aff. T-482/15 R, *Ahrend Furniture c/ Comm.*, pt 29), ce qui pourrait être le cas en espèce.

Au titre de l'urgence, il convient d'établir un risque de préjudice grave et irréparable aux intérêts du demandeur sans égard à d'autres éléments (CJCE, ord. 13 janvier 2009, aff. C-512/07 P(R) et C-15/08 P(R), *Occhetto et PE c/ Donnici*, Rec. CJCE 2009, p. I-1, pt 58). C'est à la partie qui se prévaut d'un tel préjudice d'en établir l'existence. En l'absence de certitude absolue que le dommage se produira, le requérant demeure tenu de prouver les faits qui sont censés fonder la perspective d'un tel dommage (CJCE, ord. 20 juin 2003, aff. C-156/03 P-R, *Laboratoires Servier c/ Commission*, Rec. CJCE 2003, p. I-6575, pt 36). Un préjudice purement pécuniaire ne saurait, en principe, être regardé comme irréparable ou même difficilement réparable, dès lors qu'il peut faire l'objet d'une compensation financière ultérieure (CJCE, ord. 24 mars 2009, aff. C-60/08 P(R), *Cheminova et a. c/ Commission*, Rec. CJUE 2009, p. I-43*, pt 63).

A total, les chances d'obtenir un sursis à l'exécution d'un règlement de l'Union européenne, par nature applicable à de multiples opérateurs économiques, sont très faibles.