



°Tous droits réservés

DROIT INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

Séance 7 - Le recours en manquement

Introduction	2
I. La notion de manquement.....	2
A) La définition du manquement	2
B) Les faits justificatifs au manquement	5
II. La procédure de recours en manquement.....	6
A) L'initiative de la procédure.....	6
B) La phase précontentieuse	7
C) La phase contentieuse.....	7

Introduction

Le recours en manquement est une procédure juridictionnelle par laquelle la Cour de Justice de l'Union européenne (*ci-après « CJUE »*) contrôle le respect par les États membres des obligations qui leurs incombent en vertu du droit européen.

Le recours en constatation de manquement est organisé par les **articles 258 à 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (*ci-après « TFUE »*) qui divise la procédure en une phase précontentieuse et une phase contentieuse illustrant la double fonction de ce recours qui vise autant à obtenir l'élimination rapide de la violation du droit de l'Union qu'à obtenir une sanction à l'encontre de l'État poursuivi.

I. La notion de manquement

A) La définition du manquement

La notion de manquement ne fait l'objet d'aucune définition dans les traités constitutifs, de sorte que c'est à la Commission et en dernier ressort à la CJUE qu'est revenue la tâche de définir la notion de manquement.

Quoi ?



Définition : À titre liminaire il convient de préciser que ne sera considérée comme un manquement que la *violation d'une obligation préexistante*, c'est-à-dire qui existe avant l'ouverture de la procédure, et *justiciable* c'est-à-dire qui relève de la compétence de la CJUE.



À retenir : Ainsi, constitue un manquement la violation des normes du droit primaire (traités), mais aussi, et surtout du droit dérivé (règlements, directives) notamment lorsqu'un État ne transpose pas ou transpose mal une directive européenne (le contentieux de la

transposition représente d'ailleurs 75 % des contentieux du manquement).

Constitue également un manquement la violation par un État des accords internationaux conclus par l'Union ou la violation des principes généraux du droit érigés par la CJUE tout comme la violation des normes jurisprudentielles notamment lorsqu'un État méconnaît le principe d'autorité de la chose jugée des arrêts de la CJUE ou qu'il méconnaît une interprétation fournie par le juge communautaire à la suite d'une procédure préjudicielle.

Comment ?

Le manquement peut résulter d'une **action** de l'État lorsqu'il adopte ou applique une mesure nationale partiellement ou totalement incompatible avec le droit de l'Union



Exemple : Conclusion d'un accord bilatéral avec un État tiers dans des conditions incompatibles avec le droit de l'Union.

Le manquement peut également résulter d'une **abstention** si l'État omet de prendre des mesures exigées par le droit de l'Union.



Exemple : Non-transposition des directives.

Qui ?



À retenir : Il résulte de l'**article 258 du TFUE** qu'un recours en manquement vise un État membre de l'Union. Toutefois la CJUE a adopté une conception extensive de la notion d'État en considérant que le manquement peut être imputable à chaque organe de l'État.

- **Le manquement d'un État membre**

Ainsi un **État membre** peut faire l'objet d'un recours en manquement si le manquement résulte du législateur même si le gouvernement ne dispose d'aucun moyen constitutionnel de contraindre les assemblées parlementaires à adopter une législation compatible avec le droit de l'Union (**CJCE, 5 mai 1970, aff. 77/69 Commission c/Belgique**). Il en va de même des manquements commis par des entités infra-étatiques (comme les Länder en Allemagne ou les collectivités locales en France).

- **Le manquement d'une juridiction nationale**

La question d'un manquement commis par une **juridiction nationale** est plus délicate, car si l'argument développé par la Cour concernant les assemblées parlementaires ou les entités infra-étatiques peut être transposé dans les mêmes termes aux juridictions nationales, on conçoit cependant des arguments forts tirés du principe de séparation des pouvoirs et du statut de l'autorité juridictionnelle.

Sur ce point, la Cour exclut les hypothèses de manquement judiciaire dans le cas de décisions de justice isolées ou minoritaires qui s'opposent au mouvement jurisprudentiel impulsé dans la matière concernée par les juridictions suprêmes.



Exemple : Pas de manquement si un tribunal de première instance n'applique pas la jurisprudence constante de la Cour de cassation.



Attention : En revanche, la CJUE considère qu'il y a manquement en cas d'interprétation jurisprudentielle significative non démentie ou confirmée par la juridiction suprême. Ce serait notamment le cas si la Cour de cassation ne démentait pas ou validait le raisonnement d'une Cour d'appel qui serait contraire au droit de l'Union.

- **Le manquement d'une personne privée**

Enfin s'est posée la question de la possibilité de manquement résultant d'une **personne privée**. La CJUE considère que le manquement peut être imputable à l'État membre s'il résulte du fait d'un organisme privé disposant d'une personnalité juridique distincte, à partir du moment où ses activités sont soumises à un contrôle direct ou indirect de l'État (**CJCE, 24 novembre 1982 aff. 249/81, Commission c/Irlande**). Toutefois, l'État ne peut pas faire l'objet d'un recours en

manquement du fait d'actes de personnes privées indépendantes de la puissance publique.

Néanmoins dans l'affaire dite de la guerre des fraises (**CJCE, 9 décembre 1997 aff. C-265/ 95**) la CJUE a condamné la France du fait d'agriculteurs qui avaient organisé des barrages routiers pour protester contre l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres. À cet égard la CJUE tient la France pour responsable d'atteinte à la libre circulation des marchandises. En réalité, selon la Cour, ce qui constitue le manquement n'est pas le comportement des agriculteurs en lui-même, mais la violation par la France de son obligation de loyauté communautaire formulée par l'**article 4 du TFUE**, car elle n'a pas su utiliser ses pouvoirs de police pour faire respecter le droit de l'Union sous sa juridiction.

B) Les faits justificatifs au manquement

À l'occasion des différents recours, les États membres ont cherché à invoquer certaines causes exonératoires pour essayer de justifier leur manquement.



Attention : Toutefois, la CJUE a une interprétation particulièrement restrictive des faits justificatifs ce qui s'explique par le fait que la procédure du recours en manquement ne se situe pas dans un contexte de recherche de faute de l'État, mais vise principalement à restaurer la « *légalité communautaire* ».



Exemple : La CJUE refuse toute forme de justification basée sur le principe de réciprocité qui est principe traditionnel du droit international, mais qui ne fonctionne pas en droit européen compte tenu du caractère spécifique de la construction juridique européenne (**CJCE, 13 nov. 1964, aff. jtes 90/63 et 91/63, Comm. c/Luxembourg et Belgique**). Cela signifie qu'un État ne peut pas s'exonérer en invoquant le manquement antérieur ou simultané d'un autre État membre (**CJCE, 26 févr. 1976, aff. 52/75, Comm. c/Italie**) ni en invoquant un quelconque comportement des institutions de l'Union.



À retenir : En réalité le seul fait justificatif retenu par la CJUE est la force majeure lorsqu'il y a impossibilité objective d'exécuter une obligation découlant du droit de l'Union européenne. Il doit s'agir de circonstances véritablement exceptionnelles, imprévisibles, irrésistibles et indépendantes de la volonté de l'État membre concerné : c'est ainsi que l'Italie a failli échapper à une condamnation en manquement pour défaut de communication à la Commission des renseignements sollicités, motif pris que la banque de données dans laquelle figuraient ces informations avait été totalement détruite par un attentat terroriste, situation admise par la Cour comme constituant le cas échéant un cas de force majeure (**CJCE, 11 juill. 1985, aff. 101/84, Comm. c/Italie**).

II. La procédure de recours en manquement

A) L'initiative de la procédure

Au sens de l'**article 258 du TFUE** l'initiative de la procédure appartient à la Commission européenne qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déclencher la procédure (**alinéa 1**) et saisir le CJUE (**alinéa 2**).



À retenir : Ce pouvoir discrétionnaire suppose qu'il soit impossible de contraindre la Commission à ouvrir une procédure de manquement (**CJCE, 1er mars 1966, aff. 48/65, Lütticke**) et qu'il soit impossible d'engager la responsabilité de l'Union en cas d'abstention de la Commission si un manquement est constaté (**CJCE, ord., 23 mai 1990, aff. C-72/90, Asia Motor France c/ Comm**).

Toutefois, le monopole dont dispose la Commission au titre de l'**article 258 TFUE** est battu en brèche par l'existence d'une procédure particulière, consacrant l'initiative concurrente des États membres, organisée par l'**article 259 TFUE**, selon lequel « chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités ».

Toutefois, pour des raisons politiques et diplomatiques très peu de recours sont intentés par les États membres eux-mêmes qui préfèrent en général prévenir la Commission pour qu'elle exerce elle-même le recours.

B) La phase précontentieuse



À retenir : La phase précontentieuse marque le caractère spécifique de la procédure en constatation de manquement qui, en favorisant la négociation, va chercher à éliminer le manquement plutôt qu'à être dans une logique rigide de sanction.

Cette phase débute par une **procédure** dite **officieuse** (qui n'est pas prévue dans les traités) qui consiste à entamer des discussions informelles avec les administrations étatiques dans le but de pousser l'État à régulariser sa situation.

Si l'État ne régularise pas sa situation, **la phase précontentieuse débute formellement par l'envoi d'une lettre de mise en demeure à l'État membre identifiant la violation présumée et fixant à l'État membre un délai pour formuler ses observations.** Cette mise en demeure permet d'une part de veiller à ce que soit respecté le principe du contradictoire et permet d'autre part de lier le contentieux, car seuls les griefs invoqués dans la mise en demeure pourront être soulevés devant la CJUE.

À l'issue de cette étape, si la Commission n'est pas convaincue par les observations de l'État membre (ou si ce dernier ne répond pas) et qu'il refuse toujours de régulariser sa situation, elle adopte un avis motivé qui a pour objet de préciser les raisons de fait et de droit pour lesquelles elle estime qu'il y a manquement, d'indiquer les mesures qu'elle juge nécessaires pour y mettre fin et de fixer le délai qu'elle impose à l'État membre pour se conformer à ses obligations. Si dans le délai imparti l'État ne régularise toujours pas sa situation, la Commission peut alors saisir la CJUE.

C) La phase contentieuse



À retenir : La phase contentieuse s'ouvre lorsque la Commission décide de saisir la CJUE.

Dans cette hypothèse, conformément aux dispositions de l'**article 260 du TFUE**, le juge européen ne peut que constater le manquement. Il n'a aucun pouvoir d'injonction (enjoindre l'État de prendre telle ou telle mesure) et n'a aucun pouvoir de substitution (prendre un acte à la place de l'État concerné). Toutefois, l'**article 260 § 1** oblige l'État à prendre les mesures prescrites dans l'arrêt en manquement.



Attention : Il convient de préciser que l'**article 260 § 3** prévoit que dans le cas particulier dans lequel la Cour constate qu'un État a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission.

On constate donc que même lors de la phase contentieuse, l'objectif de la procédure de constatation en manquement est davantage de faire cesser le manquement que de sanctionner l'État membre.

Néanmoins, pour éviter que l'arrêt en manquement ne fasse l'objet d'aucune exécution, l'**article 260 § 3 du TFUE** prévoit que la Commission, après l'arrêt en constatation de manquement que l'État membre n'a pas pris les mesures nécessaires, peut à nouveau saisir la CJUE (après avoir mis en demeure l'État d'exécuter la décision) en lui indiquant une somme forfaitaire ou une astreinte à faire payer à l'État concerné et qu'elle estime adaptée aux circonstances.

À ce stade, si la Cour estime que l'État n'a pas respecté les mesures prescrites dans l'arrêt en constatation de manquement elle peut prononcer une astreinte et/ou une amende forfaitaire.