Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 21 décembre 2011 [1]

Affaire C-336/09 P

République de Pologne
contre

Commission européenne

«Pourvoi — Agriculture — Organisation commune des marchés — Mesures transitoires adoptées dans la perspective de l'adhésion de nouveaux États membres — Règlement (CE) nº 60/2004 — Recours en annulation — Délai — Point de départ — Tardiveté — Droit de recours des nouveaux États membres à l'égard des actes adoptés entre la date de signature et la date d'entrée en vigueur du traité d'adhésion — Union de droit — Valeurs de l'Union — État de droit — égalité des États membres devant les traités»

1. Quatre ans après l'arrêt rendu le 23 octobre 2007 dans l'affaire Pologne/Conseil [2], concernant un recours en annulation de la République de Pologne contre une décision du Conseil de l'Union européenne que la Cour a rejeté sur le fond sans examiner l'exception d'irrecevabilité pour tardiveté soulevée par le Conseil [3], la Cour doit trancher un pourvoi introduit contre une ordonnance par laquelle le Tribunal de l'Union européenne a déclaré irrecevable pour tardiveté, et donc sans examiner le fond de l'affaire, un recours en annulation introduit dans un contexte très similaire par la République de Pologne contre un règlement de la Commission européenne cette fois [4]. La République de Pologne invite, ce faisant, la Cour à examiner, dans le cadre d'un pourvoi, les arguments qu'elle a présentés devant le Tribunal aux fins d'établir que son recours ne pouvait être déclaré irrecevable pour tardiveté, dans des termes qui avaient fait l'objet d'un examen exhaustif de la part de l'avocat général Poiares Maduro dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pologne/Conseil, précité. L'analyse de ce dernier, à laquelle je me rallie dans une large mesure, me permettra de concentrer ma réflexion sur des perspectives supplémentaires.

I – Les antécédents du litige, la procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

2. Par son ordonnance du 10 juin 2009, Pologne/Commission (T-258/04) [5], le Tribunal de première instance des Communautés européennes a rejeté comme irrecevable, pour forclusion, le recours de la République de Pologne tendant à l'annulation des articles 5, 6, paragraphes 1 à 3, 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) nº 60/2004 de la Commission, du 14 janvier 2004, établissant des mesures transitoires dans le secteur du sucre en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne [6].

1 — Langue originale: le français.

2 — C-273/04, Rec. p. I-8925.

3 — Point 33.

4 — La Cour a également été saisie, en même temps, d'un autre pourvoi dans une affaire semblable, Pologne/Commission (C-335/09 P), pendante devant la Cour, contre un arrêt du Tribunal ayant de la même façon et pour les mêmes motifs rejeté comme étant en partie irrecevable pour tardiveté un recours de la République de Pologne contre un autre règlement de la Commission.

5 — Ci-après l'«ordonnance attaquée».

6 — JO L 9, p. 8.

3. En l'occurrence, le Tribunal a constaté que le règlement nº 60/2004 avait été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 15 janvier 2004 et que le délai de recours contre ce dernier expirait par conséquent le 8 avril 2004. Le recours de la République de Pologne ayant été déposé au greffe du Tribunal le 28 juin 2004, le Tribunal a donc déclaré qu'il avait été introduit tardivement [7].

4. Le Tribunal a accueilli l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission sur le fondement d'une application stricte des dispositions de l'article 230, cinquième alinéa, CE. Il a, en effet, constaté que le recours contre le règlement nº 60/2004 avait été introduit postérieurement au délai de deux mois fixé par cette disposition, délai calculé à compter de sa publication, et en a conclu que la République de Pologne était forclose [8], tout en prenant soin de rejeter, ensuite, les différents arguments avancés par la République de Pologne.

5. Ont ainsi été rejetés, comme n'étant pas de nature à remettre en cause cette conclusion, les arguments tirés du fait que ledit règlement n'avait pas été publié dans les vingt langues officielles de l'Union européenne [9], du fait que son entrée en vigueur était subordonnée à celle du traité d'adhésion [10] et du fait qu'il était adressé à tous les États membres, y compris les futurs États membres [11].

6. Le Tribunal s'est employé ensuite à démontrer que cette application stricte des délais de procédure à compter de la date de publication du règlement nº 60/2004 ne portait pas atteinte au droit à la protection juridictionnelle effective de la République de Pologne [12].

7. Dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours, le Tribunal a également pris soin de rappeler qu'il ne pouvait être dérogé à l'application stricte des réglementations communautaires concernant les délais de procédure que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, de cas fortuit ou de force majeure [13]. Il a cependant estimé, sur ce point, que la République de Pologne n'avait pas expliqué dans quelle mesure les circonstances en cause étaient tout à fait exceptionnelles à son égard, au point de justifier qu'il soit dérogé au principe de l'application stricte des délais de procédure en portant ainsi atteinte au principe de sécurité juridique.

8. Par son pourvoi, la République de Pologne demande à la Cour d'annuler l'ordonnance attaquée, de statuer définitivement sur le recours et, en conséquence, de déclarer son recours contre le règlement nº 60/2004 recevable et d'accueillir ses conclusions sur le fond présentées en première instance.

II – La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

9. La République de Pologne a déposé le présent pourvoi au greffe de la Cour le 24 août 2009. Elle a, dans ses écritures, demandé à ce que son pourvoi soit examiné par la grande chambre.

10. Aucune demande en ce sens n'ayant été formulée par les parties, la Cour a décidé de ne pas tenir d'audience.

11. La République de Pologne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler l'ordonnance attaquée;

7 — Points 42 à 46 de l'ordonnance attaquée.
8 — Points 46, 70 et 71 de l'ordonnance attaquée.
9 — Points 48 à 50 de l'ordonnance attaquée.
10 — Points 51 et 52 de l'ordonnance attaquée.
11 — Points 53 à 56 de l'ordonnance attaquée.
12 — Points 57 à 70 de l'ordonnance attaquée.
13 — Point 55 de l'ordonnance attaquée.

— annuler les articles 5, 6, paragraphes 1 à 3, 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 60/2004, et

— condamner la Commission aux dépens.

12. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le pourvoi comme non fondé, et

— condamner la République de Pologne aux dépens.

III – Sur le pourvoi

A – *Argumentation de la République de Pologne*

13. À l'appui de son pourvoi, la République de Pologne soulève cinq moyens visant à critiquer l'examen par le Tribunal de la recevabilité de son recours contre le règlement nº 60/2004 [14].

14. Premièrement, la République de Pologne reproche au Tribunal d'avoir jugé, en méconnaissance du règlement nº 1 du Conseil, du 15 avril 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne [15], que le délai de recours contre le règlement nº 60/2004 avait commencé à courir le jour de sa publication dans les langues officielles de la Communauté européenne à quinze, et donc avant sa publication dans toutes les langues officielles de la Communauté élargie.

15. Deuxièmement, la République de Pologne fait valoir que le Tribunal a jugé à tort qu'elle pouvait, avant même son adhésion à l'Union, efficacement introduire un recours en annulation contre le règlement nº 60/2004 non pas sur le fondement des dispositions de l'article 230, deuxième alinéa, CE établissant le droit de recours inconditionnel des États membres notamment, mais sur celui de l'article 230, quatrième alinéa, CE, c'est-à-dire sur la même base et aux mêmes conditions que celles prévues pour les personnes physiques ou morales. Elle soutient en particulier et, d'une part, que le règlement nº 60/2004 n'imposait, à la date de sa publication le 15 janvier 2004, des obligations qu'aux États membres, ce que la République de Pologne n'était par principe pas encore, obligations qui plus est futures et applicables qu'à compter de la date d'entrée en vigueur effective du traité d'adhésion. D'autre part, et de façon subsidiaire, la République de Pologne considère qu'elle ne remplissait pas, au moment de cette publication, les conditions spécifiques de recevabilité des recours prévues à l'article 230, quatrième alinéa, CE.

16. Troisièmement, la République de Pologne estime que, en la privant du droit de soumettre le règlement nº 60/2004 à un contrôle de légalité alors que ce dernier lui était adressé en sa qualité d'État membre, le Tribunal a violé le principe de la communauté de droit et son droit à une protection juridictionnelle effective. Elle ajoute que l'application stricte des dispositions concernant les délais de recours ne saurait conduire à une inégalité entre les différents États membres et notamment en ce qui concerne la protection juridictionnelle des anciens et des nouveaux États membres.

17. Quatrièmement, la République de Pologne considère que, en la privant du droit de se pourvoir en justice contre le règlement nº 60/2004, lequel aurait illégalement modifié les conditions de son adhésion à l'Union et violé l'équilibre des droits et des obligations résultant de son appartenance à l'Union, le Tribunal a enfreint les principes de solidarité et de bonne foi.

14 — Points 40 à 71 de l'ordonnance attaquée.

15 — JO 1958, 17, p. 385.

18. Enfin, cinquièmement, la République de Pologne fait valoir que le Tribunal a commis une irrégularité de procédure en n'examinant pas les arguments relatifs à la violation des principes de solidarité et de bonne foi et en ne motivant pas à suffisance l'ordonnance attaquée.

B – *Analyse*

19. Les cinq moyens soulevés par la République de Pologne posent presque tous des questions d'une indéniable portée, dans le contexte particulier et toujours délicat de l'élargissement progressif de l'Union à d'autres États faisant partie de l'Europe. La République de Pologne a présenté ses moyens dans l'ordre décrit ci-dessus et c'est en principe dans ce même ordre que la Cour doit normalement les aborder.

20. Il existe pourtant une claire hiérarchie entre ces différents moyens. Le troisième moyen, en particulier, doit, à mon avis, être privilégié, dès lors qu'il soulève des questions touchant aux fondements de l'Union, aux valeurs, notamment celle de l'état de droit, sur lesquelles elle est notamment fondée [16], au principe d'une Union de droit [17] dans laquelle les actes des institutions sont soumis à la «loi» [18], ainsi qu'au principe structurel de l'Union que constitue l'égalité des États membres devant les traités [19], désormais inscrit à l'article 4, paragraphe 2, TUE [20]. Il doit cependant être précisé que, inévitablement, les arguments avancés par la République de Pologne dans son deuxième moyen, qui soulève la question de l'applicabilité en l'espèce des dispositions spécifiques de l'article 230, quatrième alinéa, CE à un État membre «imminent», seront indirectement abordés dans le cadre de cet examen.

21. Il importe toutefois, avant de se livrer à ce double examen, de rappeler, comme l'a d'ailleurs fait le Tribunal dans l'ordonnance attaquée, la jurisprudence de la Cour en vertu de laquelle, d'une part, l'application stricte des réglementations communautaires concernant les délais de procédure répond à l'exigence de sécurité juridique et à la nécessité d'éviter toute discrimination ou tout traitement arbitraire dans l'administration de la justice [21] et, d'autre part, il ne saurait y être dérogé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, de cas fortuit ou de force majeure, conformément à l'article 45, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, ou encore d'erreur excusable [22]. Si cette affaire devait être résolue par application stricte des dispositions de l'article 230, cinquième alinéa, CE, il est clair, sans qu'il soit besoin d'entrer dans les détails, que le recours devrait alors certainement être déclaré irrecevable. Pourtant, le troisième moyen soulevé par la République de Pologne nous confronte à la question de savoir si, dans les très singulières circonstances de l'espèce, la Cour ne devrait pas s'engager sur la voie d'une interprétation secundum legem, voire praeter legem, du droit de l'Union, qui puisse aboutir à une solution différente.

16 — Pour reprendre la formulation employée à l'article 2 TUE.

17 — Voir, selon la terminologie désormais consacrée par la Cour, arrêt du 29 juin 2010, E et F (C-550/09, Rec. p. I-6213, point 44).

18 — à la charte constitutionnelle que constituent les traités, pour reprendre l'expression de l'arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Rec. p. 1339, point 23).

19 — Si les traités ne se référaient pas explicitement au principe d'égalité des États membres, jusqu'à l'intervention du traité de Lisbonne, la Cour n'en avait pas moins reconnu qu'il leur était en quelque sorte consubstantiel. Voir, en ce sens, Zemanek, J., «The Principle of Equality», dans Kaddous, C., et Auer, A., *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne,* Helbing & Lichtenhahn, LGDJ, 2006, p. 237; Lenaerts, K. et Van Nuffel, P., «Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union», dans Kaddous, C., et Auer, A., op. cit., p. 245, spécialement p. 249. Voir arrêts du 7 février 1973, Commission/Italie (39/72, Rec. p. 101, point 24), et du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni (128/78, Rec. p. 419, point 12). Voir également, dans une tout autre perspective, arrêt du 29 mars 1979, Commission/Royaume-Uni (231/78, Rec. p. 1447, point 9).

20 — Cette disposition reprend, à cet égard, l'article I-5 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui avait adopté la formulation jurisprudentielle du principe susmentionnée. Voir, à cet égard, Piris, J.-C., *The Lisbon Treaty — A Legal and Political Analysis,* Cambridge University Press, 2010, p. 83 et 84; Blanquet, M., «Article I-5», dans Burgorgue-Larsen, L., Levade, A., et Picod, F. (éd.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe,* t. 1, Bruylant, 2007, p. 96.

21 — Voir, notamment, arrêt du 12 juillet 1984, Ferriera Valsabbia/Commission (209/83, Rec. p. 3089, point 14), ainsi que ordonnances du 5 février 1992, France/Commission (C-59/91, Rec. p. I-525, point 8); du 7 mai 1998, Irlande/Commission (C-239/97, Rec. p. I-2655, points 7 à 9); du 17 mai 2002, Allemagne/Parlement et Conseil (C-406/01, Rec. p. I-4561, point 20), et du 8 novembre 2007, Belgique/Commission (C-242/07 P, Rec. p. I-9757, point 16).

22 — Voir, notamment, arrêts du 5 avril 1979, Orlandi/Commission (117/78, Rec. p. 1613, points 10 et 11), et du 15 décembre 1994, Bayer/Commission (C-195/91 P, Rec. p. I-5619, point 26), ainsi que ordonnances du 27 novembre 2007, Diy-Mar Insaat Sanayi ve Ticaret et Akar/Commission (C-163/07 P, Rec. p. I-10125, point 36); du 14 janvier 2010, SGAE/Commission (C-112/09 P, Rec. p. I-351, point 20), et du 16 novembre 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Commission (C-73/10 P, Rec. p. I-11535, point 42).

22. Par son troisième moyen, la République de Pologne fait plus précisément valoir que l'application stricte des dispositions de l'Union concernant les délais de recours ne saurait conduire à accepter une inégalité dans la protection juridictionnelle des «anciens» et des «nouveaux» États membres. Les États membres ne sauraient être privés de leur droit d'introduire un recours sur le fondement de l'article 230, deuxième alinéa, CE, qui définit la qualité pour agir des États membres et constitue l'expression de leur droit naturel à la protection de leurs intérêts économiques et sociaux par les juridictions de l'Union, contre un acte juridique qui leur est adressé. Les institutions de l'Union ne pourraient, par conséquent, au moyen du choix de la date de publication d'un acte adressé à tous les États membres, priver les nouveaux États membres de leur droit à une protection juridictionnelle. Se référant à cet égard au point 50 des conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pologne/Conseil, précité, elle estime que, en rejetant son recours comme irrecevable, le Tribunal a manifestement violé le principe de l'État de droit et le principe du droit à une protection juridictionnelle effective. La République de Pologne ajoute que, contrairement à ce que le Tribunal a jugé au point 55 de l'ordonnance attaquée, la situation en cause en l'espèce relève par excellence de circonstances exceptionnelles.

23. Cette affaire met de la sorte en cause les actes de droit dérivé produits par l'Union entre la date de signature et la date d'entrée en vigueur d'un traité d'adhésion, adoptés pour répondre aux exigences de ladite adhésion et donc applicables au nouvel État membre ou aux nouveaux États membres signataires dudit traité.

24. La réponse à l'argumentation de principe ainsi soulevée par la République de Pologne nous impose de prendre un certain recul, ce que les réflexions d'ordre très général qui suivent s'efforcent de faire.

25. Il faut souligner, d'une part, que l'Union est — c'est l'une de ses spécificités par rapport aux autres sujets de droit international — une Union d'États — et de peuples — engagée dans une activité normative continuelle, qui ne s'interrompt pour ainsi dire jamais et qui atteint une intensité jusqu'à ce jour inconnue dans une organisation internationale au sens le plus générique du terme. Ce n'est pas un hasard si l'ordonnancement juridique que constitue l'Union s'est rapidement vu attribuer les caractères d'autonomie, de primauté et d'efficacité que l'on sait être les siens [23].

26. Il faut souligner, d'autre part, que l'élargissement progressif de l'Union, initialement formée par six États membres, n'est pas un phénomène exceptionnel pour, au contraire, être consubstantiel à la finalité de celle-ci. L'incorporation d'un nouvel État européen à l'Union constitue, dans cette perspective, un processus chaque fois plus complexe, en relation directe avec l'intensité de l'intégration et la richesse grandissante de son acquis [24].

27. Il s'ensuit que l'ordonnancement juridique de l'Union ne cesse pour ainsi dire jamais de fonctionner et que son activité normative ne saurait en particulier s'interrompre au cours des processus d'élargissement [25]. C'est cette spécificité qui donne naissance au problème posé par les actes adoptés par l'Union entre la date de signature des traités et des actes d'adhésion et la date de leur entrée en vigueur, dont l'adoption peut

23 — Voir, notamment, Barents, R., *The Autonomy of Community Law,* Kluwer, 2004, et Simon, D., «Les fondements de l'autonomie du droit communautaire», dans *Droit international et droit communautaire — Perspective actuelles,* trente-troisième colloque de la société française pour le droit international, Pedone, 2000, p. 207.

24 — Il n'existe pas de définition de l'acquis, bien que le concept soit utilisé dans les traités eux-mêmes. Dans la déclaration commune sur la politique étrangère et de sécurité commune, adoptée par les plénipotentiaires et annexée à l'acte final de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1), l'acquis communautaire est, toutefois, défini comme «les droits et obligations liés au système de l'Union et à son cadre institutionnel».

25 — Il s'agit d'un problème assez particulier du point de vue du droit des traités, qui se distingue en particulier nettement de celui, plus répandu, de l'application provisoire des traités. Voir, à cet égard, l'article 218, paragraphe 5, TFUE (ancien article 300, paragraphe 2, CE), qui prévoit la possibilité pour le Conseil, sur proposition du négociateur, d'adopter une décision d'application provisoire d'un traité avant son entrée en vigueur. Sur ce thème, voir, par exemple, Geslin, A., *La mise en application provisoire des traités,* Pedone, 2005; Verwey, D., *The european Community, the European Union and the International Law of Treaties,* TMC Aser Press, 2004, p. 124 et suiv.; Mathy, D., «Commentaires de l'article 24 des conventions de Vienne de 1969 et 1986», dans Corten, O., et Klein, P., *La Convention de Vienne sur le droit des traités,* Bruylant, 2006, vol. 1, p. 1045; Lefeber, R., «The provisional Application of Treaties», dans Klabbers, J., et Lefeber, R., *Essays on the Law of Treaties — A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag,* Nijhoff, 1998, p. 81, et Vignes, D., *Une notion ambiguë: la mise en application provisoire des traités,* AFDI, 1972, p. 181.

être conditionnée par l'élargissement et qui sont, en conséquence, publiés avant que l'adhésion ne soit effective, sans d'ailleurs être nécessairement en vigueur avant cette date. Même si les traités et les actes d'adhésion peuvent eux-mêmes prévoir [26], ex ante, le contenu et les effets d'une telle activité normative, il apparaît cependant assez clairement que ces possibilités demeurent, de toute évidence, assez limitées.

28. Ce phénomène nous place ainsi en présence d'un droit dérivé de l'Union qui trouve à s'appliquer aussi bien aux anciens qu'aux nouveaux États membres sans pour autant que ces derniers aient «participé» à son élaboration [27].

29. L'habilitation conférée aux institutions de l'Union par des dispositions telles que l'article 2, paragraphe 3, du traité d'adhésion d'adopter des actes de droit dérivé entre la date de signature dudit traité et celle de son entrée en vigueur crée une inégalité de traitement entre deux groupes d'États membres, le premier constitué des États déjà membres à la date d'adoption desdits actes et qui ont donc participé à leur élaboration, et le second constitué des États non encore membres qui n'ont donc pu participer à leur élaboration [28].

30. Il importe, à cet égard, de souligner que l'idée d'une Union de droit, désormais la valeur de l'État de droit, impose non seulement le respect des droits fondamentaux et la soumission des institutions au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle que constituent les traités [29] ainsi qu'aux principes généraux du droit [30], mais également la création démocratique du droit dérivé de l'Union,

26 — Cette éventualité n'est pas rare en droit de l'Union. On trouvait déjà des dispositions équivalentes à celles de l'article 2, paragraphe 3, du traité d'adhésion de 2004, sur lequel le règlement nº 60/2004 est notamment fondé, dans le traité d'adhésion de 1994 (République d'Autriche, République d'Finlande, Royaume de Suède) (article 2, paragraphe 3), ainsi que dans le traité d'adhésion de 1985 (Royaume d'Espagne et République portugaise) (article 2, paragraphe 3). Le traité d'adhésion de 2005 (République de Bulgarie et Roumanie) (article 4, paragraphe 3), comporte le même type de dispositions. Voir, également, la décision du Conseil des Communautés européennes du 11 juin 1985 relative à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (JO 1985, L 302, p. 5). En revanche, les traités d'adhésion de 1972 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et de 1979 (République hellénique) ne comportaient pas de dispositions équivalentes. Sans entrer ici dans les détails, il importe de rappeler que la Cour a également eu à connaître de dispositifs qui, pour être différents, ne répondent pas moins aux mêmes préoccupations. Voir, en particulier, arrêt du 2 octobre 1997, Parlement/Conseil (C-259/95, Rec. p. I-5303). Les dispositions de cette nature apparaissent ainsi comme le fruit de la riche pratique d'élaboration et de mise en œuvre d'accords d'adhésion accumulée par les institutions de l'Union, quelles que puissent être les raisons pour lesquelles elles sont insérées dans les traités d'adhésion. Leur objectif principal est de permettre aux institutions de l'Union de prendre des mesures, limitativement énumérées, nécessaires à l'adhésion mais qui n'ont pu être adoptées avant la signature du traité et des actes d'adhésion et ainsi d'intégrer l'acquis communautaire.

27 — La caractéristique première du droit dérivé ainsi créé est que les nouveaux États membres ne peuvent «participer» à son élaboration, alors même qu'ils en sont pourtant les principaux destinataires. Certes, les actes d'adhésion ont de tout temps pris grand soin d'établir des procédures spéciales d'adoption de certaines décisions et autres mesures à prendre pendant la période précédant l'adhésion. L'existence de ces procédures, qui confèrent essentiellement aux États candidats à l'adhésion un simple droit à être consultés, n'empêche cependant pas que ces derniers ne «participent» pas à l'adoption de mesures par ailleurs non formellement acceptées au titre de l'acquis communautaire. Voir, en l'occurrence, la «procédure d'information et de consultation pour l'adoption de certaines décisions et autres mesures à prendre pendant la période précédant l'adhésion», annexée aux actes d'adhésion de 2003 (JO 2003, L 236, p. 987).

28 — Il peut être observé, à cet égard, que, dans son arrêt du 10 juin 2009, Pologne/Commission (T-257/04, Rec. p. II-1545, point 235), le Tribunal a constaté que la République de Pologne n'avait participé qu'en qualité d'observateur à l'adoption du règlement (CE) nº 1972/2003 de la Commission, du 10 novembre 2003, relatif aux mesures transitoires à adopter en ce qui concerne les échanges de produits agricoles du fait de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie (JO L 293, p. 3).

29 — Pour reprendre l'un des critères de la Communauté puis de l'Union de droit rappelé de manière récurrente par la Cour depuis son arrêt Les Verts/Parlement, précité (point 23). Voir, également, arrêts du 10 juillet 2003, Commission/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281, point 75); du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil (C-229/05 P, Rec. p. I-439, point 109); du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 281), ainsi que E et F, précité (point 24).

30 — Voir, notamment, arrêts du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil (C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 38), et du 5 octobre 2006, Commission/France (C-232/05, Rec. p. I-10071, point 57).

ce qui implique une participation égalitaire de tous les États membres [31], que ce soit directement, par l'intermédiaire des membres du Parlement européen ou par l'intermédiaire des représentants des États membres au sein du Conseil européen ou du Conseil [32], ou que ce soit de façon indirecte dans le cadre d'une délégation de compétences du Conseil [33] ou, désormais, du Parlement et du Conseil [34].

31. Il est pourtant important de souligner que la non-participation des futurs États membres à l'élaboration des actes adoptés dans ces conditions spécifiques peut certes, comme c'est le cas en l'espèce, être légitimée par le droit primaire, en l'occurrence le traité et/ou les actes d'adhésion [35]. Les traités et les actes d'adhésion peuvent, certainement, parfaitement prévoir la création d'un droit appelé à s'appliquer à tous les États membres, les nouveaux comme les anciens, quand bien même les nouveaux n'auraient pu «participer» à sa création, dès lors que ces derniers y consentent en signant puis en ratifiant lesdits traités et actes.

32. Cette dernière particularité peut aisément être admise en tant qu'elle découle de la «nature de la chose» [36]. En revanche, la tâche consistant à expliquer l'absence de voie de droit permettant aux nouveaux États membres de soumettre au contrôle juridictionnel les actes adoptés dans de telles conditions se révèle nettement plus ardue.

33. Il est évident que les États membres «imminents» ne peuvent contribuer, de quelque manière que ce soit, à la création du droit de l'Union, notamment à travers la présence de leurs représentants au sein du Conseil, tant qu'ils ne sont pas effectivement membres de l'Union.

34. L'inégalité devant les traités en cause dans la présente affaire n'est cependant pas celle-ci, mais est celle qui résulte du fait que les nouveaux États membres ne peuvent exercer, dans les mêmes conditions que les anciens États membres, les voies de recours contre les actes ainsi adoptés chaque fois que les délais de recours contre ces derniers sont échus à la date où ils deviennent effectivement des États membres, du simple fait de leur date de publication [37].

31 — Article 4, paragraphe 2, TFUE.

32 — Voir également, à cet égard, point 6 et note en bas de page 5 des conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, Rec. p. I-7585).

33 — Sur le fondement de l'article 202 CE. Il suffit, à cet égard, de renvoyer aux textes qui régissaient la comitologie: décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23). Voir, également, accord entre le Parlement européen et la Commission relatif aux modalités d'application de la décision 1999/468/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, telle que modifiée par la décision 2006/512/CE (JO 2008, C 143, p. 1, et rectificatif JO C 154, p. 24). Voir, notamment, Piris, J.-C., «La comitologie: vers l'épilogue d'une longue saga», dans *Chemins d'Europe — Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué,* Dalloz, 2010, p. 547; Jacqué, J.-P., «L'éternel retour — Réflexions sur la comitologie», dans *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis,* éditions de l'ULB, 2003, p. 211, et Lenaerts, K., et Verhoeven, A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision,* CMLR, 2000, p. 645.

34 — Il est opportun de souligner que l'article 291 TFUE est venu bouleverser l'exercice par la Commission de ses compétences d'exécution. Voir, à cet égard, règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55, p. 13), qui abroge la décision 1999/468. Voir Craig, P., *Delegated Acts — Implementing acts and the new Comitology Regulation,* European Law Review, 2011, nº 5, p. 671, et Edenharter, A., *Die Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon: Verschiebung der Einflussmöglichkeiten zugunsten der EU-Kommission?,* Die öffentliche Verwaltung, 2011, p. 645.

35 — Il sera simplement rappelé que la Cour a jugé que les protocoles et les annexes d'un acte d'adhésion constituent des dispositions de droit primaire qui, à moins que l'acte d'adhésion n'en dispose autrement, ne peuvent être suspendues, modifiées ou abrogées que selon les procédures prévues pour la révision des traités originaires (voir arrêt du 11 septembre 2003, Autriche/Conseil, C-445/00, Rec. p. I-8549, point 62). Le Tribunal a, pour sa part, jugé qu'une disposition d'un acte d'adhésion peut servir de fondement juridique pour adopter des mesures législatives (voir arrêt du Tribunal du 11 septembre 2002, Alpharma/Conseil, T-70/99, Rec. p. II-3495, points 106 et 107).

36 — Comme aimait à le dire le baron de la Brède (Montesquieu, *De l'esprit des lois,* 1748).

37 — Le droit de recours, dépendant ainsi de la circonstance contingente qu'est la date de publication de l'acte, est alors soumis au hasard.

35. Il faut, à cet égard, partir du principe, désormais énoncé à l'article 4, paragraphe 2, TUE, selon lequel «l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités», ce qui exclut en tout état de cause les inégalités non justifiées entre les États membres [38]. Or, il n'est pas aisé de trouver une justification à l'inégalité résultant du fait qu'un État, tenu comme tout autre État membre au respect d'un acte, ne soit, au regard dudit acte, que dans un rapport de simple acceptation, à l'exclusion de tout autre.

36. Dans une situation comme celle en cause en l'espèce, en effet, les anciens États membres ont «participé» à l'élaboration des actes adoptés dans de telles conditions, d'une manière ou d'une autre, et ils peuvent, en tant que tels, se pourvoir directement en justice contre ces actes sur le fondement de l'article 230, deuxième alinéa, CE, dans le respect des délais prévus à l'article 230, cinquième alinéa, CE, en qualité de requérants privilégiés. Les nouveaux États membres, en revanche, qui ont nécessairement été privés de toute «participation» à l'élaboration de ces actes, sont tout autant privés de toute possibilité de se pourvoir, en tant que tels, contre ces derniers. On a, autrefois, utilisé le terme d' «oukase» pour décrire les actes adoptés et appliqués dans de telles conditions. Or, un acte qui ne se prête ainsi qu'à l'obéissance doit être considéré comme structurellement étranger à l'idée d'une Union de droit. Si, de manière très générale, la participation à l'élaboration d'un acte ne peut être garantie à tous les États membres destinataires, l'idée originaire d'une Union de droit s'oppose à ce que toute voie de droit contre ledit acte soit exclue.

37. Il n'y a, certes, en principe, pas grande difficulté à accepter que les traités et les actes d'adhésion prévoient expressément des dispositions spécifiques concernant les voies de recours, voire, dans certaines limites, des restrictions auxdites voies de recours.

38. L'idée d'une Union de droit implique, en revanche, qu'il n'est, à tout le moins en l'absence d'une disposition expresse de droit primaire, pas possible de priver de tout droit de recours les nouveaux États membres destinataires des actes adoptés entre la date de signature et la date d'entrée en vigueur des traités et des actes consacrant leur adhésion. Elle implique que lesdits États membres aient, en cette qualité et à compter du moment où ils acquièrent cette qualité, la possibilité d'attaquer, dans des délais raisonnables, le droit dérivé ayant vocation à s'appliquer à l'Union élargie qu'ils n'ont pu contribuer à créer.

39. Ils doivent, par ailleurs, disposer de cette possibilité en tant qu'États membres et non en tant que simples personnes morales [39] ou en tant qu'États tiers.

40. En effet, et premièrement, c'est en leur qualité d'États membres «imminents» qu'ils sont affectés par ces actes et non en qualité de personnes morales ou d'États tiers, et c'est en leur qualité d'États membres et à condition qu'ils soient effectivement devenus des États membres que ces actes leur sont appliqués [40]. Les dispositions de ces actes les concernent ainsi constitutivement en tant qu'États membres et c'est en cette qualité qu'ils doivent pouvoir exercer les voies de recours.

38 — Il sera ici rappelé que la Cour a déjà eu l'occasion de rejeter l'interprétation de dispositions d'un acte d'adhésion proposée par un nouvel État membre comme «conduisant à des conséquences inadmissibles du point de vue de l'égalité entre les États membres à l'égard de certaines règles essentielles pour le fonctionnement du marché commun» (voir arrêt du 29 mars 1979, Commission/Royaume-Uni, précité, point 9).

39 — Comme la Cour l'a jugé à propos de la légitimation active du Parlement, le «système» de l'article 230, quatrième alinéa, CE serait «inadapté» à un recours en annulation d'un État membre (voir arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, C-70/88, Rec. p. I-2041, point 14).

40 — Sur ce point, voir, par analogie, arrêts du 5 décembre 2000, Eurostock (C-477/98, Rec. p. I-10695, point 58), ainsi que du 22 juin 2011, Denkavit Nederland e.a. (C-346/09, Rec. p. I-5517, points 65 et 66).

41. En outre, et deuxièmement, lesdits nouveaux États membres doivent pouvoir disposer d'un droit de recours au sens de l'article 230 CE dans les mêmes conditions que les autres États membres, conditions dont ces derniers jouissent tout en ayant «participé» à la création de ce droit, à égalité avec les anciens États membres. Il faut, à cet égard, tenir compte du fait que ce n'est pas par hasard que les États membres [41], à l'instar du Parlement [42], du Conseil et de la Commission [43], bénéficient, suivant la formule consacrée par la doctrine, du statut de requérants «privilégiés».

42. Par conséquent, une interprétation de l'article 230 CE qui conduit à déclarer irrecevable le recours introduit par la République de Pologne contre le règlement nº 60/2004, au seul motif qu'il a été introduit postérieurement à un délai de deux mois suivant la date de sa publication, doit être considérée comme contraire à la valeur de l'État de droit et au principe de l'égalité des États membres devant les traités [44].

43. Il convient, par suite, de faire droit à l'argumentation formulée par la République de Pologne dans le cadre de ses deuxième et troisième moyens et, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, d'annuler l'ordonnance attaquée.

44. Il reste à examiner la question, non négligeable, des solutions qui s'offrent, dès lors, à la Cour pour remédier à l'atteinte qu'une interprétation des traités, excluant le droit de recours d'un nouvel État membre à l'encontre d'actes adoptés et publiés entre la date de signature et celle d'entrée en vigueur du traité et de l'acte consacrant son adhésion, est ainsi susceptible de porter à la valeur de l'État de droit et au principe de l'égalité des États membres devant les traités et au droit privilégié de recours d'un État membre dans une situation comme celle en cause en l'espèce.

45. Dans les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pologne/Conseil, précité [45], deux voies semblent pouvoir être empruntées, la première praeter legem et la seconde secundum legem.

46. Tout en reconnaissant que la première voie peut être explorée par la Cour, dans la ligne de la proposition formulée dans les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pologne/Conseil, précité [46], je penche toutefois pour la seconde voie, pour une interprétation faisant appel à l'esprit et au système des traités, dans la ligne des arrêts par lesquels la Cour a consacré la légitimation passive [47] puis la légitimation active [48] du Parlement.

47. Pour mémoire, dans son arrêt Les Verts/Parlement, précité, la Cour était confrontée à la question de savoir si les actes adoptés par le Parlement étaient susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation sur le fondement de l'article 173 du traité CEE [49], nonobstant le fait que cette disposition ne visait, à l'époque, que les actes du Conseil et de la Commission.

41 — Voir, notamment, arrêts du 12 juillet 1979, Italie/Conseil (166/78, Rec. p. 2575, points 5 et 6), ainsi que du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (131/86, Rec. p. 905, point 6).

42 — Depuis l'entrée en vigueur du traité de Nice.

43 — Voir, notamment, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493, point 3), ainsi que du 21 janvier 2003, Commission/Parlement et Conseil (C-378/00, Rec. p. I-937, point 28).

44 — On ajoutera, à cet égard, que le droit de recours qu'il convient ainsi de reconnaître à un nouvel État membre dans la situation qui est celle de la République de Pologne au regard du règlement nº 60/2004 ne saurait être relativisé sur le fondement de l'arrêt du 18 octobre 2007, Commission/Parlement et Conseil (C-299/05, Rec. p I-8695, points 29 et 30), dont le Tribunal a fait application dans son arrêt Pologne/Commission, précité (points 69 à 73), objet du pourvoi dans l'affaire Pologne/Commission (C-335/09 P), précitée. Un tel droit de recours ne saurait, en effet, dépendre du caractère nécessairement contingent des modifications éventuelles apportées par les institutions à leurs actes.

45 — Points 54 à 60.

46 — Voir point 59. Le nouvel État membre n'étant affecté par l'acte communautaire que sous condition et à compter de l'entrée en vigueur du traité et de l'acte d'adhésion, le délai de recours, prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE ne saurait commencer à courir avant cette entrée en vigueur.

47 — Arrêt Les Verts/Parlement, précité (points 23 à 26).

48 — Arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, précité (points 11 à 27).

49 — Ancien article 230 CE, devenu article 263 TFUE.

48. Se fondant sur l'idée de Communauté de droit et consacrant les traités en tant que «charte constitutionnelle», la Cour a jugé qu'une interprétation de l'article 173 du traité CEE qui exclurait les actes du Parlement adoptés dans la sphère du traité de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité, tel qu'il s'exprime à l'article 164 du traité CEE [50], qu'à son système, dans la mesure, notamment, où de tels actes pourraient empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites des compétences de son auteur sans que la possibilité soit ouverte de les déférer à son contrôle. Elle en a conclu, suivant sur ce point les conclusions de l'avocat général Mancini [51], que les recours en annulation dirigés contre les actes du Parlement étaient recevables, pour autant que ces derniers soient destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

49. De même, comme l'a rappelé l'avocat général Poiares Maduro au point 27 de ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pologne/Conseil, précité [52], nonobstant le fait que le Parlement ne disposait pas du droit d'intenter un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE ou de l'article 146 du traité CEEA, la Cour, considérant que la mission à elle dévolue par l'article 164 du traité CEE lui commandait d'assurer le maintien de l'équilibre institutionnel créé par le traité et, par conséquent, d'assurer le contrôle juridictionnel du respect des prérogatives du Parlement, a admis, sous conditions [53], la recevabilité des recours en annulation de cette institution dirigés contre un acte du Conseil ou de la Commission, dépassant ainsi sa jurisprudence initiale [54]. La Cour a ainsi jugé que la «lacune procédurale» constituée par l'absence de disposition prévoyant le droit de recours du Parlement ne pouvait «prévaloir à l'encontre de l'intérêt fondamental qui s'attache au maintien et au respect de cet équilibre institutionnel» [55].

50. La Cour a ainsi, dans les deux cas, privilégié une interprétation praeter legem des traités dès lors qu'il n'était pas possible de garantir autrement le droit à une protection juridictionnelle effective, composante essentielle d'une Union de droit, la protection juridictionnelle de toute personne à l'égard des actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques à l'égard de celle-ci dans le premier cas et le droit de recours du Parlement à l'égard des actes des autres institutions portant atteinte à ses prérogatives et donc à l'équilibre institutionnel dans le second cas.

51. On pourrait même ajouter que l'interprétation praeter legem est particulièrement appelée à s'imposer chaque fois qu'elle constitue la seule réponse valable à une question, non prévue par les traités, mettant radicalement en cause l'une des valeurs de l'Union telles que celles énumérées à l'article 2 TUE [56].

52. Le principe de l'égalité des États membres devant les traités, ensemble avec la valeur de l'État de droit, commande de reconnaître aux nouveaux États membres un droit de recours contre les actes adoptés par les institutions de l'Union dans des circonstances telles que celles en cause en l'espèce. Eu égard aux exigences de la sécurité des situations juridiques, ce droit de recours doit, à défaut d'une autre disposition spécifique et par analogie avec les dispositions de l'article 230, cinquième alinéa, CE, être enfermé dans le délai prévu à cette dernière disposition à compter de la date de l'entrée en vigueur dudit traité d'adhésion.

50 — Ancien article 220 CE, disposition désormais reprise à l'article 19 TUE.

51 — Voir points 6 et 7 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Les Verts/Parlement, précité.

52 — Point 55.

53 — Le recours n'était recevable que pour autant qu'il ne tendait qu'à la sauvegarde des prérogatives du Parlement et qu'il ne se fondait que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci.

54 — La Cour avait, en effet, constaté, dans son arrêt du 27 septembre 1988, Parlement/Conseil (302/87, Rec. p. 5615, points 26 à 28), que, en l'état des textes alors applicables, il n'était pas possible de reconnaître qualité pour agir au Parlement, contrairement à ce qu'avait conclu l'avocat général Darmon.

55 — Arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, précité, point 26.

56 — Constantinesco, V., «The ECJ as a Law-Maker: praeter aut contra legem», dans D. O'Keefe (éd.), *Judicial Review in European Union Law — Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley,* Kluwer Law International, 2000, p. 73.

IV – Sur le recours contre le règlement nº 60/2004

53. Il résulte de l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour que, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour peut soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

54. Si la Cour dispose des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au cours de la procédure devant le Tribunal [57], tel n'est en revanche pas le cas en ce qui concerne l'examen au fond du recours de la République de Pologne.

55. Il ressort des développements qui précèdent que le recours de la République de Pologne, déposé au greffe du Tribunal le 28 juin 2004, n'était pas tardif, que, partant, l'exception d'irrecevabilité de la Commission, dans le cadre de laquelle cette dernière n'invoquait que la forclusion, doit être rejetée et que le recours de la République de Pologne doit donc être déclaré recevable.

56. La République de Pologne demande, par ailleurs, à la Cour de statuer définitivement sur le fond du recours contre le règlement nº 60/2004, conformément à l'article 61 du statut de la Cour, et conclut formellement à l'annulation des articles 5, 6, paragraphes 1 à 3, 7, paragraphe 1, ainsi que 8, paragraphe 2, sous a), dudit règlement. Elle estime, en effet, que le litige est en état d'être jugé définitivement, en invoquant, à cet égard, la coïncidence entre les griefs soulevés dans la présente affaire et ceux soulevés dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pologne/Commission, précité. Elle précise également qu'elle maintient intégralement tous les moyens présentés à cet égard, dans sa requête comme dans sa réplique, en première instance.

57. Le Tribunal ayant intégralement rejeté comme irrecevable le recours contre le règlement nº 60/2004, sans examiner les moyens soulevés par la République de Pologne [58], cette affaire doit, par conséquent, être renvoyée au Tribunal pour qu'il statue sur les conclusions de la République de Pologne tendant à l'annulation du règlement nº 60/2004 [59].

V – Conclusion

58. Je propose, par conséquent, à la Cour de dire pour droit:

«1) L'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 10 juin 2009, Pologne/Commission (T-258/04), est annulée.

2) L'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission européenne devant le Tribunal de l'Union européenne est rejetée.

3) L'affaire est renvoyée au Tribunal de l'Union européenne pour qu'il statue sur les conclusions de la République de Pologne tendant à l'annulation des articles 5, 6, paragraphes 1 à 3, 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) nº 60/2004 de la Commission, du

57 — Voir, notamment, arrêts du 15 mai 2003, Pitsiorlas/Conseil et BCE (C-193/01 P, Rec. p. I-4837, point 32); du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission (C-521/06 P, Rec. p. I-5829, point 66); du 9 juillet 2009, 3F/Commission (C-319/07 P, Rec. p. I-5963, point 99), ainsi que du 18 novembre 2010, NDSHT/Commission (C-322/09 P, Rec. p. I-11911, points 65 et 66).

58 — Voir en ce sens, notamment, arrêts du 16 décembre 2010, Athinaïki Techniki/Commission (C-362/09 P, Rec. p. I-13275, point 79); du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, Rec. p. I-6237, point 126), ainsi que du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission (C-463/10 P et C-475/10 P, Rec. p. I-9639, points 81 et 82).

59 — La circonstance que le Tribunal a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la validité du règlement nº 60/2004 dans le cadre d'une exception d'illégalité dans une autre affaire [en l'occurrence, l'arrêt du 2 octobre 2009, Chypre/Commission (T-300/05 et T-316/05, points 43 à 153)] ne saurait, nonobstant la proximité de certains des moyens et des arguments soulevés, modifier cette conclusion.

14 janvier 2004, établissant des mesures transitoires dans le secteur du sucre en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne.

4) Les dépens sont réservés.»