



HAL
open science

Anatomie d'une première : Le contrôle de légalité d'une mesure nationale par la CJUE

Pierre-Emmanuel Pignarre

► To cite this version:

Pierre-Emmanuel Pignarre. Anatomie d'une première : Le contrôle de légalité d'une mesure nationale par la CJUE : Observations sur l'arrêt CJUE, grde. ch., 26 févr. 2019, Ilmārs Rimšēvičs et Banque centrale européenne c./ République de Lettonie, aff. jtes. C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139. Blogdroiteuropéen, 2019. hal-03478712

HAL Id: hal-03478712

<https://hal.science/hal-03478712>

Submitted on 14 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pierre-Emmanuel Pignarre, *Anatomie d'une première : Le contrôle de légalité d'une mesure nationale par la CJUE*, Blogdroiteuropeen Working Paper 3/2019, mai 2019, accessible à <https://wp.me/p6OBGR-3jN>

Anatomie d'une première : Le contrôle de légalité d'une mesure nationale par la CJUE,

Par Pierre-Emmanuel Pignarre, Research fellow at the Max Planck Institute in Luxembourg, Doctorant à l'Université Paris II, Panthéon-Assas

Observations sur l'arrêt [CJUE, grde. ch., 26 févr. 2019, Ilmārs Rimšēvičs et Banque centrale européenne c./ République de Lettonie, aff. jtes. C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139](#)

Dans un arrêt du 26 février 2019, la Cour de justice a, pour la première fois de son histoire, annulé une mesure émanant d'une autorité nationale dans le cadre du Système européen de banques centrales (ci-après « SEBC »)¹. Il s'agit d'une procédure spécifique au SEBC, qui, en vertu de l'article 14.2 du protocole sur les Statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après « Statuts du SEBC et de la BCE ») prévoit que lorsqu'un gouverneur d'une banque centrale nationale est relevé de ses fonctions par une décision nationale, un recours contre cette décision peut être formé devant la Cour de justice. Ce recours connaît les mêmes délais de forclusion que le recours en annulation et lui emprunte le moyen tiré d'une violation des traités ou de toute règle de droit

¹ Le Système européen des banques centrales regroupe la BCE ainsi que les 28 banques centrales nationales de l'Union européenne (art. 282, paragraphe 1, TFUE). Il détermine la politique monétaire de l'Union européenne (art. 127, paragraphe 2, TFUE) et a pour objectif principal de maintenir la stabilité des prix (art. 127, paragraphe 1, TFUE). Il est dirigé par le conseil des gouverneurs et le directoire de la BCE (art. 129, paragraphe 1, TFUE). Il adopte les décisions exécutives qui sont par la suite appliquées au niveau interne par les banques centrales (art. 8 et 9 du protocole). Il faut distinguer le SEBC, qui regroupe l'ensemble des banques centrales de l'Union européenne de l'Eurosystème qui regroupe uniquement les banques centrales nationales dont monnaie est l'euro.

relative à leur application². Il consiste en un contrôle de la légalité d'une décision nationale par le juge de l'Union européenne.

Dans l'arrêt objet de ces développements, la grande chambre de la Cour de justice a été amenée à statuer sur la légalité d'une décision du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption letton (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, ci-après « KNAB ») visant à suspendre de ses fonctions le gouverneur de la banque centrale de Lettonie pour des faits de corruption³. Cette affaire s'inscrit dans un contexte global difficile en Lettonie, où la principale banque du pays ABLV a été suspendue de ses engagements financiers par une décision de la BCE du mois de février 2018 pour des suspicions de blanchiment d'argent⁴. Notons par ailleurs, et c'est là toute la sensibilité de l'affaire, que Monsieur Rimšēvičs, en sa qualité de gouverneur d'une banque centrale nationale d'un État membre de la zone euro, est aussi membre du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne.

Après avoir qualifié le recours en l'espèce de recours en annulation, la Cour de justice a annulé la décision nationale litigieuse. Le caractère inédit de cette censure directe du droit national au moyen d'une procédure jusqu'alors inusitée doit dans un premier temps être relevé (I) avant, dans un second temps, de mesurer la portée de la solution rendue par la Cour de justice (II).

I. Le caractère inédit de l'arrêt *Rimšēvičs*

L'arrêt *Rimšēvičs* est inédit au regard de deux éléments. Tout d'abord, il affirme la juridiction de la Cour de justice pour connaître de la légalité d'une mesure nationale (A) avant

² Article 14.2 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE. « *Les statuts des banques centrales nationales prévoient en particulier que la durée du mandat du gouverneur d'une banque centrale nationale n'est pas inférieure à cinq ans.*

Un gouverneur ne peut être relevé de ses fonctions que s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave. Un recours contre la décision prise à cet effet peut être introduit auprès de la Cour de justice par le gouverneur concerné ou le conseil des gouverneurs pour violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application. Ces recours doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance ».

³ CJUE, grde. ch., 26 févr. 2019, *Ilmārs Rimšēvičs et Banque centrale européenne c./ République de Lettonie*, aff. jtes. C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139.

⁴ Le 13 février 2018, le Trésor américain avait désigné la banque lettone ABLV comme un acteur du blanchiment d'argent suspectant des implications dans des financements de programmes de développement d'armes en Corée du Nord. Dans la foulée, le 19 février, la BCE avait décidé de suspendre les paiements de la banque ABLV. Source : <http://www.rfi.fr/economie/20180219-bce-interdit-troisieme-banque-lettone-transactions>

de se livrer à un exercice de qualification novateur au regard de la nature du recours inscrit à l'article 14.2 des Statuts du SEBC et de la BCE (B).

A. La compétence de la Cour de justice

Le 19 février 2018, Monsieur Ilmārs Rimšēvičs, nommé gouverneur de la banque centrale de la République de Lettonie le 31 octobre 2013 pour un mandat de six ans, avait été suspendu de ses fonctions par une décision du Bureau de prévention letton et de lutte contre la corruption. Cette décision lui faisait grief d'avoir sollicité et accepté un pot-de-vin en vue de favoriser les intérêts d'une banque privée lettone⁵. Après avoir contesté sans succès la décision du KNAB devant les tribunaux nationaux, Monsieur Rimšēvičs a formé une demande en constatation de légalité de la décision litigieuse devant la Cour de justice en application de l'article 14.2 du protocole sur les Statuts du SEBC et de la BCE. Ce recours devait s'accompagner d'un autre recours, poursuivant un objectif similaire, introduit par la Banque centrale européenne quelques semaines plus tard⁶. C'est d'ailleurs cette dernière, en sa qualité de requérant semi-privilegié dans le contentieux de la légalité de l'Union européenne, qui sollicite l'octroi de mesures provisoires visant à suspendre provisoirement l'interdiction faite à Monsieur Rimšēvičs d'exercer ses fonctions de gouverneur de la banque centrale de Lettonie⁷. Après avoir soumis l'affaire à la procédure préjudicielle accélérée sur décision du président de la Cour⁸, une audience publique fut tenue le 25 septembre 2018. A la

⁵ Plus particulièrement, il était reproché à Monsieur Rimšēvičs d'avoir accepté, à titre de gratification, des « vacances de pêche » en Russie, ainsi qu'un pot-de-vin d'un montant de 500 000 euros, et un autre d'un montant de 250 000 euros.

⁶ Le premier recours fut enregistré sous le numéro d'affaire C-202/18, et celui de la BCE, introduit quelques semaines après, sous le numéro C-238/18. Jusqu'ici, la Cour de justice n'avait été saisie qu'une seule fois par la Banque centrale européenne, au titre de l'article 272 TFUE. V. CJCE, 8 déc. 2005, Banque centrale européenne c./ République fédérale d'Allemagne, aff. C-220/03, ECLI:EU:C:2005:748.

⁷ CJUE, ord. du vice-président, 20 juill. 2018, *Banque centrale européenne c./ République de Lettonie*, aff. C-238/18 R, ECLI:EU:C:2018:581. La BCE demandait en l'espèce de suspendre la mesure nationale d'interdiction de fonctions. L'ordonnance du vice-président s'y refuse, considérant qu'« une telle mesure serait susceptible de porter gravement atteinte à l'effectivité de l'enquête pénale diligentée par le KNAB concernant les agissements dont est soupçonné M. Rimšēvičs. Dans l'hypothèse où le recours au fond serait rejeté, la mesure provisoire sollicitée aurait ainsi privé les mesures de sûreté litigieuses d'une grande partie de leur effet utile » (pt. 79). Elle accepte en revanche d'exiger la suspension des mesures de sûretés litigieuses, pour autant que celles-ci l'empêche de désigner un suppléant (pt. 80).

⁸ CJUE, ord. du président, 12 juin 2018, *Ilmārs Rimšēvičs c./ République de Lettonie*, aff. C-202/18, ECLI:EU:C:2018:489, pt. 12. Selon le président de la Cour, une telle mesure se justifie « eu égard à l'importance du rôle du conseil des gouverneurs de la BCE dans le cadre de la politique monétaire de l'Union ainsi que dans la surveillance prudentielle des établissements de crédit, tout dysfonctionnement éventuel dans l'opération de cet organe serait susceptible d'avoir une incidence négative importante, aux plans systémique et institutionnel, sur la gestion de cette politique et de cette surveillance ».

suite de celle-ci, il fut demandé aux représentants de la République de Lettonie de communiquer à la Cour les documents justifiant l'adoption des mesures contraignantes à l'égard du gouverneur Rimšēvičs. Eu égard à la connexité des deux recours, la Cour décida la jonction des deux affaires en vertu de l'article 54, paragraphe 1, de son règlement de procédure.

Dans la première affaire, concernant le recours introduit par le gouverneur Rimšēvičs, la République de Lettonie contestait la compétence de la Cour de justice pour apprécier la légalité de la décision nationale de suspension de fonctions au motif que cela constituerait une ingérence dans une procédure pénale nationale en cours. Dans le second recours, introduit par la BCE, la République de Lettonie arguait du fait que la décision nationale litigieuse n'était pas un relèvement de fonction au sens de l'article 14.2 des Statuts du SEBC et de la BCE, mais une suspension de fonctions afin de garantir le bon déroulement de la procédure intentée à l'égard de Monsieur Rimšēvičs. La BCE, pour sa part, réclamait une interprétation finaliste de ladite disposition, afin que la mesure de suspension soit considérée par la Cour « *comme équivalente à un relèvement de fonctions* »⁹ à défaut de quoi les Etats membres pourraient remettre en cause les garanties d'indépendance des gouverneurs nationaux en dehors de tout contrôle juridictionnel.

En s'appuyant sur l'esprit général du SEBC, ainsi que sur le nécessaire effet utile de ses dispositions, la Cour de justice en déduit sa compétence pour connaître de la légalité d'une décision visant à suspendre temporairement un gouverneur national de ses fonctions. La Cour combine de façon originale une interprétation de l'intention des auteurs des traités ainsi qu'une interprétation téléologique, fondée sur l'économie générale des statuts de la SEBC et de la BCE¹⁰. Sur l'argument de l'entrave dans la procédure pénale engagée au niveau national que représenterait l'arrêt de la Cour de justice, celle-ci considère qu'en vertu de la compétence pénale de l'Union européenne –certes limitée–, les Etats membres sont tenus d'exercer celle-ci dans le respect du droit de l'Union. Il s'ensuit que les règles nationales de procédure pénale ne sauraient faire obstacle à la compétence de la Cour de justice en vertu de l'article 14.2 des Statuts du SEBC et de la BCE. La Cour indique que sa compétence se limite à apprécier la légalité de la décision nationale de suspension des fonctions du gouverneur et que la procédure pénale engagée au niveau national est sans effet sur cet examen. L'argumentation de la Cour consiste à se placer sur le terrain strictement procédural. Elle

⁹ CJUE, grde. ch., 26 févr. 2019, op. cit., pt. 42.

¹⁰ CJUE, *ibid.*, pt. 55.

apprécie la légalité d'une mesure nationale de suspension d'un gouverneur de banque centrale, sans que cette appréciation ne préjuge de la solution adoptée, au niveau national, quant à la culpabilité de celui-ci. Cette argumentation fondée sur le cloisonnement des deux procédures peine à convaincre. Ce d'autant plus que la Cour a elle-même sollicité, de la part de la République lettone, les documents justifiant l'engagement de la procédure par le Bureau national de lutte contre la corruption. Elle ne saurait dès lors mettre en avant un parfait cloisonnement des procédures.

B. La qualification du recours prévu par l'article 14.2 des Statuts SEBC et de la BCE

Devant le caractère inédit de la procédure prévue à l'article 14.2 des Statuts du SEBC et de la BCE, la Cour de justice livre un exposé didactique tenant à la nature de ce recours. En se référant à une « *interprétation tant littérale que systématique et téléologique* »¹¹, la Cour de justice estime que le recours intenté en vertu de l'article 14.2 doit être qualifié de recours en annulation. Ce constat est justifié par la similarité des deux recours. Ils visent tous deux à examiner la légalité d'une décision affectant les droits de son destinataire. Le recours 14.2 emprunte de surcroît au recours en annulation le moyen tiré d'une violation des traités ou de toutes règles de droit relatives à son application ainsi que ses délais de forclusion¹². Consciente du bouleversement que représente une telle qualification – la décision litigieuse étant en l'espèce une décision nationale- la Cour de justice met en lumière le caractère néanmoins exceptionnel de ce recours au sein de la systématique des voies de recours de l'Union européenne. Elle affirme ainsi que « *l'article 14.2, second alinéa, des statuts du SEBC et de la BCE déroge à la répartition générale des compétences entre le juge national et le juge de l'Union telle que prévue par les traités et notamment par l'article 263 TFUE, un recours au titre de cet article ne pouvant porter que sur des actes de droit de l'Union* »¹³. Elle estime cependant que la nature hybride du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne conduit à la possibilité d'un examen exceptionnel de la légalité du droit national¹⁴.

Cette qualification emporte certaines conséquences. Tout d'abord, et c'est l'enseignement principal, aussitôt que l'on se situe dans le cadre d'un recours en annulation,

¹¹ CJUE, *ibid.*, pt. 66.

¹² CJUE, *ibid.*, pt. 67.

¹³ CJUE, *ibid.*, pt. 69.

¹⁴ CJUE, *ibid.*, pt. 71.

« (l)'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne »¹⁵. Il s'ensuit que l'illégalité constatée par la Cour de justice s'appliquera, en l'espèce, aux autorités nationales ayant édicté la mesure qui devront remédier à celle-ci, sous l'autorité vigilante de la Cour de justice¹⁶. Ensuite, les arrêts en annulation sont dotés de l'autorité absolue de la chose jugée avec effets *erga omnes*, concernant « non seulement le dispositif de l'arrêt, mais également les motifs qui ont amené à celui-ci et qui en constituent le soutien nécessaire »¹⁷. Cela signifie donc que la constatation d'illégalité prononcée par la Cour de justice s'appliquera non seulement aux autorités nationales ayant adopté la décision de suspension de fonction du gouverneur mais encore aux juridictions nationales.

En l'espèce, pour apprécier la légalité de la décision tendant à suspendre le gouverneur Rimšēvičs, la Cour de justice se penche sur le point de savoir s'il existe « des indices suffisants que celui-ci a commis une faute grave de nature à justifier une telle mesure »¹⁸. Sans s'en revendiquer explicitement, la référence aux « indices suffisants » évoque un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Considérant qu'en l'espèce la République lettone a failli à établir ces indices, la Cour de justice considère la décision litigieuse comme illégale. Bien que cet examen se limite aux « indices suffisants », il est probable que ce constat affectera la procédure pénale au niveau national. Dès lors que la Cour de justice estime que le gouverneur Rimšēvičs n'a pas commis de faute grave au sens de l'article 14.2 des Statuts du SEBC et de la BCE, la procédure pénale nationale qui repose sur des faits de corruption, s'en trouvera nécessairement influencée.

Après avoir fait le constat de l'annulation d'une mesure nationale par le juge de l'Union européenne, il revient à en mesurer la portée pour essayer de déterminer l'importance à accorder à l'arrêt *Rimšēvičs* au sein du contentieux de l'Union européenne.

¹⁵ Article 266, alinéa 1, TFUE.

¹⁶ La Cour de justice a déjà jugé qu'un délai supérieur à trois mois pour supprimer l'acte illégal n'est pas considéré comme un délai excessif. V. CJCE, 12 janv. 1984, *Mariette Krecké*, aff. 266/82, *Rec.* p. 1, pt. 6.

¹⁷ CJCE, 26 avril 1988, *Asteris AE e. a.*, aff. jtes., 97, 193, 99 et 215/86, *Rec.* p. 2181, pt. 27.

¹⁸ CJUE, *ibid.*, pt. 92.

II. Quelle portée pour l'arrêt *Rimšēvičs* ?

Afin de mesurer la portée de l'arrêt *Rimšēvičs*, il faut tout d'abord prendre en considération le cadre procédural dans lequel il a été rendu. Comme nous l'avons mis en exergue précédemment, la procédure issue du protocole sur les Statuts du SEBC et de la BCE était inédite pour la Cour de justice. La spécificité impose de penser la nouveauté (A). Cette spécificité mise en exergue nous permettra de mieux saisir la portée qu'il convient d'accorder à cet arrêt (B).

A. Le cadre spécifique du Système européen de banques centrales

Le Système européen des banques centrales regroupe la Banque centrale européenne ainsi que les vingt-huit banques centrales nationales de l'Union européenne. Il s'applique à l'ensemble des Etats membres et doit être distingué de l'Eurosystème qui regroupe les banques centrales des Etats membres de la zone euro. C'est donc dans ce cadre juridique tout à fait spécifique, mêlant droit de l'Union européenne et droit national que s'inscrit le raisonnement de la Cour. C'est tout d'abord un raisonnement par élimination qui guide le raisonnement de la Cour. Elle considère que cette procédure ne peut être assimilée à une procédure en manquement, que dès lors, les arrêts rendus en vertu de celle-ci ne sauraient être déclaratoires¹⁹. Ensuite, au regard de la taxinomie utilisée par l'article 14.2, la Cour opère un rapprochement avec le recours en annulation. Elle appuie cette analogie par la similarité des délais de forclusion des deux recours (deux mois chacun) et l'emprunt d'un des moyens de légalité interne du recours en annulation, celui tiré d'une violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application²⁰. Toutefois, aussitôt cette opération de qualification effectuée, la Cour indique le caractère exceptionnel de celle-ci au regard des voies de recours dans l'Union européenne. Elle met en garde contre les lectures trop audacieuses de sa solution en précisant que le recours 14.2 « déroge à la répartition générale des compétences entre le

¹⁹ CJUE, *ibid.*, pt. 65. « Il y a lieu néanmoins de relever, à titre liminaire, que l'article 14.2 des statuts du SEBC et de la BCE ne comporte aucune référence explicite ou implicite à la procédure en constatation de manquement régie par les articles 258 à 260 TFUE ». Telle n'était pas la position de l'avocat général Kokott qui, dans ses conclusions, avait considéré que « le fait que le juge de l'Union ne soit appelé qu'à rendre une décision déclaratoire et non une décision d'annulation n'enlève rien à la force juridique de son intervention : les États membres sont, tout comme les institutions, organes et organismes de l'Union, tenus de se conformer à ses arrêts ». Conclusions présentées le 19 déc. 2018, sur l'arrêt CJUE, grde. ch., 26 févr. 2019, *Ilmārs Rimšēvičs et Banque centrale européenne c./ République de Lettonie*, aff. jtes. C-202/18 et C-238/18, ECLI:EU:C:2018:1030, pt. 61.

²⁰ CJUE, *ibid.*, pt. 67.

juge national et le juge de l'Union telle que prévue par les traités et notamment par l'article 263 TFUE »²¹. Cette mise en garde est renouvelée plus après lorsque la Cour indique qu'il s'agit d' « *une voie de recours spécifique, ainsi qu'il ressort du nombre très réduit des personnes qui en disposent, de l'unique objet des décisions contre lesquelles elle est prévue et des circonstances exceptionnelles dans lesquelles elle a vocation à être exercée* »²². La solution rendue doit, de surcroît, être interprétée à l'aune de cette « *construction juridique originale* »²³ que constitue le Système européen de banques centrales. C'est en effet la nature hybride de celui-ci qui entremêle le droit national et le droit de l'Union qui conduit la Cour de justice à apprécier la légalité d'une mesure nationale, pour autant qu'elle s'inscrit dans ce cadre européen.

Quelques mois auparavant, la Cour de justice avait utilisé un raisonnement analogue dans une affaire concernant des actes préparatoires émis par les autorités nationales dans le processus décisionnel exécutif de la BCE. Elle avait ainsi considéré que « *lorsque le législateur de l'Union opte pour une procédure administrative qui prévoit l'adoption par les autorités nationales d'actes préparatoires à une décision finale d'une institution de l'Union produisant des effets de droit et susceptible de faire grief, il entend établir, entre cette institution et ces autorités nationales, un mécanisme particulier de collaboration qui repose sur la compétence décisionnelle exclusive de l'institution de l'Union* »²⁴. Il s'ensuit que les juridictions nationales ne peuvent exercer un contrôle de légalité de tels actes puisqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une procédure européenne, plus précisément celle relative à l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement²⁵.

Le SEBC constitue donc un cadre bien spécifique au sein duquel les actes nationaux, bien que relevant formellement de l'ordre juridique interne, sont adoptés au service d'un cadre supranational. Puisque leur adoption vise à la réalisation de ce cadre, le contrôle de légalité qui y est attaché doit relever du monopole du juge de l'Union européenne. La

²¹ CJUE, *ibid.*, pt. 69.

²² CJUE, *ibid.*, pt. 71.

²³ CJUE, *ibid.*, pt. 69. C'est d'ailleurs cette locution qui conduit les défenseurs d'une lecture extensive de l'arrêt de la Cour à considérer qu'il tend à s'appliquer à l'ensemble du droit de l'Union. Puisque ce dernier serait, dans son essence même, une construction juridique originale. V. D. SARMIENTO, « Crossing the Baltic Rubicon », Blogpost, *Despite our Differences*, 4 mars 2019.

²⁴ CJUE, grde. ch., 19 déc. 2018, *Silvio Berlusconi e. a.*, aff. C-219/17, ECLI:EU:C:2018:1023, pt. 48.

²⁵ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

jurisprudence *Foto-Frost* trouve à s'appliquer aux mesures nationales, pour autant qu'elles s'inscrivent dans le cadre spécifique du SEBC.

Il faut donc se garder de toute interprétation hâtive et voir dans cette jurisprudence le moment constitutionnel de la Cour de justice de l'Union européenne puisqu'elle s'autoriserait à un contrôle des mesures nationales. Il s'agit bien d'un contrôle de légalité des mesures nationales mais il est limité au cadre spécifique du SEBC. Le principe reste celui selon lequel le juge de l'Union européenne ne peut apprécier la validité des normes étatiques. Cet arrêt démontre l'évolution du droit institutionnel de l'Union européenne qui désormais impose un cadre juridique avec ses propres spécificités procédurales pour chaque domaine de son action. C'est la naissance d'un droit institutionnel matériel qui vient fragmenter l'unité du droit institutionnel tel qu'il avait été initialement conçu²⁶.

B. L'exception qui confirme la règle

Il faut garder à l'esprit que lorsqu'elle rend sa solution dans l'arrêt *Rimšēvičs*, la Cour de justice est tenue de statuer. Il lui faut donc faire preuve de créativité pour qualifier ce recours inédit, ce qu'elle fait au moyen d'un raisonnement par analogie avec le recours en annulation. Considérer qu'en l'espèce la Cour de justice aurait amorcé un tournant constitutionnel en s'attribuant le pouvoir d'apprécier les actes des Etats membres revient, *in fine*, à promouvoir le déni de justice. L'article 14.2 est une procédure dont les Etats membres ont accepté le principe en ratifiant les traités européens. Il est dès lors contradictoire de considérer la solution de la Cour comme un tournant constitutionnel alors qu'elle ne fait qu'exercer une compétence que les Etats membres ont bien voulu lui attribuer. Si donc, il faut parler de « moment constitutionnel », il se situe au moment de l'inscription de l'article 14.2 dans le protocole sur les Statuts du SEBC et de la BCE, non lorsque la Cour de justice statue en vertu de celui-ci. On ajoutera que la République de Lettonie n'a pas contesté la compétence de la Cour en tant que telle pour apprécier la mesure nationale litigieuse. Sa contestation de la compétence de la Cour portait sur l'ingérence dans la procédure pénale nationale et sur la nature de la décision. En sa qualité d'Etat membre, et pour autant que l'on retienne l'argument tiré d'un tournant constitutionnel apporté par l'arrêt *Rimšēvičs*, la République de Lettonie aurait donc implicitement consenti à celui-ci.

²⁶ B. BERTRAND, « L'évolutionnisme de la dialectique du droit institutionnel et du droit matériel », in *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne. La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, B. BERTRAND (dir.), Presses Universitaires de Rennes, 2018, pp. 17-21.

L'arrêt *Rimšēvičs* constitue une première application d'un mécanisme contentieux prévu par le droit primaire et le caractère inédit de cette procédure ne doit pas pour autant conduire à lui conférer un caractère subversif. Être pionnier ne signifie pas être révolutionnaire. *A contrario*, la révolution serait caractérisée si le juge de l'Union européenne venait à censurer un acte national dans le cadre d'un recours en annulation, au sens de l'article 263 TFUE. Tel n'est cependant pas le cas. Dans ce cadre procédural, la jurisprudence n'a, jusqu'ici, pas dévié. Elle affirme avec constance que le juge de l'Union européenne « *n'est pas compétent pour connaître d'un recours introduit par une personne physique contre un État membre. En outre, il n'est pas compétent pour contrôler la conformité avec le droit de l'Union des dispositions de la législation d'un État membre* »²⁷. Il s'ensuit que lorsqu'un requérant ordinaire introduit un recours en annulation visant à l'annulation d'un acte d'un Etat membre, le Tribunal, conformément à l'article 126 de son règlement de procédure, statue par voie d'ordonnance motivée pour déclarer le recours irrecevable. La même solution prévaut lorsqu'un requérant particulier conteste devant le Tribunal la régularité d'un jugement rendu par une juridiction nationale²⁸.

De manière générale, en droit du contentieux de l'Union européenne, les particuliers sont irrecevables à contester la légalité d'un acte national devant le juge de l'Union européenne. Ils peuvent tout au plus alerter sur l'éventuelle non-conformité du droit national au droit de l'Union en déposant plainte auprès de la Commission ce qui pourra éventuellement provoquer le déclenchement d'une procédure en manquement²⁹.

Au regard de ces précisions, la censure directe d'une décision nationale par la Cour de justice fait figure d'incongruité. Elle s'explique néanmoins par la nature dérogatoire du recours prévu à l'article 14.2 des Statuts du SEBC et de la BCE au regard de la systématique contentieuse de l'Union européenne. L'arrêt *Rimšēvičs* est donc inédit parce qu'il déroge au régime de droit commun. Puisqu'il est dérogatoire justement, il ne peut prétendre être le fondement d'une ligne jurisprudentielle. Il est plutôt l'exception qui confirme la règle.

²⁷ Trib. UE, ord. 6 oct. 2015, *Bernd-Uwe Rainer Zielke c./ République fédérale d'Allemagne*, aff. T-232/15, ECLI:EU:T:2015:788, pt. 7.

²⁸ Trib. UE, ord. 14 juill. 2015, *Marian Wypych c./ Zakład Ubezpieczeń Społecznych et République de Pologne*, aff. T-265/15, ECLI:EU:T:2015:549, pts 6 et 7.

²⁹ L'influence des plaintes déposées par les particuliers à la Commission est toute relative. Les particuliers ne sauraient ainsi contester efficacement sur le terrain de l'indemnisation, le refus de la décision de la Commission d'engager une procédure en manquement consécutivement au dépôt de leur plainte. TPICE, ord., 14 janvier 2004, *Makedoniko Metro et Michaniki AE*, aff. T-202/02, Rec. p. II-181, pts 43 et 44.