

# LA JURIDICTION COMMUNAUTAIRE : SON RÔLE DANS UNE UNION EUROPÉENNE ÉLARGIE ET TRANSFORMÉE

par

**Jean-Pierre PUISSOCHET**

*Juge à la Cour de justice des Communautés européennes*

C'est un honneur et un grand plaisir pour moi que d'avoir l'occasion d'évoquer devant vous l'avenir de l'Union européenne. Aussi voudrais-je, avant toute chose, vous remercier vivement de m'avoir convié à ce colloque, dont l'actualité n'a pas besoin d'être soulignée.

Il me revient d'aborder le rôle de la juridiction communautaire dans une Union européenne élargie et transformée.

Les termes choisis pour définir ce sujet méritent quelques mots d'explication. Par « juridiction communautaire », j'entendrai essentiellement les deux organes juridictionnels prévus par les traités : La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et le Tribunal de Première instance des Communautés européennes (TPI). Je dis « essentiellement » parce que, vous le savez sans doute, le système juridictionnel mis en place par les traités ne se compose pas seulement de ces deux organes. Il comprend aussi toutes les juridictions des États membres, au sein desquelles la CJCE et le TPI se trouvent, en quelque sorte, « intégrés ». Le terme « communautaire » est cependant là pour rappeler que ces deux organes juridictionnels n'ont un rôle éminent qu'au sein du premier « pilier » de l'Union européenne, celui composé des trois Communautés européennes (CECA<sup>1</sup>, CE<sup>2</sup>, et CEEA<sup>3</sup>), à l'exclusion, pour une large part, des deux autres « piliers » intergouvernementaux.

Quant à la transformation et à l'élargissement de l'Union, je m'attacherai, bien évidemment, à envisager les modifications apportées par le traité d'Amsterdam. Pour autant, je ne me limiterai pas à elles. Vous comprendrez aisément que le rôle de la juridiction communautaire dans l'Union telle qu'elle est

1. Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

2. Communauté Économique Européenne (CEE) devenue, en 1992, Communauté Européenne (CE).

3. Communauté Européenne de l'Énergie Atomique ou Euratom.

en train de se dessiner, est, en large partie, conditionné par ce que cette juridiction a été dans le passé et par les évolutions, souvent récentes, qu'elle a connues.

## I. — UNE INSTITUTION ORIGINALE DONT LE RÔLE INTÉGRATEUR ET RÉGULATEUR NE CESSE DE S’AFFIRMER

### A. Une institution originale...

Il ne me paraît pas inutile de rappeler que la construction communautaire a, dès l'origine, fait une place importante au droit et à la fonction juridictionnelle. Ainsi, le célèbre discours du 9 mai 1950 de Robert Schuman, qui a « lancé » la construction communautaire, faisait-il déjà référence, de manière explicite, à l'existence d'un mécanisme de contrôle juridictionnel<sup>4</sup>. L'idée devait se concrétiser dès l'année suivante, à travers la création de la Cour de justice, institution juridictionnelle originale, chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application » du traité CECA puis, à partir de 1957, des trois traités communautaires<sup>5</sup>. Celle-ci devait demeurer la seule institution juridictionnelle des trois Communautés jusqu'à la création du TPI en 1988.

a) L'originalité de cette institution réside, tout d'abord, dans le caractère obligatoire de sa juridiction pour les États membres, dans les cas et conditions prévus par le traité<sup>6</sup>, et dans le fait que ses décisions ont force exécutoire sur le territoire des États membres<sup>7</sup>. La Grande-Bretagne a d'ailleurs perçu tout de suite la portée d'une telle innovation puisque l'existence d'une Cour internationale dont les décisions pouvaient avoir un effet contraignant pour les États a été l'un des motifs déterminants de son refus de participation, en 1950, à la construction projetée.

b) Cette originalité réside, ensuite, dans certaines de ses attributions juridictionnelles (car la Cour a aussi, quoique de manière limitée, des fonctions consultatives), notamment dans le mécanisme de coopération entre la Cour et les juridictions nationales.

— Ainsi que je l'ai déjà dit, le système juridictionnel des Communautés fait une place importante aux juridictions des États membres dans l'application du droit communautaire. Selon l'expression consacrée, le juge national est le

4. Il était en effet affirmé que « les dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité ».

5. Voir, notamment, article 164 du traité CE.

6. On rappellera qu'aux termes de l'article 219 du traité CE : « Les États membres s'engagent à ne pas soumettre à un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci. »

7. Voir, notamment, article 187 du traité CE.

juge communautaire « de droit commun ». C'est à lui qu'incombe, en premier lieu, la tâche de faire appliquer et de faire respecter le droit de la Communauté qui n'est, au fond, dans l'esprit de la construction communautaire, qu'une partie — certes éminente — de son droit national.

Pour l'aider dans cette tâche, dont la difficulté ne saurait échapper, le traité a créé une procédure de coopération entre les juridictions nationales et la CJCE. Ce mécanisme permet aux juridictions nationales d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit communautaire ainsi que sur la validité du droit dérivé afin de faciliter la solution des litiges dont elles sont saisies.

L'originalité de ce mécanisme n'a pas été, bien au contraire, un obstacle à son application puisque, sans entrer dans le détail des chiffres, on peut dire que les renvois préjudiciels fournissent à la Cour, en moyenne, 60 % des affaires qu'elle traite (et, en tout état de cause, une bonne moitié de son activité).

— A côté des questions préjudicielles figure un ensemble de recours, qualifiés de recours « directs » dans la mesure où ils opposent, de manière plus traditionnelle, deux parties devant le juge communautaire. Ces recours ont des objets divers : manquement des États membres, carence de certaines institutions communautaires, annulation des actes des institutions communautaires, indemnisation des préjudices causés par les institutions de la Communauté, litiges au sujet d'un contrat passé par la Communauté. Dans la pratique, ils sont essentiellement de deux types : recours en manquement et recours en annulation.

— Enfin, depuis la création du TPI, la CJCE connaît des pourvois dirigés contre les arrêts rendus par le TPI et qui doivent être fondés sur des points de droit.

c) L'originalité de la juridiction communautaire réside, enfin, dans le fait qu'elle cumule, de manière tout à fait inédite, un ensemble d'attributions traditionnellement confiées, dans les États membres, à des juridictions différentes. En effet, la juridiction communautaire traite, à la fois, de litiges de nature administrative, de nature constitutionnelle, de nature internationale. Elle est un lieu où s'opposent des intérêts très divers : intérêts des États membres, des institutions de la Communauté, ou des citoyens de l'Union.

### B. ... dont le rôle intégrateur et régulateur ne cesse de s'affirmer

Dans cet ensemble d'attributions, deux fonctions me paraissent importantes sinon déterminantes pour l'avenir de l'Union.

a) La première n'a cessé de se développer tout au long de l'histoire de la CJCE avant de devenir, avec la création du TPI, l'une des principales raisons d'être de la CJCE. Il s'agit de la fonction consistant à assurer l'interprétation et l'application uniformes du droit communautaire, dans l'ensemble de la Communauté. Fonction essentielle, qui a été un puissant facteur de l'intégration communautaire.

Sur ce point, je me limiterai à quelques exemples bien connus mais révélateurs.

— Premièrement, la CJCE a consacré la spécificité du droit communautaire. Selon la formulation désormais classique, l'ordre juridique communautaire constitue « un nouvel ordre juridique » ; de façon caractéristique, si la première décision en ce sens, l'arrêt *Van Gend en Loos*<sup>8</sup>, a ajouté, après les mots « nouvel ordre juridique », les mots « de droit international », ces derniers ont rapidement disparu ce qui traduit la préoccupation de la Cour d'établir une différence entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique international.

— Deuxièmement, la CJCE a énoncé les principes fondamentaux de la construction communautaire.

• Elle a ainsi affirmé la primauté absolue du droit communautaire sur le droit national. Le point de départ a été un autre arrêt bien connu dans le monde du droit communautaire, l'arrêt *Costa/Enel*<sup>9</sup>, avant que d'autres décisions, comme l'arrêt *Simmenthal*<sup>10</sup>, précisent ultérieurement l'étendue de cette primauté et affirment que le juge national, s'il est confronté à une opposition entre une norme communautaire et une norme nationale, a l'obligation d'écarter cette dernière même si cela le conduit, si nécessaire, à ne pas appliquer une disposition de son ordre constitutionnel national.

Il ne me paraît pas nécessaire d'insister sur l'importance essentielle de cette solution. Je rappellerai simplement que tout ceci n'a pas été si facilement accepté par les États membres ou par leurs juridictions. Plusieurs États membres durent modifier formellement leur Constitution alors que, pour d'autres, des évolutions jurisprudentielles furent suffisantes.

• La CJCE a aussi énoncé le principe de l'applicabilité directe (ou de l'invocabilité directe) de la plus grande partie du droit communautaire. Le principe de l'applicabilité directe de certaines dispositions ou normes contenues dans les traités, ou en découlant, n'est certes pas inconnu en droit international classique ; mais, dans ce dernier cas, les conditions requises pour son application se rencontrent assez rarement. Au contraire, le principe dit de « l'effet direct » est devenu un principe de base dans l'ordre juridique communautaire. De nombreuses dispositions des traités et la plus grande partie des dispositions des directives sont aujourd'hui considérées comme susceptibles d'effet direct, alors pourtant qu'une interprétation stricte du texte des traités aurait plutôt suggéré que seuls les règlements puissent avoir un tel effet.

Cette interprétation extensive de la notion d'effet direct a permis à tous les citoyens de bénéficier des droits que leur octroient les directives sans que les États membres puissent les leur refuser en retardant l'adoption des dispositions nationales qui, en principe, sont nécessaires pour assurer la « transposition » des directives communautaires, c'est-à-dire, l'introduction des dispositions de celles-ci dans l'ordre juridique national.

— Troisièmement, c'est à la CJCE que l'on doit l'élaboration progressive de principes généraux du droit communautaire inspirés d'abord des traditions constitutionnelles communes des États membres puis, de plus en plus souvent

et de plus en plus directement, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le traité de Maastricht comme celui d'Amsterdam n'ont fait, en énonçant à l'article F du TUE que « l'Union est fondée sur les principes... du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (§ 1) et que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire », que consacrer, au plan de l'Union, cette jurisprudence.

Le traité d'Amsterdam renforce cette évolution en habilitant la CJCE à contrôler expressément le respect des droits fondamentaux par les institutions (voir d) ajouté à l'article L du Traité sur l'Union européenne, ou TUE par le traité d'Amsterdam).

— Enfin, le rôle de la CJCE a été déterminant pour la réalisation progressive du « marché commun » ou « marché intérieur ». La Cour a, en effet, cherché à donner aux libertés qui fondent le marché commun (liberté de circulation des marchandises, liberté de circulation des travailleurs salariés, liberté de prestation des services et liberté d'établissement) le plus grand effet possible au sein de la Communauté.

D'une part, en les regardant comme des dispositions « d'effet direct » dès la fin de la période de transition.

D'autre part, en les regardant comme des règles fondamentales auxquelles seules des raisons majeures d'intérêt général permettent de déroger en l'absence d'harmonisation communautaire. L'arrêt de 1979, connu sous le nom du produit concerné par cette affaire, le « *Cassis de Dijon*<sup>11</sup> », a initié un mode de raisonnement particulièrement important pour l'intégration communautaire car il a été progressivement étendu aux différentes libertés consacrées par le traité : énoncé en 1979 à propos de la libre circulation des marchandises, il a été appliqué, en 1991, à la libre prestation des services<sup>12</sup> et, enfin, tout récemment (1995) à la libre circulation des travailleurs salariés<sup>13</sup>. Selon cette jurisprudence, en l'absence d'harmonisation au plan communautaire (qui reste, en quelque sorte, « l'idéal » à atteindre), les mesures nationales indistinctement applicables à des marchandises, des services ou des personnes ne doivent être acceptées, compte tenu des obstacles qu'elles peuvent créer à la libre circulation de ces marchandises, de ces services ou de ces personnes, que si elles sont justifiées par un but d'intérêt général (les « exigences impératives » de l'article 30, les « raisons impérieuses d'intérêt général » des articles 59 et 48) et que si elles sont strictement proportionnées à ce but (principe de proportionnalité).

b) La deuxième fonction de la juridiction communautaire qui mérite l'attention s'est affirmée, du moins dans toute sa plénitude, plus récemment. Il s'agit

11. Arrêt du 20 février 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, Rec., p. 649.

12. Arrêts du 25 juillet 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a.*, C-288/89, Rec., p. I-4007, et *Commission/Pays-Bas*, C-353/89, Rec., p. I-4069.

13. Arrêt du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec., p. I-4921.

8. Arrêt du 5 février 1963, 26/62, Recueil de la jurisprudence de la Cour (Rec.), p. 3.

9. Arrêt du 15 juillet 1964, 6/64, Rec., p. 1141.

10. Arrêt du 9 mars 1978, 106/77, Rec., p. 629.

de la fonction de régulation qu'exerce la CJCE entre les différents « pouvoirs » composant la Communauté.

— Cette fonction est qualifiée parfois, non sans ambiguïté, de fonction « constitutionnelle » de la CJCE dans la mesure où elle s'apparente aux missions traditionnellement dévolues aux cours constitutionnelles dans les ordres juridiques nationaux. Relevons toutefois que les traités ne sont pas une « constitution », même si certaines de leurs stipulations peuvent s'apparenter à des dispositions constitutionnelles, et même si la CJCE, dans certains de ses arrêts, n'a pas hésité à les qualifier de « charte constitutionnelle ». Relevons aussi que cette fonction « constitutionnelle » ne se traduit pas par des voies de recours spécifiques.

Cette fonction de la CJCE devient d'autant plus manifeste que, depuis 1988 et surtout 1994, le TPI assume pleinement le rôle de juridiction administrative de la Communauté que lui ont dévolu ses concepteurs.

Là encore, quelques exemples permettent d'illustrer le propos.

— La juridiction communautaire exerce ainsi le contrôle de la conformité avec les traités des « lois » communautaires, c'est-à-dire, des actes de portée générale adoptés par le Conseil des Communautés, le cas échéant, conjointement avec le Parlement. Ce contrôle s'exerce aussi bien à travers le recours en annulation prévu à l'article 173 du traité, l'examen préjudiciel de la validité des actes des institutions de la Communauté prévu à l'article 177, que via le contrôle incident de la légalité des normes générales prévu à l'article 184 du traité (exception d'illégalité). Sa portée est donc étendue.

— La juridiction communautaire est garante, en second lieu, de « l'équilibre institutionnel », autrement dit de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions.

On peut mentionner, à cet égard, le développement récent des conflits relatifs à la base juridique des actes communautaires. Dans un système de compétences d'attribution tel que celui prévu par les traités communautaires, le choix de la base juridique est important puisqu'il détermine non seulement la ou les institutions compétentes pour adopter un acte, mais aussi les modalités d'adoption de cet acte et, en particulier, les modalités d'intervention du Parlement européen.

— En troisième lieu, la nature constitutionnelle de la juridiction de la Cour de justice apparaît quand on se réfère à la délimitation des compétences entre les Communautés et ses États membres. Deux exemples peuvent être donnés, l'un très actuel, l'autre plus en devenir.

Le traité de Rome ne reconnaît formellement à la Communauté le droit de signer des accords internationaux (le fameux « Treaty making power ») que dans deux cas, d'ailleurs importants : celui des traités et accords relatifs à la politique commerciale commune (article 113) et ceux relatifs aux accords d'association (article 238). Pourtant, depuis la décision qu'elle a rendu en 1971 dans l'affaire AETR (accord européen sur les transports routiers<sup>14</sup>), la Cour, par une jurisprudence qui a connu des inflexions successives, a décidé qu'il devait y avoir un « parallélisme » des compétences internes de la Communauté

14. Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec., p. 263.

et de ses compétences externes. En d'autres termes, quand la Communauté prend une décision dans son ordre interne, sur la base d'une stipulation des traités, elle acquiert automatiquement la compétence de signer les accords internationaux dans le domaine concerné, même en l'absence de stipulations expresses à cet égard. Cette jurisprudence a contribué de façon décisive à affirmer l'autonomie de l'action communautaire dans la vie internationale face à la résistance tant de ses propres États membres que d'États tiers peu favorables au processus d'intégration européenne.

Le second exemple est celui de l'interprétation de la notion de subsidiarité, définie en quelques lignes à l'article 3 B, deuxième alinéa, du traité CE, et qui vient de faire l'objet d'un protocole particulier dans le traité d'Amsterdam<sup>15</sup>. Jusqu'à présent, la CJCE n'a fait qu'effleurer la question dans une ou deux affaires<sup>16</sup>, et sa jurisprudence est donc largement en devenir. Il n'en reste pas moins que la portée de cette notion sera vraisemblablement au cœur des litiges entre la Communauté et ses États membres dans le futur.

— Enfin, dans les domaines couverts par le traité CE, la CJCE se voit conférer un pouvoir de contrôle sur deux des nouveaux mécanismes introduits par le traité d'Amsterdam.

D'une part, l'insertion dans le traité CE d'un nouvel article 5 A, relatif aux actions de coopération plus étroite entre États membres, confère à la CJCE le pouvoir de contrôler tous les « actes et décisions nécessaires à la mise en œuvre des actions de coopération » (« acts and decisions necessary for the implementation of cooperation activities »), pour reprendre les termes du paragraphe 4 de cet article. Le texte de cette disposition ne fait pas clairement ressortir, cependant, si ce pouvoir porte aussi sur l'acte autorisant le recours à la procédure de coopération.

D'autre part, l'insertion dans le traité CE d'un nouvel article 236, relatif à la suspension de certains droits d'un État membre en cas de violation des principes sur lesquels est fondée l'Union européenne, confère à la CJCE le pouvoir de contrôler les mesures de suspension des droits prises, dans le cadre du traité CE, à l'encontre de l'État membre coupable de la violation. En revanche, la constatation de la violation, régie par le nouvel article F 1 du TUE, échappe à ce contrôle.

On peut cependant craindre que les deux fonctions que je viens d'évoquer, bien qu'essentielles pour maintenir la solidarité qui caractérise la construction européenne, ne se trouvent diluées dans l'ensemble beaucoup plus vaste des autres compétences de la juridiction communautaire.

15. Protocole n° 7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

16. Voir, par exemple, arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec., p. I-5755.

## II. — UNE JURIDICTION DONT LES COMPÉTENCES DIVERSIFIÉES SONT APPELÉES A RENOUVELER LE RÔLE

### A. Une juridiction dont les compétences ne cessent de s'étendre

a) L'importance du rôle de la juridiction communautaire se retrouve dans l'extension progressive et accélérée, ces temps derniers, des domaines d'attribution soumis à son contrôle. Preuve, s'il en était, de la confiance placée dans cette institution pour réaliser une communauté de droit.

Les traités avaient prévu, dès l'origine, la possibilité d'étendre la compétence d'attribution de la juridiction communautaire (par la voie d'un acte unilatéral du Conseil<sup>17</sup>, par la législation d'un État membre<sup>18</sup>; en vertu d'un compromis<sup>19</sup>; par la voie d'accords entre États membres<sup>20</sup>).

Paradoxalement, dans la pratique, ces possibilités ont été peu utilisées<sup>21</sup> (de ce fait, seule la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions, en matière civile et commerciale, et le protocole du 3 juin 1971 conférant une compétence d'interprétation à la Cour, sont entrés en vigueur). Les premières extensions de la compétence de la Cour ont été réalisées selon des procédures qui n'étaient pas prévues par les traités, soit par un acte unilatéral du Conseil fondé sur l'article 235 du traité (voir règlement (CE) n° 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire<sup>22</sup>; règlement (CE) n° 2506/95 du Conseil, du 25 octobre 1995, modifiant le règlement (CE) n° 2100/94 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales<sup>23</sup>), soit sur la base de conventions conclues entre la Communauté et les États tiers (par exemple, accord de Porto du 2 mai 1992 sur l'Espace Économique Européen), soit, encore, par voie d'accords entre les États membres, qu'il s'agisse d'un protocole spécial ou d'une stipulation particulière insérée dans la convention que les lie (voir, à titre d'exemple, la convention de Rome du 19 juin 1980, concernant la loi applicable aux obligations contractuelles, entrée en vigueur entre certains États membres, et le protocole du 19 décembre 1988 conférant une compétence d'interprétation à la Cour, non encore entré en vigueur).

17. Voir article 87, paragraphe 2, sous d) du traité CE à propos de la mise en œuvre des articles 85 et 86 du traité en matière de concurrence; article 172 du traité CE en matière de sanctions instituées par règlement (cf. article 17 du règlement n° 17 en matière de concurrence); article 117, sous c) du traité CE permettant l'interprétation des statuts des organismes créés en application du traité.

18. Voir article 43 du traité CECA pour tous les cas de connexité avec l'objet de ce traité.

19. Voir articles 89 du traité CECA, 182 du traité CE et 154 du traité CEEA, en cas de différends entre États membres en connexité avec l'objet des traités.

20. Voir article 220 du traité CE.

21. Voir aussi la convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés, la convention de Luxembourg, du 15 décembre 1975 relative au brevet communautaire pour le marché commun, la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles et les protocoles du 21 décembre 1988.

22. JO L 11 de 1994, p. 1.

23. JO L 258, p. 3.

b) Un deuxième mouvement d'extension a été réalisé récemment sur la base de conventions conclues dans le cadre du « troisième pilier » de l'Union, c'est-à-dire sur la base des dispositions relatives aux affaires intérieures et à la justice (titre VI du TUE : article K 3, paragraphe 2, sous c), troisième alinéa).

Trois protocoles ont ainsi été conclus pour permettre une interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes, de conventions signées par les États membres en matière de protection des intérêts financiers dans la Communauté européenne<sup>24</sup>, d'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes<sup>25</sup>, ou de statuts de l'office européen de police (Europol)<sup>26</sup>.

c) Le traité d'Amsterdam amplifie cette évolution de deux façons.

D'une part, en procédant à la « communautarisation » de l'essentiel du « troisième pilier », c'est-à-dire, en soumettant aux procédures propres à la Communauté, et donc au contrôle de la Cour, la plupart des domaines qui faisaient, jusqu'à présent, l'objet d'une simple coopération interétatique (asile, visa, immigration, franchissement des frontières extérieures, entrée et séjour des ressortissants de pays tiers, lutte contre le séjour et le travail clandestin, lutte contre la toxicomanie, lutte contre la fraude de dimension internationale, coopération judiciaire en matière civile). Cette « communautarisation » devrait concerner, en particulier, une bonne partie des domaines couverts autrefois par les accords de Schengen dont l'acquis est « intégré », par voie de protocole, dans le cadre de l'Union européenne. Seuls les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale (article K 1, paragraphes 8 et 9) demeureront dans le cadre interétatique.

D'autre part, en systématisant la compétence de la CJCE pour interpréter ou apprécier la validité d'actes pris dans ce qu'il reste du « troisième pilier ». En vertu du nouvel article K 7, paragraphe 1, du TUE, la Cour pourra être désormais compétente, sur la base de déclarations faites par ceux des États membres qui le désireront, pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres, sur l'interprétation des conventions établies dans le cadre du « troisième pilier » ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application.

La Cour se trouve donc désormais compétente pour interpréter et apprécier la validité d'un très grand nombre d'actes qui concernent les libertés publiques et qui touchent, à ce titre, directement les citoyens.

Cette extension des compétences, dont il convient de souligner une nouvelle

24. Voir acte du Conseil 97/C 151/01, du 29 novembre 1996, établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 151, p. 1).

25. Acte du Conseil n° 97/C/151/02, du 29 novembre 1996, établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (JO C 151, p. 15).

26. Acte du Conseil n° 96/C 299/01, du 23 juillet 1996, établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un office européen de police (JO C 299, p. 1).

fois le caractère récent, devrait avoir au moins quelques conséquences quant au rôle et au fonctionnement de la Cour.

## **B. Une juridiction appelée à connaître d'un contentieux de plus en plus abondant (vers un contentieux de masse)**

a) La première conséquence, de loin la plus évidente, est l'accroissement prévisible du nombre des affaires soumises à la Cour<sup>27</sup>. Cet accroissement sera d'autant plus sensible que le nombre des États membres sera élevé et que le volume de la réglementation de la Communauté ou de l'Union sera important. Il faut, en outre, compter sur la connaissance sans cesse améliorée de cette réglementation non seulement par les praticiens du droit (avocats, notamment) mais aussi par les citoyens de l'Union, surtout dans les domaines qui touchent de près aux libertés publiques.

Cet accroissement du contentieux communautaire est de nature à changer profondément le mode de fonctionnement des juridictions communautaires et, tout particulièrement, celui de la CJCE. Celle-ci a, en effet, été conçue pour traiter un nombre d'affaires limité, du même ordre que celui que connaissent la plupart des juridictions internationales « traditionnelles », au premier rang desquelles se trouve la Cour internationale de justice de La Haye. Or, malgré le concours qu'apportent et que continueront de lui apporter les juridictions nationales et le TPI, ces temps sont révolus. Ce constat est d'autant plus alarmant que, s'agissant des questions préjudicielles, qui viennent se greffer sur une procédure nationale parfois longue, la durée de jugement des affaires est un élément prépondérant.

b) On pourrait penser trouver un premier élément de réponse dans l'accroissement du nombre des membres de la Cour et du Tribunal qui devrait résulter des nouvelles adhésions (les États membres ont manifesté, encore tout récemment dans le cadre du sommet d'Amsterdam, leur attachement au principe « un État, un juge »<sup>28</sup>). Le TPI a d'ailleurs réclamé, dans le rapport qu'il a soumis à la conférence intergouvernementale, un nombre supplémentaire de juges pour pouvoir affronter le développement d'un contentieux que l'on présente explosif (celui de la marque communautaire notamment, dont on prévoit qu'il devrait donner lieu à 300 ou 400 affaires supplémentaires par an). Une variante de cette solution serait la création de nouvelles juridictions spécialisées à côté du TPI.

Cependant, l'accroissement du nombre de juges et, plus encore, la multiplication des juridictions peuvent avoir des conséquences sur l'unité de fonctionnement de la juridiction communautaire et, en fin de compte, sur l'unité de la jurisprudence. C'est pourquoi la CJCE, dans le rapport qu'elle a soumis à la CIG, a plutôt préconisé, du moins en ce qui la concerne, la solution inverse,

27. L'afflux des affaires est, pour l'instant, retardé dans les domaines attribués par des conventions ou des protocoles d'interprétation qui ne sont pas encore entrés en vigueur.

28. Bien que ce principe n'ait pas été inscrit dans le traité, même s'il a failli l'être.

de manière à conserver un collège suffisamment homogène pour pouvoir assurer la continuité de la jurisprudence.

c) Indépendamment d'autres mesures de réorganisation interne destinées à accroître la « productivité » des juridictions, mesures qui ont déjà, en grande partie, été adoptées ou sont en voie de l'être (voir, notamment, l'instauration d'un juge unique au TPI), il paraît nécessaire d'envisager des méthodes de « filtrage » en ce qui concerne les questions préjudicielles. Ce filtrage peut être « interne » à la Cour, en ce sens qu'il appartiendrait à une émanation de celle-ci de déterminer les affaires qui méritent une instruction et un examen de la part de celle-ci. Le filtrage peut aussi être « externe », en ce sens que les juridictions nationales susceptibles de saisir la Cour seraient en nombre limité.

d) C'est dans cette voie que se sont d'ailleurs engagés, les protocoles adoptés dans le cadre du « troisième pilier ». En vertu de ces protocoles, les États membres peuvent, par une déclaration faite au moment de la signature de ces protocoles ou postérieurement, accepter la compétence de la CJCE. Lors de cette déclaration, l'État membre peut indiquer : soit que toute juridiction de cet État membre dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel « a la faculté » de saisir la CJCE ; soit que toute juridiction de cet État membre « a la faculté » de saisir la CJCE. Dans la pratique, certains des États membres qui ont choisi la deuxième solution se sont réservés la possibilité de prévoir que la saisine de la CJCE sera obligatoire pour les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours.

C'est dans cette voie que s'est nettement engagé le traité d'Amsterdam.

En effet, craignant une forte augmentation du nombre des recours devant la CJCE, la conférence intergouvernementale a cherché à contenir le rôle de la Cour à l'essentiel, à savoir la garantie d'une protection juridictionnelle et la sauvegarde de l'unité de l'ordre juridique communautaire. Trois moyens ont été utilisés.

Tout d'abord, dans les domaines « communautarisés », les renvois préjudiciels ont été limités aux juridictions statuant en dernier ressort. Celles-ci auront, cependant, une obligation de renvoi, comparable à celle prévue par l'article 177, alinéa 3, du traité (article 73 P, du nouveau titre III A inséré dans le traité CE). En outre, il est précisé que cette compétence préjudicielle ne porte pas sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 73 J, point 1<sup>29</sup>, et portant sur le maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 73 P, paragraphe 2).

Ensuite, dans les domaines relevant du « troisième pilier », la solution retenue dans les conventions conclues en application de l'article K 3, sous c), du TUE a été généralisée. La saisine de la CJCE ne sera possible que si les États membres l'ont acceptée par voie de déclaration (article K 7, paragraphe 2, du TUE). Les États membres pourront opter entre une saisine facultative de toutes les juridictions nationales ou une saisine facultative des juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours (article K 7, paragraphe 3). En outre, il est clairement spécifié que la compétence préjudicielle de la CJCE

29. Il s'agit des mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes aux frontières « intérieures » de la Communauté.

ne s'étend pas à la validité ou à la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni au contrôle de l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article K 7, paragraphe 5).

Enfin, les voies de recours autres que le renvoi préjudiciel ont été réduites. Dans les domaines « communautarisés », la compétence préjudicielle de la CJCE est complétée par une sorte de recours dans l'intérêt de la loi<sup>30</sup> : les États membres et la Commission pourront saisir la CJCE de demandes d'interprétation du traité ou du droit dérivé ; l'interprétation ainsi donnée par la CJCE ne pourra avoir d'incidence sur les arrêts passés en force de chose jugée (article 73 P, paragraphe 3, du traité). Dans les domaines du « troisième pilier » (c'est-à-dire, désormais, la coopération policière et judiciaire en matière pénale), les États membres et la Commission pourront former des recours en annulation contre les décisions<sup>o</sup> et les décisions-cadres (article K 7, paragraphe 6, du TUE). Les États membres pourront, en outre, saisir la CJCE de différends sur l'interprétation et l'application des actes adoptés en application de l'article K 6, paragraphe 2, qui n'ont pas pu être réglés au sein du Conseil dans les six mois suivant sa saisine par un État membre et les États membres ou la Commission pourront saisir la Cour de différends portant sur l'interprétation ou l'application de conventions conclues en vertu du même article (article K 7, paragraphe 7, du TUE).

### C. Une juridiction confrontée à d'autres juridictions internationales

Le rôle de la Cour est aussi appelé, dans une Union transformée et élargie, à évoluer au regard des autres juridictions de niveau international.

On se limitera, sur ce point, à évoquer trois problèmes.

Tout d'abord, l'extension des compétences de la Communauté en matière de libre circulation des personnes, d'asile et d'immigration, outre qu'elle devrait entraîner naturellement un développement du contentieux devant la Cour, multipliera sans aucun doute les questions relevant de la convention européenne des droits de l'homme, dont il a été dit par ailleurs dans le traité qu'elle faisait partie intégrante des principes généraux du droit communautaire que la Cour fait respecter. Il est donc vraisemblable qu'à l'avenir les deux juridictions auront davantage d'occasions que par le passé d'examiner, chacune sous l'angle du traité dont elle est la gardienne, des questions posées à l'occasion d'un même litige. Il est vraisemblable aussi que le rapprochement informel, engagé depuis de nombreuses années déjà, entre les deux cours internationales devrait se poursuivre afin d'éviter les divergences de jurisprudence tant redoutées des spécialistes.

30. A l'exemple des recours existants dans certains États membres et dans la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968. Ces recours sont engagés par les ministères publics, les procureurs généraux de cours de cassation dans le seul but d'éviter la consolidation de précédents fâcheux.

Le deuxième exemple que l'on peut donner, même s'il est plus marginal, concerne les rapports entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour de l'AELE qui, ainsi que la pratique le démontre, est fréquemment saisie de demandes d'avis tout à fait parallèles aux questions préjudicielles dont la Cour est elle-même saisie<sup>31</sup>. Là encore, la solution ne pourra résider que dans une mutuelle attention des juridictions à leur travail respectif.

Enfin, on peut relever qu'avec le développement de l'activité internationale des Communautés et, en particulier, la participation des Communautés à la signature d'un nombre sans cesse plus important d'accords internationaux, la juridiction communautaire sera vraisemblablement appelée à apprécier la compatibilité de l'action des Communautés avec les principes et normes de droit international, comme l'a montré la série d'affaires dont la CJCE a été saisie en ce qui concerne l'embargo à l'égard de l'ex-Yougoslavie<sup>32</sup>. Il est probable aussi que, dans l'avenir, les décisions de la juridiction communautaire seront confrontées à celles prises par les organes juridictionnels ou de règlements de différends prévus dans le cadre des organisations internationales auxquelles participent les Communautés européennes, telle l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) – je pense, en particulier, aux décisions rendues par la Cour et par les « panels » d'arbitrage de l'OMC à propos de l'organisation commune de marché de banane).

## CONCLUSION

Le rôle de la juridiction communautaire sort donc renforcé des négociations d'Amsterdam même si cette dernière n'est pas encore, loin de là, la juridiction de l'Union puisque le deuxième « pilier » lui échappe complètement et que son contrôle sur le troisième « pilier » n'est que partiel. Il n'en reste pas moins que la Cour devra évoluer pour tenir compte du développement croissant du champ d'intervention qui lui est attribué. Il n'est pas impossible que, d'ici quelques années, l'architecture judiciaire non seulement de la Communauté mais aussi de l'Europe tout entière soit appelée à être revue pour tenir compte des problèmes auxquels la juridiction se trouvera confrontée. Il est vraisemblable que, dans l'intervalle, les règles de fonctionnement de la juridiction communautaire devront être modifiées, peut-être même assez rapidement, pour faire face à l'accroissement de la tâche qui l'attend.

Sans doute sommes-nous à l'aube d'une nouvelle phase d'évolution de la juridiction communautaire, qui sera sa première réelle phase de transformation.

31. Voir arrêt CJCE du 11 mars 1997, Süzen, C-13/95, Rec., p. I-1259 et avis de la Cour AELE du 19 décembre 1996, Ulstein et Røiseng, E-2/96, sur les transferts d'entreprise ; avis de la Cour AELE du 27 juin 1997, Wilhelmsen, E-6/96, non encore publié, et arrêt CJCE du 23 octobre 1997, Franzén, C-189/95, non encore publié au Recueil, à propos des monopoles nationaux en matière de vente au détail des boissons alcoolisées.

32. Voir arrêt du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec., p. I-3953.