

Working Group II

Working document 21

**Groupe de travail II "Integration de la Charte/adhésion à la CEDH"**

**du :**                **Secretariat**

**au :**                **Groupe de travail II**

---

**Objet:**

---

Les Membres du Groupe de travail trouveront ci-joint WD 021 établi par M.António VITORINO, président du groupe.

---

## **I. Introduction**

1. Il incombe encore au groupe de travail d'examiner s'il conviendrait de modifier le système actuel de recours juridictionnel ouvert aux particuliers contre des actes des institutions, compte tenu du droit fondamental à la protection juridictionnelle effective tel qu'il est reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice et réaffirmé à l'article 47 de la Charte <sup>1</sup>. Comme il est indiqué dans le document CONV 116/02, cette question fait l'objet de discussions animées parmi les théoriciens et les praticiens du droit depuis un certain temps, indépendamment de la Charte, même si l'élaboration de la Charte a ravivé ce débat. Le document en question rappelle aussi les arguments avancés par les tenants d'un assouplissement des conditions de recours direct des particuliers à la Cour de justice (actuellement fixées par l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE) et ceux qui soutiennent que la Communauté dispose, en principe, d'un système de recours complet qui garantit la protection juridictionnelle effective, selon les cas, sous la forme d'un recours direct conformément à l'article 230, quatrième alinéa, ou d'un recours devant les tribunaux nationaux qui peuvent – ou même doivent – faire un renvoi préjudiciel à la Cour de justice au titre de l'article 234 du traité CE.
2. Par ailleurs, le document CONV 116/02 évoque un cas de figure spécifique qui, dans le cadre du système actuel de recours, a entre-temps largement été reconnu comme problématique au regard du droit fondamental à la protection juridictionnelle effective. Il s'agit des actes communautaires dits "self-executing", en vertu desquels une interdiction est directement applicable, sans qu'un acte d'exécution national ne soit nécessaire, ce qui oblige un particulier souhaitant invoquer ses droits, d'abord à violer le droit communautaire, puis à faire appel de la sanction que les juridictions nationales pourraient lui infliger en raison de cette violation <sup>2</sup>. Dans son arrêt récent dans l'affaire "*Jégo-Quéré*" <sup>3</sup>, concernant précisément ce cas de figure, le Tribunal de première instance a admis le recours d'un particulier contre un acte communautaire en s'écartant de la jurisprudence antérieure de la Cour de justice dans l'affaire "*Plaumann*" <sup>4</sup>, jugée trop restrictive, et en invoquant le droit au juge.

---

<sup>1</sup> Voir point 3 du mandat du groupe (doc. CONV 72/02) et, pour plus de détails, document CONV 116 (partie II, point 6, en particulier sous c), pages 15 et suivantes).

<sup>2</sup> Il convient de noter que le même cas de figure pourrait se présenter dans le cadre du droit des États membres. Si, dans certains systèmes juridiques, les particuliers soumis à une interdiction au titre de dispositions législatives ou réglementaires nationales sont obligés de se voir infliger une sanction pour pouvoir saisir un juge, d'autres systèmes juridiques ont mis au point des formules permettant aux particuliers d'obtenir le prononcé d'une injonction ou une déclaration "préventive" afin de protéger leurs droits contre les dispositions législatives ou réglementaires en question.

<sup>3</sup> Arrêt du 3 mai 2002, affaire T-177/01, *Jégo-Quéré* contre Commission.

<sup>4</sup> Depuis l'arrêt "*Plaumann*", affaire 25/62, rec. p. 197, toute la jurisprudence va dans ce sens, ainsi qu'il est exposé dans le document CONV 116/02, page 15, note 2.

Toutefois, la Cour de justice, dans son arrêt du 25 juillet 2002 (*Unión de Pequeños Agricultores*)<sup>5</sup>, a confirmé son interprétation de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE et a précisé que, si un système de contrôle de la légalité des actes communautaires de portée générale autre que celui mis en place par le traité était envisageable, il appartenait, le cas échéant, aux États membres, conformément à l'article 48 du traité UE, de réformer le système actuellement en vigueur.

3. Une autre question abordée dans le document CONV 116/02<sup>6</sup>, qu'il convient de rappeler sans toutefois l'analyser en profondeur dans le présent document, a trait aux compétences de la Cour de justice dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Vu que cette question sort du cadre des droits fondamentaux et qu'elle sera donc examinée dans le cadre du Groupe de travail X qui vient d'être créé, le présent groupe devrait prendre note des informations qui lui ont été communiquées par des experts<sup>7</sup> et qui reflètent les préoccupations face aux restrictions actuelles de la compétence de la Cour dans ce domaine particulièrement sensible au regard des droits fondamentaux, notamment quant au risque - que l'Union adhère ou non à la CEDH - que le droit de l'Union et les actes des institutions en cette matière puissent faire l'objet d'un recours devant la Cour de Strasbourg lorsque la Cour de justice est empêchée d'exercer un contrôle efficace. Le groupe pourrait dès lors souhaiter formuler des observations d'ordre général sur cette question, dans l'optique des droits fondamentaux.

## **II. Options pour la suite à donner à ces questions**

4. Compte tenu de ce qui précède, le présent document a pour objet de présenter trois options principales qui s'offrent au niveau des traités.

### **Option A: voie de recours spéciale pour violation alléguée des droits fondamentaux** **("Verfassungsbeschwerde"; "recurso de amparo")**

---

<sup>5</sup> Affaire C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*.

<sup>6</sup> Doc. CONV 116/02, partie II, point 6, sous b), pages 14 et suivantes.

<sup>7</sup> Voir auditions du juge Skouris (WD 19) et du juge Fischbach du 17 septembre 2002; audition de M. Schoo du 23 juillet 2002 (WD 13); document WD 20 de M. Ben Fayot présentant une note de l'Avocat général Francis Jacobs sur cette question; et aussi document WD 6 de M<sup>me</sup> Paciotti.

- 5 Cette option, qui a été évoquée il y a un certain temps déjà et qui était mentionnée dans le rapport de la Cour de justice de mai 1995 (avant la Conférence intergouvernementale qui a débouché sur le traité d'Amsterdam) consisterait à instaurer une nouvelle voie de recours spéciale permettant aux particuliers d'attaquer les actes communautaires, y compris des actes de portée générale (c'est-à-dire de nature législative ou réglementaire), directement devant la Cour de justice. Les moyens de recours seraient toutefois limités aux violations alléguées des droits fondamentaux des requérants. À titre d'exemple, il existe un recours de ce type dans le droit de certains États membres comme l'Allemagne et l'Espagne.
6. Les partisans de cette formule font valoir qu'elle permettrait de ne pas toucher au système "normal" de recours direct établi par l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, qui porte sur des décisions à caractère individuel de nature administrative et d'ajouter une voie de recours spéciale de nature véritablement constitutionnelle. Les adversaires de la formule doutent cependant qu'il soit possible ou convaincant de distinguer entre violations alléguées des droits fondamentaux et autres violations du droit en tant que moyens de recours au titre de l'article 230 du traité CE. Ils se réfèrent à l'expérience en Allemagne, qui montre qu'il est possible, dans pratiquement tous les cas, d'interpréter une illégalité alléguée également en termes de violation des droits fondamentaux, vu la très large portée d'un certain nombre de droits fondamentaux inscrits dans le droit constitutionnel moderne (par exemple, la liberté professionnelle ou la liberté d'entreprendre, la propriété, le respect de la vie privée, etc.). Selon les adversaires de la formule, le rapport entre un tel recours "constitutionnel" spécial et le système ordinaire de recours prévu par l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, pourrait être difficile à établir, surtout si le recours "constitutionnel" devait être formé directement devant la Cour de justice et non devant le Tribunal de première instance.<sup>8</sup>
7. Dans le souci d'être complet, il convient de rappeler que l'éventuelle adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme ouvrirait aux particuliers une nouvelle voie de recours juridictionnel contre les actes de l'Union, laquelle serait fondée sur les droits fondamentaux, quoique exercée auprès d'une juridiction extérieure.

---

<sup>8</sup> Concernant ces considérations, voir aussi les éléments avancés par le juge Skouris lors de l'audition du 17 septembre 2002 (WD 19).

**Option B: modification de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE**

8. Une deuxième option consisterait à modifier le libellé actuel de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, afin d'atténuer la rigidité qui résulte de la condition inscrite à cet article, qui prévoit que la personne doit être concernée individuellement lorsqu'elle souhaite attaquer des actes communautaires de portée générale et directement applicables.<sup>9</sup>
9. Plusieurs variantes ont été proposées ou pourraient être envisagées à cet effet (voir plus loin). Pour les évaluer, le groupe pourrait se fonder sur le critère qui consiste à déterminer la mesure dans laquelle les libellés proposés auraient en pratique pour effet d'élargir l'accès au Tribunal de première instance et se traduiraient donc par une modification dans la répartition des compétences entre la juridiction communautaire et les tribunaux nationaux (dans la plupart des cas, les tribunaux *nationaux*, agissant en qualité de "juges du droit communautaire", contrôlent en effet la légalité des actes communautaires et, en cas de doute, ils peuvent, voire doivent, saisir la Cour de justice d'un recours préjudiciel conformément à l'article 234 du traité CE, tandis que le recours direct aux juridictions communautaires en vertu de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE est extrêmement limité). Il convient de souligner que des arguments pertinents ont été avancés à la fois en faveur d'une plus forte centralisation de la protection juridictionnelle contre les actes communautaires auprès des juridictions communautaires et en faveur du maintien, par principe, de la répartition actuelle des compétences. Par ailleurs, certains font valoir qu'à trop élargir le droit de recours au titre de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE on risquerait d'exposer les actes législatifs à des recours d'un grand nombre de particuliers, alors que le droit de plusieurs États membres protège la législation contre ce type de recours et que d'autres États membres ont mis en place une voie de recours constitutionnel *spéciale* ("Verfassungsbeschwerde", "recurso de amparo") couvrant les actes législatifs.<sup>10</sup>
10. a) Un membre de la Convention a suggéré que les conditions énoncées à l'article 230, quatrième alinéa, du TCE ("la concernant directement et individuellement") soient

---

<sup>9</sup> Pour les propositions ou arguments dans ce sens, voir document WD 17 de M. Jürgen Meyer; CONV 45/02 CONTRIB 25 de M. Hannes Farnleitner; éléments soulevés par le juge Skouris lors de l'audition du 17 septembre 2002 (WD 19); note de l'Avocat général Jacobs (WD 20 de M. Fayot).

<sup>10</sup> En cas d'élargissement des possibilités de recours direct devant la Cour au titre de l'article 230, quatrième alinéa, aux actes de portée générale, mais aussi en cas d'instauration d'un "Verfassungsbeschwerde", il faudrait examiner soigneusement comment le fait d'élargir ainsi les voies de recours directs affecterait la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle ceux qui "sans l'ombre d'un doute" auraient pu attaquer un acte au titre de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, mais qui ne l'ont pas fait, ne peuvent plus invoquer implicitement l'illégalité de celui-ci (article 241) dans le cadre de recours ultérieurs (affaire 92/78, Simmenthal, rec. 1979, p. 777; affaire C-188/92, Textilwerke Deggendorf, rec. 1994, p. 833).

transformées en critères *disjonctifs* ("la concernant directement *ou* individuellement")<sup>11</sup>. On obtiendrait quasiment le même résultat en supprimant simplement les mots "et individuellement" à l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, comme l'a suggéré un autre membre de la Convention<sup>12</sup>. Il semble que cette solution se traduirait par un élargissement assez important du droit de recours direct des particuliers devant le Tribunal de première instance et, donc, par une modification dans la répartition actuelle des compétences.

11. b) À titre de variante, on pourrait imaginer une modification telle que la structure de base de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE serait inchangée mais qui permettrait d'insérer une formulation aux termes de laquelle le droit de recours serait élargi, à titre exceptionnel, dans le cas d'actes communautaires de portée générale ne faisant pas l'objet d'un acte d'exécution que la requérante pourrait valablement attaquer devant une juridiction nationale. Le critère proposé par le Tribunal de première instance dans la décision "*Jégo-Quéré*" semble aller dans ce sens<sup>13</sup>. On peut toutefois se demander si les limites proposées sont suffisamment précises pour guider le Tribunal dans ses travaux. Une formule plus rigoureuse et plus objective consisterait à ajouter, à la fin de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, les mots "ou contre un acte de portée générale qui la concerne directement sans comporter une mesure d'exécution". Dans le même ordre d'idées, on pourrait prévoir le droit de recours direct contre un acte de portée générale qui concerne directement la requérante "lorsqu'il n'existe pas de voie de recours [appropriée] devant une juridiction nationale".<sup>14</sup>
12. Ces dernières formules ont pour objet de préserver d'une manière générale la répartition des compétences entre les juridictions aux niveaux européen et national et de prévoir une voie de recours uniquement pour les situations exceptionnelles dans lesquelles il n'existe actuellement aucune protection à ces deux niveaux.

---

<sup>11</sup> Doc. WD 17 de Jürgen Meyer.

<sup>12</sup> Doc. CONV 45/02 CONTRIB 25 de M. Hannes Farnleitner.

<sup>13</sup> Selon ce critère, un particulier pourrait saisir le tribunal, outre du cas d'actes de portée individuelle, du cas d'une disposition communautaire de portée générale "qui la (la demanderesse) concerne directement si la disposition en question affecte, d'une manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations".

<sup>14</sup> Il convient de garder présent à l'esprit que cette formule pourrait obliger les juridictions communautaires à interpréter, dans une certaine mesure, le droit procédural national dans des cas particuliers (voir observation critique du juge Skouris lors de l'audition du 17 septembre 2002, WD 19). On a aussi fait observer que la Cour se livrait déjà à une appréciation du droit procédural national, par exemple lorsqu'elle évalue si une instance remplit les conditions requises pour être considérée comme une juridiction au sens de l'article 234 ou si une action en réparation des dommages au titre de l'article 235 pourrait être exclue parce que les voies de recours nationales assurant une protection effective n'ont pas été épuisées (voir affaire 175/84, Krohn contre Commission, rec. 1986, p. 753).

**Option: inscription dans le traité d'une obligation faite aux États membres d'assurer des voies de recours effectives devant leurs tribunaux**

13. Cette option ne prévoit pas que l'on élargisse le droit de recours direct des particuliers devant les juridictions européennes. Au lieu de cela, le nouveau traité constitutionnel contiendrait une disposition faisant obligation aux États membres de prévoir des voies de recours devant leurs juridictions, de manière à assurer la protection juridictionnelle effective des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union. Une proposition dans ce sens figure notamment dans la contribution présentée par le médiateur européen, M. Söderman <sup>15</sup>. Une telle proposition ne ferait que codifier la jurisprudence existante de la Cour de justice des Communautés européennes. <sup>16</sup> Toutefois, l'insertion d'une disposition expresse dans le traité constitutionnel, qui y inscrirait donc l'obligation, pour les États membres, de contribuer à la mise sur pied d'un système complet de recours juridictionnels dans l'Union européenne, mettrait en évidence la responsabilité qui incombe aux États membres dans cette matière, tout en respectant le principe de l'autonomie procédurale, et rendrait plus aisées les réformes des systèmes procéduraux nationaux qui pourraient s'avérer nécessaire. On serait dès lors en droit d'espérer qu'une interprétation libérale de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE par la Cour de justice et l'évolution des systèmes procéduraux nationaux contribueront ensemble, au fil du temps, à combler les lacunes existant dans la protection juridictionnelle contre les actes communautaires. On a aussi invoqué qu'une telle solution serait plus conforme au principe de subsidiarité. Par ailleurs, il faut être conscient qu'une disposition de ce type, insérée dans le traité, ne permettrait pas nécessairement d'assurer une protection juridictionnelle effective à chaque fois qu'une lacune manifeste se présente à propos d'un cas particulier.

---

<sup>15</sup> Voir document CONV 221/02, article b du chapitre "Voies de recours". L'attention des membres est aussi attirée sur une autre proposition figurant dans ce document, qui permettrait au médiateur européen d'introduire un nouveau type d'action devant la Cour de justice. Cette proposition n'est pas analysée en détail dans le présent document car elle ne porte pas sur le droit des particuliers à la protection juridictionnelle, qui en est le thème.

<sup>16</sup> Voir arrêt du 25 juillet 2002, points 41 et 42: " Ainsi, il incombe aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective. Dans ce cadre, conformément au principe de coopération loyale énoncé à l'article 5 du traité, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permet aux personnes physiques et morales de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte communautaire de portée générale, en excipant de l'invalidité de ce dernier". Voir aussi CFI, affaire 178/92, Salamander et a. contre Conseil et Parlement, point 74: " par application du principe de coopération loyale énoncé à l'article 5 du traité, les États membres sont tenus de contribuer au caractère complet du système de voies

---

de recours et de procédures mis en place par le traité CE et destiné à confier au juge communautaire le contrôle de la légalité des actes des institutions communautaires".