

**CONV 572/03**

**CERCLE I 6**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du: Secrétariat

au: Cercle de discussion sur la Cour de justice

---

Objet: Texte de l'intervention orale de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Président de la Cour de justice, devant le « cercle de discussion » sur la Cour de justice en date du 17 février 2003.

---

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de vous exprimer ma reconnaissance de m'avoir invité à cet échange de vues, ce qui me permet de présenter le point de vue de la Cour de justice sur un certain nombre de sujets qui font l'objet de vos réflexions.

À titre liminaire j'aimerais vous dire que nous nous félicitons de la création de ce cercle de discussion. La Convention constitue un moment constitutionnel majeur dans l'histoire de l'intégration européenne et il me semble important que le système juridictionnel communautaire fasse l'objet de son attention. En effet, une partie essentielle de tout ordre constitutionnel est la règle de droit, dont la Cour a pour mission d'assurer le respect. C'est d'ailleurs dans la jurisprudence de la Cour que s'est manifesté un début de constitutionnalisation de l'ordre juridique communautaire. Il semble donc naturel que la Convention européenne, appelée à élaborer le cadre constitutionnel de l'Union, s'intéresse à la Cour de justice.

La Cour s'est vu attribuer une fonction bien définie depuis son origine. Elle n'a jamais ressenti le besoin de modifier sa position dans l'équilibre institutionnel. Elle a plutôt cherché à s'adapter de

façon à pouvoir continuer à remplir la mission qui lui était impartie: assurer le respect du droit.

À cet égard la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante. En effet, on peut signaler que le passage des Communautés européennes à l'Union européenne en 1993 n'a pas entraîné un élargissement parallèle des garanties du respect du droit. Au contraire, il a conduit à une situation dans laquelle les mécanismes de protection juridictionnelle varient en fonction des différents piliers. La Cour a comme règle de ne pas revendiquer un élargissement de ses compétences, mais elle ne peut que regretter le développement de telles disparités dans le contrôle juridictionnel au sein de l'Union.

La Convention est l'enceinte appropriée pour modifier cette situation. À cet égard, la Cour est favorable à ce que la Convention adopte une approche horizontale de la question de la protection juridictionnelle dans l'Union européenne. Cette approche me semble particulièrement appropriée s'il y a la volonté de dépasser la situation actuelle de fragmentation entre les différents piliers de l'Union. Une uniformisation du système de protection juridictionnelle sur la base du modèle communautaire paraît, en effet, la meilleure voie pour assurer le respect du droit dans tout le domaine de l'Union européenne.

\* \* \*

Je ne voudrais pas me perdre dans des généralités et je souhaite donc aborder successivement les cinq points principaux relevés dans le « cadre des travaux » de ce cercle de discussion. Par la suite, puisque vous m'avez donné la possibilité d'aborder d'autres sujets, j'attirerai votre attention sur une question additionnelle.

1. En ce qui concerne la *procédure de désignation des juges et des avocats généraux de la Cour de justice*, le seul souci de la Cour a traditionnellement été celui de préserver son indépendance et d'assurer l'efficacité de son fonctionnement.

Je voudrais vous rappeler que la Cour s'est déjà prononcée à ce sujet dans un rapport soumis en mai 1995 au groupe de réflexion chargé de préparer la conférence intergouvernementale de 1996 [« Rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne », publié dans le Rapport annuel de la Cour, 1995, p. 19]. La Cour avait notamment

souligné que « la procédure de désignation établie par les traités et la pratique généralement suivie en matière de renouvellement des mandats des membres ont assuré de manière satisfaisante l'indépendance de la juridiction et la continuité de la jurisprudence. Cependant, la Cour n'aurait pas d'objection à l'encontre d'une réforme qui consisterait à allonger la durée du mandat de ses membres et à prévoir corrélativement que ce mandat ne soit pas renouvelable [...] ».

La Cour n'a pas changé d'avis entre temps. Je voudrais donc souligner que la Cour ne demande pas une modification du système. Mais si l'on devait opter pour un mandat long et non renouvelable, je dois vous faire part de ce qu'une durée de neuf ans nous paraît insuffisante, et qu'une durée de douze ans serait préférable. En effet, une limitation à neuf ans de la présence des membres à la Cour priverait celle-ci d'une expérience précieuse du point de vue de l'activité juridictionnelle et de la stabilité de la jurisprudence.

Avant d'abandonner ce point, je voudrais souligner que ces considérations ne concernent que la désignation des membres de la Cour de justice. En effet, il ne serait pas inconcevable que les procédures de désignation des membres de la Cour et de ceux du Tribunal ne soient pas les mêmes.

2. En deuxième lieu, je serai assez bref en ce qui concerne *la question de savoir si la règle de l'unanimité doit être remplacée par celle de la majorité qualifiée pour les décisions du Conseil visant à créer des chambres juridictionnelles, à attribuer à la Cour la compétence pour statuer sur des litiges relatifs à d'actes qui créent des titres communautaires de propriété industrielle et à modifier des dispositions du statut de la Cour* [articles 225 A, 229 A et 245 du traité CE].

La Cour est très favorable à une telle modification, qui rejoint d'ailleurs le souci de flexibilisation qu'elle a exprimé à maintes reprises, depuis son rapport de 1995, et qui a inspiré déjà les réformes introduites par le traité de Nice.

3. En ce qui concerne le troisième point du cadre des travaux, celui de la *dénomination de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, je voudrais vous faire part de trois considérations.

Premièrement, il faudra adapter la dénomination de la Cour à celle de l'Union. Dès lors, si cette dernière continue d'être appelée Union européenne, le nom naturel de la Cour devrait être Cour de

justice de l'Union européenne.

Deuxièmement, j'aimerais souligner que la Cour de justice veut conserver son identité et le nom qu'elle a eu pendant ses cinquante ans d'existence. C'est le nom connu non seulement dans les milieux spécialisés, mais aussi des citoyens de l'Union. C'est un nom qui a un « goodwill » bien établi. La Cour de justice souhaiterait donc continuer d'être appelée *Cour de justice*.

Enfin, en ce qui concerne la dénomination du Tribunal de première instance, je me limiterai à dire que, si elle devait être modifiée, il faudrait que les termes retenus évitent toute confusion entre la Cour et le Tribunal.

4. S'agissant, en quatrième lieu, de la question des *recours directs des particuliers contre des actes de portée générale* des institutions, la Cour estime que le système actuel, fondé sur le principe de la subsidiarité en ce sens que ce sont notamment les juridictions nationales qui sont amenées à protéger les droits des particuliers, satisfait aux exigences essentielles d'une protection juridictionnelle effective des droits des justiciables, y compris des droits fondamentaux.

Certes, cette protection pourrait être élargie en modifiant les conditions exigées par l'article 230 CE pour que les requérants non privilégiés puissent attaquer directement les actes communautaires de portée générale qui les concernent devant la juridiction communautaire.

Il s'agit surtout d'un choix politique: dans le passé, on a manifestement voulu exclure en principe que les particuliers, fussent-ils intéressés, ne puissent agir en annulation devant le Cour contre les actes de portée générale. Un choix différent est parfaitement concevable.

Je souhaiterais néanmoins attirer l'attention sur le fait que cette question est intimement liée à celle de la restructuration des sources du droit communautaire. La distinction entre les actes législatifs et les actes réglementaires est en effet envisagée dans le rapport final du groupe de travail IX « simplification » [CONV 424/02, du 29 novembre 2002]. Si une telle hiérarchisation du droit dérivé devait se concrétiser, il semblerait indiqué de retenir une approche restrictive en ce qui concerne les recours des particuliers contre les actes législatifs et de prévoir une approche plus ouverte à l'égard des recours contre les actes réglementaires.

Par ailleurs, s'agissant des options pour une éventuelle modification de l'article 230, quatrième alinéa, CE, je me réfère à un document établi par M. Vitorino, en tant que président du groupe de travail II [working group II, working document 21, du 7 octobre 2002, points 8 à 12].

La plupart des options qui y sont envisagées n'appellent pas de réserve « technique ». On peut concevoir de transformer les conditions actuelles de recevabilité (« concernent directement et individuellement ») en critères disjonctifs (« concernent directement *ou* individuellement »). Il est concevable également d'éliminer la condition d'être individuellement concerné. Enfin, il est possible de maintenir la formule actuelle assortie de l'ajout « ou contre un acte de portée générale qui le concerne directement sans comporter une mesure d'exécution ».

En revanche, il y a une option qui soulèverait des difficultés, à savoir celle de prévoir un recours direct contre un acte de portée générale qui concerne directement le requérant « lorsqu'il n'existe pas de voie de recours appropriée devant une juridiction nationale ». Cette option emporterait la conséquence que la recevabilité de certains recours en annulation devant la juridiction communautaire serait subordonnée à l'inexistence d'une voie de recours appropriée en droit national, ce qui exigerait souvent de la part de la juridiction communautaire de procéder à l'interprétation du droit national en cause afin de pouvoir statuer sur la recevabilité du recours. Or, la juridiction communautaire n'est certainement pas l'enceinte la plus appropriée pour procéder à l'interprétation du droit national.

En ce qui concerne la possibilité de créer une voie de recours spéciale pour violation alléguée de droits fondamentaux (« Verfassungsbeschwerde » ou « recurso de amparo »), également mentionnée dans le document précité, la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire de créer une telle voie pour améliorer la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il nous semble préférable de protéger les droits fondamentaux dans le cadre des voies de droit existantes. Si ces voies étaient jugées insuffisantes, il conviendrait alors de les améliorer en ce qui concerne la protection de tous les droits subjectifs et non seulement en ce qui concerne les droits fondamentaux.

Enfin, l'éventuelle inscription dans le traité de l'obligation faite aux États membres d'assurer des voies de recours effectives devant leurs juridictions — obligation reconnue par la jurisprudence — n'appelle pas d'observations particulières de la part de la Cour.

5. En ce qui concerne le dernier point de votre « cadre de travaux », celui de *l'efficacité du mécanisme de sanctions en cas de non respect d'un arrêt de la Cour de justice*, la Cour doit s'exprimer avec une certaine prudence, parce que son expérience est encore très limitée dans l'application de ce mécanisme instauré par le traité de Maastricht.

Je voudrais vous faire part de deux observations à cet égard.

Premièrement, la Cour est ouverte à des possibilités d'amélioration du mécanisme de sanction, mais l'on devrait éviter qu'elle soit amenée à agir d'office. En d'autres mots, la Cour ne devrait imposer de sanctions que sur demande de la Commission (ou, le cas échéant, d'un État membre).

Deuxièmement, si l'on veut renforcer l'efficacité du mécanisme de sanction existant, il faudrait probablement songer à simplifier, voire supprimer, la procédure précontentieuse en cas d'inexécution d'un arrêt en manquement préalable. Une telle saisine directe de la Cour par la Commission ou par un État membre ne constituerait pas une nouveauté: elle est déjà prévue dans certaines hypothèses [article 88, paragraphe 2, CE, article 95, paragraphe 9, CE et article 298, deuxième alinéa, CE].

\* \* \*

Voici la position de la Cour de justice sur les questions indiquées dans le « cadre des travaux ».

Avant de conclure, je voudrais évoquer la question de la continuité de l'acquis communautaire, y compris l'acquis jurisprudentiel, suite à un changement constitutionnel majeur comme celui qui s'annonce. Il me semble en effet important d'attirer l'attention de la Convention sur les conséquences pour l'interprétation des dispositions actuelles du traité qui pourraient découler des simplifications et des réaménagements effectués dans le nouveau texte constitutionnel.

La modification textuelle de dispositions reprises du traité actuel dans un but de simplification, de même que l'existence dans le futur traité constitutionnel de deux parties, l'une étant « plus constitutionnelle » que l'autre, pourraient avoir des conséquences imprévues et non voulues sur l'interprétation de plusieurs dispositions de droit communautaire.

Cette question se pose dans plusieurs domaines, et notamment en ce qui concerne les libertés

économiques fondamentales du traité ainsi que l'objectif de l'établissement du marché intérieur. Dans le projet d'articles du Traité constitutionnel qui vient d'être publié [CONV 528/03, de 6 février 2003], les libertés économiques fondamentales sont considérées comme relevant de la compétence exclusive de l'Union. À mon avis, une telle approche en termes de « compétences » ne suffit pas à garantir le caractère de « principes de droit constitutionnel économique » que lesdites libertés et le marché intérieur ont dans le système du traité actuel tel qu'il a été interprété par la jurisprudence. Or, ces libertés constituent à l'heure actuelle des droits subjectifs, pour ainsi dire, quasi fondamentaux.

Il me semble qu'il s'agit d'un sujet de réflexion important pour la Convention.

---