

ANTONIO TIZZANO

**LE ROLE DE LA COUR DE JUSTICE POUR LA REALISATION DE
L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPEEN**

Monsieur le Président,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier au nom de la Cour de Justice et en mon nom personnel pour l'invitation à ce Séminaire de travail organisé par le Réseau des Présidents des Cours Suprêmes Judiciaires de l'Union Européenne.

Comme vous le savez, M. le Président Skouris est empêché d'y participer personnellement. Il m'a chargé de vous présenter ses excuses et ses vœux de bon travail.

A mon tour, je le remercie de m'avoir offert la chance de représenter la Cour dans cette prestigieuse enceinte et de participer à ses travaux.

Le sujet que nous abordons aujourd'hui est évidemment d'un très grand intérêt pour la Cour de Justice, de même qu'est de grand intérêt, je crois, le rôle que la Cour elle-même peut jouer pour le développement de l'espace judiciaire européen.

Je me bornerais ici à quelques remarques très (voire trop) générales sur ce rôle, car d'ici peu un rapport plus détaillé vous sera livré par M. Petite.

On peut donc aisément évaluer l'importance du rôle de la Cour si on considère la large portée que la notion d'espace judiciaire européen a acquise au cours du temps.

Née essentiellement pour indiquer l'ensemble des règles concernant la coopération judiciaire en Europe, et en particulier la coopération judiciaire en matière civile et commerciale, cette notion a été englobée dans la catégorie plus large de l'espace de liberté, sécurité et justice. A partir de là, elle couvre, avec ses compagnons, un domaine pratiquement illimité.

En effet, si on considère les développements de ces dernières années, les initiatives normatives et les programmes d'activité de l'Union, on peut déduire que finalement l'espace de liberté, sécurité et justice couvre, ou peut en principe couvrir, toutes les mesures et les actes nécessaires pour assurer, dans des conditions de sécurité, la

continuité et l'harmonie de la condition juridique des citoyens européens agissant dans tous les États membres de l'Union comme dans un véritable «espace unique», ainsi que la protection de leur libertés et droits fondamentaux.

Dans cette perspective, toute initiative normative devient utile pour assurer l'objectif de la réalisation d'un environnement juridique clair, homogène, continu, harmonisé et même tendancielle unique.

De même, toute compétence communautaire peut se justifier en vue de cette finalité: du domaine civil au domaine pénal, judiciaire, administratif, douanier ou policier, etc., et cela tant sur le plan interne de l'Union que sur le plan externe et conventionnel.

Dans ce contexte, l'importance du rôle de la Cour est évidente. Et je ne me réfère pas encore à un rôle spécifique ou particulier dans le domaine mentionné. Je parle tout d'abord et principalement du rôle traditionnel de la Cour, tel qu'il s'est développé au cours des cinquante dernières années.

Il est en effet évident qu'étant donné la nature de l'Institution et de son activité, le rôle principal de la Cour, également dans ce domaine, ne peut être autre que celui que les Traités lui confèrent et qu'elle a exercé et exerce habituellement.

Certes, on pourrait imaginer qu'au fil du temps et suite aux développements que l'Union a connus ces dernières années, ce rôle ait subi une évolution.

Il est vrai en effet que le système dans lequel la Cour est actuellement amenée à œuvrer, et même indépendamment des changements éventuels annoncés par le traité constitutionnel, diffère sensiblement du système auquel nous étions habitués et en fonction duquel elle a élaboré au cours du temps sa jurisprudence.

On est en présence actuellement d'un système beaucoup plus complexe que celui d'origine, un système fondé sur plusieurs piliers et, de ce fait, marqué par une certaine hétérogénéité et variété de règles non seulement entre chaque pilier, mais même à l'intérieur de chacun d'entre eux (il suffit de penser au régime de l'union monétaire à l'intérieur du premier pilier).

Tout cela vaut également pour notre sujet, étant donné que celui-ci touche sur plusieurs aspects un domaine assez excentré par rapport aux formes traditionnelles de la coopération communautaire.

Dans cette perspective, la crainte s'est donc fait jour que les changements mentionnés puissent altérer les schémas traditionnels du processus d'intégration et affaiblir l'acquis communautaire, à savoir l'ensemble des principes, règles, mécanismes

institutionnels, y compris en particulier les pratiques jurisprudentielles, qui ont été définis au cours des années et qui qualifient désormais les caractères tout à fait particuliers du système communautaire.

Je crois toutefois que ces craintes ne doivent pas être surévaluées et qu'en tout cas, elles ne sauraient trouver leur fondement dans la pluralité des formes que la coopération communautaire peut revêtir à la suite des développements indiqués ci-dessus.

En effet (et dans ce sens) l'unité et l'uniformité du droit communautaire ne sont plus intangibles depuis longtemps et la différenciation de situations à l'intérieur du système ne constitue certes pas une nouveauté, comme le prouve justement l'actuelle organisation de l'Union en piliers.

Je dirais même que la multiplicité et la variété des formes de la coopération dans l'Union sont devenues une caractéristique de l'expérience communautaire et, par certains aspects, également une condition de sa continuité et de son développement.

En tout cas, même dans ce contexte, ce n'est pas le rôle primordial de la Cour qui est en cause.

Au contraire, je prendrais non comme conclusion, mais comme point de départ de mon analyse que ce rôle est incontournable dans le système communautaire et que son altération substantielle serait difficilement concevable.

Plus encore, je crois que la constitutionnalisation de l'Union, tout comme son élargissement, devrait renforcer le rôle de la Cour.

Élargissement et constitutionnalisation de l'Union semblent en effet aller de pair, dans le sens que l'ordre juridique communautaire évolue vers des formes plus consolidées de constitutionnalisme au moment même où les frontières de l'Union tendent à coïncider avec les limites historiques et géographiques du Continent.

Dans ce processus, et pour des raisons bien connues, la Cour sera inévitablement partie prenante et, à maints égards, protagoniste.

Revenant maintenant aux aspects directement liés au sujet de ce Séminaire, je dois souligner qu'à cet égard la Cour a déjà donné une contribution importante, qui est bien connu de tous.

Je mentionnerai très brièvement quelques aspects qui peuvent nous intéresser plus directement dans cette enceinte.

Tout d'abord je dois rappeler l'action que la Cour a développée pour définir les caractéristiques du système juridique communautaire.

Cette action n'a pas été et n'est pas seulement juridictionnelle, mais par certains aspects également "structurelle", dans le sens que c'est la configuration même dudit système que la Cour a marquée d'une empreinte profonde, en faisant du droit un facteur décisif de la construction européenne.

Cette contribution s'est manifestée avant tout à l'égard de la définition du système juridique communautaire en tant que véritable ordre juridique, étant donné que c'est précisément la jurisprudence de la Cour qui a fait de ce système un ensemble structuré, cohérent et homogène, en en faisant ressortir ses principes spécifiques, en en définissant ses propres concepts et en le distinguant des autres ordres juridiques.

L'œuvre de la Cour à l'égard des dispositions des Traités, interprétées et combinées organiquement et fonctionnellement, a permis en effet de les mettre toutes en valeur et en particulier d'élever les dispositions fondamentales au rang de principes structurels ou matériels, dans un cadre d'ensemble qui a poussé la Cour à parler du Traité comme de la « charte constitutionnelle d'une Communauté de droit », et cela avant même que la notion ne devienne patrimoine commun et presque un slogan médiatique.

Cela vaut surtout à l'égard de l'affirmation de plusieurs principes caractéristiques de la construction communautaire, qui ont fait de cette dernière - justement au moyen d'une élaboration purement juridictionnelle – le système très original que nous connaissons aujourd'hui.

Mais cela vaut également (et là on touche directement notre sujet) pour la protection des droits des particuliers fondés sur le droit communautaire, et notamment pour la protection des droits des citoyens communautaires, dont le statut a ainsi reçu un contenu plus concret et plus substantiel que ce que l'on pouvait déduire des rares dispositions qui lui sont consacrées par les Traités.

Cette protection a été assurée vis-à-vis des institutions communautaires elles-mêmes et de la façon la plus large. Mais elle a été assurée aux citoyens communautaires également à l'encontre des États membres et en particulier de leur propre État.

En effet, c'est grâce à la Cour et surtout grâce à la coopération qu'elle a instaurée et développée avec les juges nationaux que le système communautaire a pu devenir réel et effectif dans les ordres juridiques nationaux, et qu'il a pu, pour ainsi dire, "vivre" et pénétrer dans ces ordres à un degré encore inégalé.

Comme on le sait, la voie royale que la Cour a empruntée pour exercer le rôle que je viens d'évoquer, la véritable clé de voûte du système, a été la compétence préjudicielle.

La Cour a fait un usage très large et diversifié de cette compétence, avec les importants résultats que tout le monde connaît. Dans cette intervention, malheureusement, je ne peux pas en dire davantage.

Permettez moi toutefois d'insister sur une répercussion particulière qu'a eue l'action de la Cour, grâce surtout à la compétence préjudicielle, répercussion que l'on souligne moins mais qui à mon avis est assez profonde et certainement importante pour ce qui nous intéresse ici.

Quiconque aujourd'hui tourne son regard vers les ordres juridiques des États membres ne peut qu'être frappé par l'extraordinaire impact que le droit communautaire a eu sur ces ordres juridiques.

L'"européanisation" de nombreuses branches du droit interne est désormais une donnée indiscutable et constitue peut-être le développement le plus important enregistré dans de nombreux domaines au cours des dernières décennies; elle en représente en tout cas la perspective la plus probable et de loin la plus stimulante.

Comme on le sait, une activité normative de grande ampleur et une pratique jurisprudentielle très incisive ont profondément influé sur des aspects essentiels de la législation des États membres de l'Union européenne allant jusqu'à heurter les principes fondamentaux et les orientations traditionnelles de leur système juridique et institutionnel, et même à remettre en discussion des idées et des solutions qui apparaissaient, par nécessité, par conviction ou par paresse intellectuelle, évidentes et immuables.

De larges pans des législations nationales sont ainsi tombés, et continuent à tomber, sous l'emprise du droit communautaire.

Des principes matériels ou d'interprétation ou même un véritable corpus de normes communes ont modifié, complété la réglementation nationale antérieure ou s'y sont superposés.

Cependant, à bien y regarder, l'incidence directe du droit communautaire sur la réglementation nationale n'est que la pointe de l'iceberg du processus d'européanisation des droits nationaux parce qu'en réalité ce processus se développe également par des voies moins formelles et institutionnalisées, mais avec une capacité d'influence non moins profonde.

Je fais notamment allusion à cette sorte de “création” et de diffusion “spontanées” de principes, méthodes et pratiques juridiques qui se produisent dans le cadre communautaire par suite du processus “naturel” de réception, de transposition, d’harmonisation et parfois même d’uniformisation des règles juridiques, que le développement même du processus d’intégration favorise en rapprochant les différents droits nationaux.

Stimulé aussi par les apports de la jurisprudence, de la doctrine et de la pratique des acteurs du droit, ce processus s’est traduit et continue à se traduire par l’affirmation de principes communs, parfois apparemment “nouveaux”, mais en réalité plus souvent définis ou redéfinis sur la base des droits nationaux, grâce encore une fois à la spécificité du système communautaire.

En effet, dans un système qui a vocation à constituer un facteur d’intégration également et surtout à l’intérieur des structures juridiques des États membres, la relation entre les ordres juridiques ne s’analyse pas sous forme d’une alternative entre l’un ou l’autre, et encore moins comme une opposition entre eux, mais se développe plutôt dans le sens de la recherche de la compatibilité et de l’osmose entre les valeurs juridiques respectives: le droit communautaire influençant en premier lieu directement sur le plan normatif les systèmes nationaux; ces derniers constituant à leur tour la source d’inspiration des valeurs, des principes et des concepts qui matérialisent le cadre de référence, «l’environnement» du droit commun.

Et ce processus se révèle d’autant plus efficace et productif qu’il se déroule à partir d’une culture juridique commune aux États membres et, plus spécifiquement, dans le contexte de systèmes fondamentalement homogènes et de principes communs ou, en toute hypothèse, compatibles.

Il me semble en somme que toujours plus la conviction se fait jour qu’en Europe la voie est désormais ouverte pour un nouveau “jus commune”, qui est appelé au fil du temps et avec le développement du processus d’intégration à renforcer son expansion et sa pénétration, en alimentant cette synthèse culturelle originale entre les systèmes juridiques concernés.

J’ai évoqué un peu longuement ce sujet, car je crois que les résultats mentionnés sont en large partie le fruit de la mise en place de mécanismes autonomes et uniformes d’interprétation du droit de l’Union, réservés justement à la Cour.

Et je considère qu’on est exactement là en présence de l’action que la Cour pourra et (je dirais) devra développer ou en tout cas qu’on s’attend qu’elle développe également dans le domaine de l’espace judiciaire européen.

J'en dirai davantage. C'est justement pour que la Cour puisse développer cette action que ce domaine a été, comme on le dit, "communautarisé"!

En effet, comme on le sait bien, "communautariser" une matière signifie essentiellement la soumettre à l'emprise des institutions communautaires et, en particulier, de la Cour de justice. Cela justement pour éviter que la « nationalisation » des règles communes ne se traduise au fil du temps par des divergences interprétatives entre les juridictions nationales, avec le résultat d'affecter l'uniformité d'application de ces règles et de créer des distorsions dans le grand espace unique.

Dans ce cas, donc, l'attribution de compétence à la Cour vise à assurer l'unité et la cohérence intrinsèque du corpus normatif commun et sa capacité à « résister » face aux particularités des systèmes nationaux, tout en sauvegardant en même temps le principe fondamental de la sécurité juridique.

L'histoire de la matière objet de ce Séminaire et son évolution dans ces dernières années ont été marquées justement par la conviction de la nécessité de parvenir à ce résultat et donc par les efforts de « communautarisation » progressive de cette matière.

Je rappelle à cet égard que la seule partie de la matière envisagée à l'origine par le Traité CEE faisait l'objet de l'art. 220CEE (devenu 293CE), qui en confiait la réglementation à des futures, éventuelles conventions internationales.

En fait, celles-ci ont été assez limitées. Mais dès qu'on en a signé une (la célèbre Convention de Bruxelles du 1968), une solution a été immédiatement recherchée pour en assurer l'interprétation uniforme, voire « communautaire ».

D'où la solution, pour l'époque originale, d'un Protocole ad hoc pour confier cette interprétation à la Cour de justice.

L'innovation et surtout ses résultats très positifs se sont imposés par la suite et on a cherché la même solution pour les autres conventions entre États membres, même au dehors des matières envisagées par l'art. 220.

Et cela malgré quelques difficultés d'ordre constitutionnel dans l'un ou l'autre État membre dues à l'attribution de compétence à la Cour dans des domaines non prévus par le Traité.

On a donc été obligé de se livrer à de véritables équilibrismes techniques, tels que ceux inventés pour la Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles (1980) avec la signature de deux Protocoles: l'un pour instituer la compétence de la Cour, l'autre pour lui attribuer cette compétence dans le cas spécifique.

Mais je répète, cette solution a donné des résultats tellement positifs que le Traité de Maastricht a prévu lui-même la possibilité d'attribuer une compétence à la Cour pour les Conventions conclues à l'intérieur du troisième pilier (art. K3, par. 2, let. C, e art. L, du TUE).

A son tour le Traité d'Amsterdam a institué directement cette compétence pour toutes les dites Conventions, bien qu'approuvées seulement par la moitié des États membres (art. 34 (ex K6) TUE, art. 35 (ex K7) e art. 46 (ex L) du TUE).

De plus, après ce Traité, tous les sujets concernant l'espace de liberté, sécurité et justice, autres que le domaine pénal, ont été (ou seront) progressivement «communautarisés».

Ce qui a permis d'adopter sous forme de règlements une réglementation commune qui auparavant ou bien en tant que telle n'existait pas du tout, ou bien faisait l'objet de conventions entre États membres, qui souvent n'entraient même pas en vigueur ou n'y entraient qu'après de longs délais.

Par ce fait même, donc, cette réglementation est à présent automatiquement soumise, avec quelques limitations qu'on espère provisoire, à la compétence préjudicielle de la Cour (art. 68 CE).

Ainsi, le parcours s'achève; l'objectif est atteint!

Dans tous ces domaines la Cour pourra développer le rôle utile et important que j'ai évoqué précédemment et pourra et devra assurer son apport au nouveau défi que la coopération judiciaire ouvre au processus d'intégration

Cela dit, il faut néanmoins reconnaître que plusieurs problèmes spécifiques pourront se poser à cet égard; j'en ferais une mention très rapide, sous réserve d'y revenir dans les débats.

Tout d'abord, on peut se demander si les moyens judiciaires de protection des particuliers, et notamment leur droit de recours, ne devraient pas être renforcés.

On sait qu'à présent, ce droit est limité aux actes qui concernent les particuliers de manière directe et individuelle (art. 230 TCE , par. 4) et que cette limitation soulève depuis des années des problèmes, et parfois même des polémiques.

Le traité constitutionnel avait trouvé une solution à cet égard dans le sens envisagé par une bonne partie de la doctrine, à savoir d'élargir le droit de recours des particuliers également aux actes de nature réglementaire qui les concernent directement et qui ne comportent aucune mesure d'exécution.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la Constitution, si jamais cela arrive, le problème reste et peut devenir évidemment plus important en ce qui concerne les recours contre d'éventuelles mesures de caractère pénal.

Un autre problème concerne les dimensions que pourra acquérir le contentieux communautaire suite à un élargissement tellement important des domaines soumis à la compétence de la Cour.

A présent, le nombre d'affaires dans le domaine de la coopération juridique civile, ainsi que dans le pénal, est assez réduit; mais la tendance à la progression est évidente et en tout cas elle est aisément envisageable.

La Cour est parfaitement consciente de cette perspective et des problèmes qu'elle pourra poser.

De même qu'elle est parfaitement consciente de la nécessité de certaines adaptations de sa procédure et de ses méthodes de travail, au vue en particulier de l'urgence d'une décision que certaines affaires, notamment dans le domaine pénal, pourront exiger.

Elle a déjà introduit des réformes du règlement de procédure, ainsi que des réformes internes, qui commencent à donner des résultats encourageants; d'autres sont envisagées ou envisageables pour faire face aux problèmes mentionnés avant qu'ils ne s'imposent de manière pressante.

Dans ce contexte, permettez moi de souligner, M. le Président, qu'un moyen très utile, voire essentiel, pour contribuer à la solution des problèmes mentionnés réside dans la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, et en particulier dans l'exercice par celles-ci de leur tâche de juridictions décentralisées du droit communautaire.

En effet, aucune mesure de réorganisation de l'activité de la Cour ne pourrait porter ses fruits si les juridictions nationales n'exploitaient pleinement leur rôle naturel de filtre dans l'application du droit communautaire.

Je dirais même que dans aucun domaine comme celui de l'espace judiciaire, ce rôle des juridictions nationales joue toute son importance, car c'est à celles-ci que revient

tout d'abord la tâche d'assurer l'application du droit communautaire dans des domaines tellement sensibles.

La Cour fait une confiance absolue dans ce rôle et trouve dans l'excellente expérience de ces cinquante ans de collaboration des raisons solides pour fonder cette confiance.

Cela dit, avant de conclure je dois encore ajouter, par rapport à certaines propositions qui de temps en temps se font jour, qu'une certaine prudence s'impose en ce qui concerne la portée et l'intensité des changements à introduire dans le système juridictionnel communautaire.

Je veux en effet rappeler que des modifications importantes de ce système ont déjà été introduites récemment avec le Traité de Nice. Ces modifications n'ont pas encore été mises pleinement en oeuvre et, de ce fait, pas encore entièrement assimilées.

En outre, ces changements se superposent à ceux introduits par l'élargissement et par l'arrivée de dix nouveaux juges par rapport aux quinze déjà en place.

Or, il est vrai que l'édifice judiciaire communautaire est désormais achevé, stable et solide. Des risques de fissures sont toutefois toujours possibles, s'agissant d'un domaine aussi sensible que le système juridictionnel d'une entité très complexe comme l'Union.

En conséquence, ce système ne saurait être exposé à des expérimentations hâtives ni à des réformes importantes qui ne seraient pas bien équilibrées, longuement mûries et clairement justifiées, sans risquer - si je peux me permettre cette expression - de «casser le jouet».

Je vous remercie !