

Gil Carlos Rodríguez Iglesias, La Cour de justice et la réforme institutionnelle de l'Union européenne

Légende: Le Président de la Cour de justice Gil Carlos Rodríguez Iglesias dresse, en avril 2000, à la veille de la réforme institutionnelle, un bilan de la Cour de justice.

Source: Gil Carlos Rodríguez Iglesias, La Cour de justice et la réforme institutionnelle de l'Union européenne. [EN LIGNE]. [Luxembourg]: Cour de justice des Communautés européennes, [01.06.2001]. Disponible sur <http://curia.eu.int/fr/txts/intergov/rod.pdf>.

Copyright: (c) Cour de justice de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/gil_carlos_rodriguez_iglesias_la_cour_de_justice_et_la_reforme_institutionnelle_de_l_union_europeenne-fr-ebaa1c81-eeb9-473e-be39-ee508de6f85b.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

AVRIL 2000

La Cour de justice et la réforme institutionnelle de l'Union européenne

Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

De toutes les institutions de l'Union européenne, la Cour de justice est probablement la plus discrète et la moins connue. Bien qu'il soit généralement reconnu qu'elle a accompli, et continue d'accomplir, une fonction décisive dans le développement du processus d'intégration, elle continue à passer relativement inaperçue. Elle n'acquiert une certaine notoriété que de temps à autre, lorsque certains de ses arrêts touchent à un thème particulièrement spectaculaire ou controversé, comme ce fut le cas avec la libre circulation des footballeurs (affaire *Bosman*), la légitimité des quotas féminins (affaires *Kalanke* et *Marschall*) ou l'accès des femmes aux professions militaires (affaire *Kreil*).

Par ailleurs, il n'est pas rare que, lorsqu'il en est fait mention, on oublie que la Cour a son siège à Luxembourg et on le situe erronément à Strasbourg ou à La Haye, la confondant ainsi avec la Cour européenne des Droits de l'Homme, avec la Cour Internationale de justice ou même avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Dans ces conditions, il arrive fréquemment que, lorsque l'on aborde la question de la réforme institutionnelle de l'Union européenne, le débat se focalise sur les institutions politiques (Parlement, Conseil, Commission) et néglige l'existence de l'institution judiciaire.

Et pourtant la Cour a apporté une contribution essentielle au succès de l'intégration européenne telle qu'elle se présente aujourd'hui. C'est à elle que l'on doit la conception du droit communautaire comme un système juridique qui n'établit pas simplement des normes entre les États, mais qui, au-delà de ces derniers, s'adresse pleinement et directement à leurs citoyens. Cette approche l'a amenée à définir les traités qui ont créé les Communautés européennes comme la «charte constitutionnelle d'une Communauté de droit». La Cour a toujours estimé que la proclamation solennelle des objectifs inscrits dans le traité représentait un engagement ferme et non une simple rhétorique diplomatique.

Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle la Cour de justice est elle aussi confrontée à un besoin urgent de réforme, même si ses problèmes sont différents de ceux des institutions politiques. La différence la plus importante est sans doute que, alors que ces dernières institutions (le Parlement européen et la Commission davantage que le Conseil) s'efforcent, de façon au demeurant tout à fait légitime, d'étendre leurs pouvoirs et d'augmenter leur poids dans l'équilibre institutionnel, la Cour entend seulement s'adapter aux nouvelles circonstances afin de demeurer ce qu'elle est depuis la création des Communautés européennes, à savoir l'institution chargée d'assurer le respect du droit. La poursuite de cette tâche constitue sa seule ambition.

Quels sont les problèmes rencontrés par la Cour ? Dans la perspective de l'élargissement se pose, comme pour les autres institutions, la question du nombre de membres, et en particulier de la possibilité de maintenir la pratique suivie jusqu'à présent de déterminer le nombre de juges en fonction du nombre d'États membres. A cet égard, la Cour, sans prendre position sur ce délicat problème politique, a attiré l'attention sur le fait qu'une augmentation importante du nombre de juges pourrait avoir pour résultat que sa formation plénière traverserait la frontière invisible qui sépare un organe juridictionnel collégial d'une assemblée délibérante, tandis que, en faisant juger la majorité des affaires en chambres, on mettrait en péril la cohérence de la jurisprudence. Les avantages qui découleraient d'une limitation du nombre de juges doivent néanmoins être pondérés avec ceux que présente la représentation de tous les systèmes juridiques nationaux pour la légitimité de la Cour et l'acceptation de ses décisions.

Ceci étant, le problème fondamental, qui est à la base de tous les autres, est d'ordre quantitatif et trouve son origine dans l'augmentation du nombre des affaires. De ce point de vue, les difficultés rencontrées par la Cour de justice apparaissent comme la manifestation à l'échelon communautaire d'un problème qui frappe tout autant les tribunaux nationaux.

Pour comprendre cette problématique dans le contexte de la Communauté européenne, il faut se souvenir que les compétences de la Cour de justice incluent (grosso modo et sans entrer dans des détails techniques) trois grands aspects: le contrôle de la légalité de l'action des institutions européennes, le contrôle du respect de leurs obligations par les États membres, à travers la procédure en manquement, ainsi que la compétence dite «préjudicielle», élément clé de l'application judiciaire du droit communautaire.

Il ne faut pas oublier que ce sont les tribunaux nationaux qui sont les véritables «juges de droit commun» du droit communautaire, car ils sont chargés de l'appliquer dans le cadre de leurs compétences ainsi que de garantir les droits que le droit communautaire accorde à ses citoyens. Pour être aidés dans cette tâche, les juges et tribunaux nationaux disposent d'un canal de communication important avec la Cour de justice: les questions dites préjudicielles, qui leur permettent de demander à la Cour une décision sur l'interprétation des normes du droit communautaire ou sur la validité des actes des institutions communautaires.

Ainsi, avant de statuer sur des poursuites pénales engagées à l'encontre d'un agent de voyages au motif qu'il n'avait pas obtenu sa garantie financière auprès d'une banque française mais italienne, le tribunal de grande instance de Metz a posé des questions préjudicielles sur la portée de la libre circulation des capitaux dans l'Union (affaire *Ambry*). La Cour a fourni une réponse aux questions qui lui étaient soumises, après avoir recueilli au préalable les observations de tous les intéressés. De même, dans le cadre d'un recours en annulation introduit par l'association Greenpeace à l'encontre d'un arrêté ministériel autorisant la commercialisation de maïs génétiquement modifié, le Conseil d'État a interrogé la Cour en vue d'obtenir des éléments d'information lui permettant d'apprécier le bien-fondé de cette décision au regard du droit communautaire (affaire *Greenpeace*). L'arrêt de la Cour a été rendu le 21 mars dernier.

Pour exercer ces différentes compétences, une Cour de justice unique avait à l'origine été mise sur pied. L'augmentation considérable du nombre des affaires a justifié, à la fin des années quatre-vingt, la création d'un Tribunal de première instance, auquel a progressivement été transférée la compétence pour connaître l'ensemble des recours directs introduits par les particuliers (personnes physiques et morales), sans préjudice d'un pourvoi auprès de la Cour de justice. Ces recours donnent lieu à des litiges de grande envergure économique, relatifs notamment aux décisions de la Commission en matière de concurrence, décisions qui, comme on le sait, imposent parfois d'importantes sanctions économiques aux entreprises ou se prononcent sur la légalité des aides publiques qu'elles perçoivent. Ainsi, par exemple, Volkswagen conteste, dans une affaire pendante, une amende de 102 millions d'euros (environ quatre milliards de francs belges/650 millions de francs français) qui lui a été imposée par la Commission pour avoir fait obstacle à des achats transfrontaliers de voitures dans les États membres dans lesquels les prix étaient moins élevés.

Le Tribunal de première instance s'est consolidé au cours de ses dix premières années d'existence jusqu'à devenir un élément essentiel du système judiciaire communautaire et, à l'heure actuelle, partage la fonction de contrôle de la légalité communautaire avec la Cour de justice, celle-ci restant seule compétente, pour le moment, pour connaître des recours introduits par les institutions et les États membres ainsi que des questions préjudicielles.

La création du Tribunal s'est cependant révélée insuffisante pour rencontrer les problèmes quantitatifs à long terme. Pour donner une idée de l'évolution du nombre des affaires, il suffit de regarder les chiffres: 130 affaires introduites devant la Cour de justice en 1975, 279 en 1980 et 385 en 1988 année de création du Tribunal de première instance et à la fin de laquelle 605 affaires étaient pendantes.

En 1999, 927 nouvelles affaires ont été introduites, dont 543 devant la Cour de justice et 384 devant le Tribunal de première instance, portant à 1628 le nombre d'affaires pendantes au 1er janvier 2000, dont 896 devant la Cour et 732 devant le Tribunal.

Bien évidemment, le nombre d'affaires influe sur la durée des procédures, de sorte que, alors que la durée moyenne d'une procédure préjudicielle (dont il ne faut pas oublier qu'elle vient s'ajouter à la durée de la procédure principale devant le juge national) était d'un peu plus de 6 mois en 1975 et de 17,5 mois en 1988, elle a atteint les 21 mois en 1999. Il s'agit là d'une durée qui doit manifestement être réduite, car l'efficacité de la procédure préjudicielle dépend étroitement de sa durée: si celle-ci est excessive, cela pourrait en effet

dissuader les organes juridictionnels nationaux de soumettre des questions préjudicielles.

Malgré tout cela, je crois que, jusqu'à maintenant, la Cour de justice et le Tribunal de première instance ont accompli leur mission de façon globalement satisfaisante, dans la mesure où ils ont continué de traiter le nombre croissant d'affaires qui leur étaient soumises dans des délais qui, de façon générale, peuvent être considérés comme raisonnables, compte tenu des facteurs particuliers qui encadrent leur action, et en particulier des exigences de traduction. Il faut garder à l'esprit, en effet, que la justice communautaire est rendue dans toutes les langues communautaires, qui sont actuellement au nombre de onze.

Ce qui constitue aujourd'hui notre préoccupation majeure est la crainte que la situation ne se détériore encore gravement à l'avenir, au détriment de l'efficacité de la justice et de la confiance des justiciables. Dans ce contexte, je me dois de mentionner un aspect qui présente une importance majeure: il s'agit de la nécessité d'affecter à la Cour les ressources budgétaires indispensables pour lui permettre de remplir ses fonctions. L'insuffisance de moyens du service de traduction est particulièrement critique, car il entraîne des retards importants dans les procédures: j'indiquerai, à titre de simple exemple, que, pour des raisons de traduction, nos arrêts ne peuvent être prononcés que plusieurs semaines après avoir été finalisés et que ce retard peut même se monter à plusieurs mois dans le cas d'arrêts particulièrement volumineux. Le problème se répète en outre tout au long des différentes phases de la procédure écrite. La situation est telle que risque d'être remis en question un des acquis essentiels de la justice communautaire, qui avait pu être maintenu jusqu'à aujourd'hui, à savoir la disponibilité des arrêts dans toutes les langues le jour de leur prononcé.

La hausse constante du nombre des affaires est due à différents facteurs: l'augmentation du nombre des États qui résulte des divers élargissements de l'Union et, plus encore, l'importance croissante, en termes qualitatif et quantitatif, de l'activité législative des institutions de l'Union européenne ainsi que la meilleure connaissance du droit communautaire par les professionnels du droit ainsi que par les citoyens.

Il est manifeste que cette tendance à la hausse va se maintenir. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont attribué à la Cour de justice de nouvelles compétences (notamment en ce qui concerne l'union économique et monétaire, ainsi que l'asile et la politique d'immigration) dont l'effet commence à peine à se faire sentir. A cela s'ajoute le contentieux relatif à la marque communautaire, dont l'enregistrement s'effectue auprès de l'Office des marques établi à Alicante et dont les décisions peuvent être contestées devant le Tribunal de première instance. On peut s'attendre, dans un proche futur, à un nouveau contentieux de plusieurs centaines d'affaires chaque année. De nouveaux élargissements de l'Union sont également en perspective et devraient augmenter considérablement le nombre d'États membres. Comme on peut le constater, il s'agit là de facteurs dont la maîtrise ne relève pas de la Cour de justice elle-même.

[...]

L'Union européenne est à un tournant de son existence et se voit confrontée à de nouveaux défis importants: un élargissement d'une ampleur sans précédent, le développement d'une Europe à plusieurs vitesses, l'affirmation d'une politique de défense commune, l'euro, la globalisation... Pour affronter toutes ces turbulences, il est essentiel que la prochaine Conférence intergouvernementale ne néglige pas les réformes nécessaires pour garantir la pérennité du système judiciaire, dont les principes resteraient inchangés mais qui serait mieux armé et doté des moyens lui permettant de continuer à garantir l'existence d'une Communauté de droit.