

L'intervention des citoyens devant les juridictions communautaires :
entre réalité et discours de légitimation

Communication à la journée d'études
« Droit et politique dans l'Union européenne »
du groupe de travail sur l'Europe de l'AFSP

16 mars 2001

Version provisoire. Veuillez ne pas citer.

Le droit est le langage de l'Union européenne. Pendant longtemps, il a été le principal moyen de l'intégration européenne et le premier instrument de légitimation de ce processus et de ses politiques¹. La Cour de Justice des Communautés européennes a très tôt affirmé le caractère fédéral du système juridictionnel communautaire et insisté sur ses implications pour les citoyens européens. Elle a notamment arrêté qu'ils étaient directement et individuellement concernés par les normes communautaires et qu'ils pouvaient s'en prévaloir ; compte tenu de l'étendue actuelle des compétences de l'Union, ce droit n'est pas négligeable. Il existe par ailleurs diverses voies d'accès qui permettent à un citoyen de demander à la Cour de justice de donner une interprétation ou de contrôler la légalité d'une règle de droit communautaire, ou de contester, devant le Tribunal de première instance, une décision prise par une institution communautaire dont il est destinataire ou qui le concerne directement et individuellement. Toutefois, rares sont les citoyens qui disposent des connaissances et des ressources nécessaires à la mobilisation de ces voies de recours. Plus rares encore sont ceux qui parviennent à contester efficacement des décisions. Suivre le raisonnement des juges communautaires et considérer la Communauté européenne comme un système de droit

¹ Entre autres, WEILER J.H.H., "The transformation of Europe", *Yale Law Review*, 1991, vol. 100, p. 2403-2483.

complet et cohérent revient de ce fait à minimiser le déficit démocratique qui l'entache et à postuler une proximité – en fait purement théorique – entre le système politique européen et les citoyens. Il existe certes une citoyenneté « judiciaire », mais qu'en est-il concrètement ? Les individus ont-ils conscience de cette citoyenneté ? Sont-ils capables de mobiliser les mécanismes qui leur permettent de se saisir du droit communautaire ? Les juges européens ont-ils vraiment à cœur de faciliter les interventions des citoyens, où ne les considèrent-ils que comme un moyen de légitimer l'action de leur institution ?

Pour tenter de répondre à ces questions, on se propose d'examiner les procédures qui autorisent les citoyens à agir auprès des juridictions des Communautés. L'étude de la pratique des voies de recours nous permettra de déceler d'éventuelles asymétries dans l'accès des individus à ces ressources judiciaires et d'esquisser une typologie des plaignants. On mettra par ailleurs en regard le discours des juges communautaires sur la place des citoyens dans le système judiciaire européen et leurs diverses initiatives relatives à l'avenir de la Cour.

1. Les citoyens et le système judiciaire des Communautés

A. La citoyenneté européenne « judiciaire »

Les carences du versant politique de la citoyenneté de l'Union donnent tout son sens à une évaluation de son versant « judiciaire »². Les citoyens sont faiblement mobilisés par l'Union européenne en raison de la nature essentiellement régulatoire de ses politiques. Ils participent par ailleurs peu au système politique de l'Union ; ils le font principalement à travers des élections européennes qui sont affectées par un abstentionnisme croissant et par la focalisation des campagnes sur des thématiques nationales. D'autres formes de participation existent, notamment lorsque les citoyens sont membres d'associations, de syndicats, de lobbies ou d'ONG, mais elles sont fondamentalement inégalitaires. Pour reprendre le schéma systémiste de Fritz Scharpf³, l'Union européenne se présente comme un système politique qui peine à nouer des relations avec ses citoyens, aussi bien par les « *inputs* » (participation, consultations, « opinion publique ») que par les « *outputs* » (politiques publiques, redistribution). Cette situation pousse les acteurs de l'Union et les zélateurs de l'intégration

² Sur ce point, voir MAGNETTE P., *La citoyenneté européenne, Droits, politiques, institutions*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

³ SCHARPF F., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2000.

européenne à souligner la contribution spécifique de la citoyenneté « judiciaire » à la réduction du déficit démocratique.

Les arrêts de la Cour sont effectivement de plus en plus médiatisés et ont un impact grandissant sur la vie quotidienne des Européens. L'actualité récente nous en a fourni de multiples exemples, qu'il s'agisse de l'arrêt Bosman, qui a bouleversé le monde du sport d'équipe, de la condamnation du constructeur automobile Volkswagen, qui réaffirmé avec force le principe de libre circulation des produits, ou encore de l'annulation de la directive sur le tabac, qui a illustré la contribution de la Cour de justice au respect des prérogatives des Etats. Toutefois, si la conscience se fait chez les citoyens que les juridictions communautaires jouent un rôle important dans l'Union, quelle est leur perception des possibilités d'action auprès d'elles ? Plus concrètement, qu'en est-il du « droit au juge » que les membres de la Cour et du Tribunal présentent comme une priorité de leur action ?

Il importe aussi de souligner le décalage qui existe entre la citoyenneté telle qu'elle est habituellement conçue dans les Etats membres de l'Union – où elle s'exprime principalement dans les élections et, éventuellement, les référendums – et la citoyenneté qui s'affirme à l'échelle de l'Union. Celle-ci ne répond pas à un modèle républicain : elle est au contraire multiple, complexe et technique. Elle tranche avec le légicentrisme commun aux Etats membres en ne s'épuisant pas dans la représentation politique et en faisant une large place à la dimension judiciaire, et évoque davantage le modèle américain. Cette « judiciarisation » du politique, qui affecte à des degrés variables toutes les sociétés, pose deux problèmes cruciaux à l'échelle de l'Union. Celui, en premier lieu, de la lisibilité de la citoyenneté européenne. Les citoyens sont représentés, selon des modalités diverses, par plusieurs institutions (Parlement européen, Conseil, mais aussi Commission, Comité des régions, Comité économique et social...) et par de multiples acteurs (associations, partis européens, ONG, groupes d'intérêt...) qui participent à divers degrés au fonctionnement de l'Union (comités, lobbying, consultations, auditions publiques...). Les citoyens bénéficient par ailleurs de nombreux droits et droits fondamentaux, mais la liste en est incomplète et peu lisible et ils sont parfois difficiles à faire valoir. La citoyenneté européenne pose, en second lieu, le problème des distorsions qu'elle induit entre les individus en fonction de leur connaissance du système et de leurs ressources. Tandis que la représentation politique est égalitaire par nature, surtout dans les Etats où le vote est obligatoire, les asymétries se révèlent considérables lorsque la citoyenneté consiste pour une large part en des droits, parfois méconnus, qui nécessitent une certaine prise en charge.

B. Les voies de recours offertes aux particuliers

Cette situation apparaît clairement à l'examen des possibilités d'intervention des citoyens devant la Cour de justice et le Tribunal de première instance. Qu'il s'agisse des recours directs ou des renvois préjudiciels, l'étude de la jurisprudence et de l'identité des plaignants montre que ces procédures ne profitent qu'à des catégories limitées d'acteurs. Les avocats des cabinets spécialisés en droit communautaire témoignent de ce qu'ils sont surtout sollicités par des multinationales et des grands groupes d'intérêt européens. Le discours est un peu différent à Luxembourg, où juges et référendaires insistent sur le nombre de petites entreprises, d'agriculteurs et d'indépendants qui introduisent des recours sans l'aide de ces grands cabinets, et tirent argument de cela pour affirmer l'égalité d'accès des particuliers au système judiciaire européen. Il convient toutefois de préciser ce point.

Les recours directs

La Cour a toujours élaboré sa jurisprudence avec le souci de mettre en place un ordre juridique complet régi par la règle de droit ; ses efforts ont toutefois été beaucoup plus modérés en direction des plaignants à titre individuel que des institutions. Les rédacteurs des traités avaient prévu la possibilité d'un recours en annulation contre les actes des institutions investies du pouvoir de décision, inspiré par le recours pour excès de pouvoir français. L'article 173 CEE établit toutefois une hiérarchie très nette entre les plaignants. Dans sa version consolidée (article 230 CE), il prévoit que les Etats membres, le Conseil et la Commission appartiennent à une catégorie privilégiée et peuvent demander l'annulation d'un acte sans avoir à démontrer un intérêt spécifique à l'obtenir. La Banque Centrale Européenne, la Cour des Comptes et le Parlement européen se situent sur un second rang ; ils ne peuvent agir que pour défendre leurs prérogatives. Enfin, les particuliers se trouvent dans une troisième catégorie : l'article prévoit que *"toute personne physique ou morale peut former (...) un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement"*.

Lorsqu'une décision est directement adressée à une personne, le droit de recours est manifeste. Les choses sont beaucoup plus complexes si tel n'est pas le cas. A l'origine, les dispositions restrictives de la deuxième moitié de la phrase étaient destinées à établir un équilibre entre la nécessité de protéger les droits des individus et celle de préserver les autorités législatives et administratives contre un usage abusif de cette possibilité. Il importait que la capacité de ces autorités à servir l'intérêt public ne souffre pas de l'existence de voies de recours. Celles-ci sont donc limitées aux personnes qui ont un réel intérêt dans l'affaire, comme c'est le cas dans la plupart des systèmes modernes de protection juridique. La Cour, qui a été très tôt conduite à préciser ces dispositions, s'est gardée d'ouvrir plus largement les voies de recours aux individus et d'élaborer une jurisprudence aussi audacieuse que pour le Parlement européen⁴. Elle infirma ainsi la théorie selon laquelle elle chercherait à élargir son domaine de juridiction de manière systématique. Compte tenu de la prudence de la Cour, l'article 173 CE (230 nouveau) est resté inchangé s'agissant des particuliers : si les dispositions qui les concernent occupent le second et non plus le quatrième paragraphe et si les recours individuels sont désormais examinés par le Tribunal de première instance (TPI) et non plus par la Cour (qui reste compétente en appel), sur le fond le statu quo règne.

Les juges se sont surtout focalisés sur la détermination de la nature individuelle ou collective des actes contestés et ont établi une jurisprudence très restrictive sur ce point. Dans un arrêt de 1963⁵, ils ont considéré que, même si un acte avait des effets directs pour un individu, il n'était pas susceptible d'un recours s'il répondait à un besoin général et ne s'adressait pas à une personne morale ou physique en particulier. Dans les années qui suivirent, la majorité des recours individuels furent ainsi rejetés. Par ailleurs, selon la jurisprudence, les exigences contenues dans le terme "individuellement" utilisé par l'article 173 CE excluent que les associations introduisent des recours pour défendre les intérêts de leurs membres⁶. En 1986, la Cour a semblé ouvrir la voie des recours directs avec son arrêt *Les Verts*⁷. Le parti des *Verts* demandait l'annulation de deux mesures adoptées par le Parlement européen en 1982 et 1983 au sujet du remboursement des frais de campagne pour les élections européennes de 1984 qui limitaient cette mesure aux partis déjà représentés à l'assemblée. Le

⁴ La Cour a progressivement reconnu au Parlement européen le droit de former divers types de recours, sans que cela soit prévu par les traités, et obtenu des Etats membres qu'ils suivent son raisonnement et modifient l'article 173 CEE à l'occasion de la rédaction du Traité de Maastricht.

⁵ Arrêt de la Cour, *Plaumann v. Commission*, aff. 25/62, 1963, Rec. p. 95.

⁶ Arrêt de la Cour, *Confédération nationale des producteurs de fruits et de légumes v. Conseil*, aff. jointes 16/62 et 17/62, 14 décembre 1962, Rec. p. 961.

⁷ Arrêt de la Cour, *Les Verts*, aff. 294/83, 1986, Rec. p. 1339.

plaignant, qui ne répondait pas à cette exigence à l'époque des faits, contestait ces décisions au motif qu'elles introduisaient une discrimination entre les formations politiques. Il dut faire admettre que ces mesures pouvaient être attaquées et, par ailleurs, prouver son intérêt à agir : de manière inattendue, la Cour lui donna satisfaction sur les deux points. Les juges admirent notamment que la formation des *Verts* était concernée individuellement par les décisions : ils évitèrent ainsi la situation absurde où seules les formations politiques représentées au Parlement européen, qui n'avaient pas de motif de contester les deux décisions, auraient été considérées comme qualifiées pour le faire⁸. Toutefois, cet arrêt resta un cas d'espèce s'agissant de l'accès des particuliers au prétoire, et la Cour persista dans son interprétation restrictive des traités.

Une libéralisation progressive eût lieu, mais elle fut restreinte à trois secteurs : la concurrence, les mesures *antidumping* et les aides d'Etat. Au début des années quatre-vingt-dix, des recours d'entreprises à l'égard de mesures *antidumping* furent jugés recevables⁹ ; la Cour leur reconnut un intérêt à agir dans la mesure où elles étaient intervenues dans la procédure et étaient affectées par la décision. Dans ce domaine, la Cour et le TPI ont admis à de nombreuses reprises que des textes étaient "hybrides", c'est-à-dire qu'ils affectaient directement et individuellement certaines entreprises et les singularisaient, tout en conservant une portée générale. La Cour admet désormais que des mesures, même législatives, puissent affecter des individus de manière particulière et leur ouvrir de ce fait un droit de recours. L'arrêt *Codorniu*¹⁰ a amorcé en 1994 un assouplissement de cet ordre pour le droit de la concurrence, en établissant qu'il n'est plus nécessaire que le recours concerne une mesure individuelle. L'entreprise vinicole Codorniu s'opposait à un règlement qui lui interdisait d'utiliser l'appellation « crémant » qu'elle avait pourtant fait enregistrer comme marque déposée en 1924 et avait utilisée avant et après cela. L'arrêt *Codorniu* fut le dernier arrêt important que la Cour rendit sur la question du recours direct des particuliers avant que la compétence ne soit transférée au TPI. Cet arrêt suscita de vifs débats parmi les juges, dont certains étaient fermement opposés à une ouverture plus large du recours direct aux personnes physiques et morales. Il resta d'ailleurs un cas d'espèce ; le TPI se montra peu pressé de lui donner suite et revint souvent à la jurisprudence antérieure. La position de la Cour elle-même évolua en raison des modifications intervenues dans sa composition : avant la fin de l'année du jugement, quatre

⁸ Voir le point de vue du Rapporteur, le juge JOLIET : « The reimbursement of election expenses : a forgotten dispute », *European Law Review*, vol. 19, 1994, p. 243 et suiv.

⁹ Arrêt de la Cour, *Extramet v. Commission*, aff. 358/89, 1991, Rec. p. I-2501.

juges quittèrent la Cour, tandis que trois juges issus des nouveaux Etats membres prirent leurs fonctions au début de l'année 1995. Si l'arrêt *Codorniu* a annoncé le déclin de la tendance de la Cour à protéger systématiquement les institutions de l'Union contre les recours des particuliers¹¹, il n'a donc pas déclenché l'ouverture attendue.

La situation actuelle marque néanmoins un certain progrès. Il est désormais acquis qu'un règlement peut être attaqué par des particuliers. Ceux-ci peuvent même demander l'annulation d'une directive si elle constitue une décision individuelle masquée¹² ou simplement s'ils ont un intérêt direct et individuel à le faire¹³. Ces situations restent toutefois exceptionnelles, d'autant que la jurisprudence est marquée par un durcissement de l'exigence d'intérêt « individuel ». Les plaignants invoquent presque systématiquement la nécessité d'une protection juridictionnelle des personnes morales et physiques, mais il est rare que les juges prennent cet argument en compte. Il existe ainsi une nette distinction entre les droits déclaratoires des citoyens et leurs droits sanctionnables. Seuls quelques juges persistent à défendre cette situation¹⁴. Ils justifient leur position par la spécificité de l'ordre juridique communautaire, qui est marqué par l'absence de distinction entre loi et règlement ; un contrôle des particuliers sur les règlements communautaires (au sens où ils sont définis par le traité CE) équivaldrait donc à donner aux particuliers la possibilité de déclencher un contrôle de constitutionnalité. Et rares sont les Etats membres qui permettent aux particuliers de contester des actes législatifs autrement que par la voie de l'exception d'illégalité. En outre, les juges avancent que la Communauté met rarement sa législation en œuvre elle-même et que les intérêts des particuliers ne sont dans la grande majorité des cas affectés que par les mesures d'exécution des Etats membres, susceptibles de recours au niveau national. Enfin, ils soulignent que la procédure de renvoi préjudiciel permet au juge national de mettre en question l'éventuelle illégalité d'une mesure communautaire.

La limitation de l'accès des particuliers au prétoire communautaire pose toutefois, selon la grande majorité des auteurs¹⁵, le problème d'un système politique qui, bien que

¹⁰ Arrêt de la Cour, *Codorniu SA v. Conseil*, aff. 309/89, 1994, Rec. p. I-1853.

¹¹ CARVALHO MOINTINHO DE ALMEIDA J.-C., "Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE) : nouvelles réflexions sur l'expression « la concernant individuellement » ", in *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd 1, 1995, p. 849 et suiv.

¹² Arrêt de la Cour, *Gibraltar v. Conseil*, C-298/89, 1993, Rec. I-3605.

¹³ Arrêt du Tribunal, *UEAPME v. Conseil*, T-135/96, 1998, Rec. II-2335.

¹⁴ DASHWOODA. (ed.), *Reviewing Maastricht : Issues for the 1996 IGC*, Londres, Sweet & Maxwell, 1996, p. 308-311.

¹⁵ C'est le cas de la plupart des manuels de droit communautaire et des ouvrages relatifs à la Cour de justice. Voir aussi : VANDERSANDEN G., "Pour un élargissement

fondé sur la règle de droit, n'assure pas la soumission des activités de ses institutions législatives et exécutives à un contrôle juridictionnel ou, du moins, le fait dans des conditions excessivement restrictives. Ces auteurs soulignent que les institutions communautaires prennent un nombre croissant de mesures et sanctions qui sont applicables en l'absence de toute intervention des autorités nationales. En pareil cas, en l'absence de possibilité de recours direct, le droit au juge n'est plus assuré. Certains auteurs appellent ainsi à une ouverture des possibilités de recours direct, voire à une association plus étroite des citoyens à la prise de décision dans l'Union par ce biais, et considèrent la possibilité de former des recours directs devant la Cour de justice comme un droit fondamental et un élément essentiel de la citoyenneté. Ainsi comprise, cette question renvoie à la problématique du « déficit démocratique » dans l'Union.

Les autres voies de recours

La jurisprudence restrictive de la Cour et du TPI quant à l'accès des particuliers à leurs prétoires ne suffit pas à dénier le caractère de communauté de droit à l'Union : les individus ont en effet bénéficié dès 1962 d'une interprétation très libérale du principe d'interdiction des discriminations¹⁶. En outre, en énonçant le principe de l'effet direct du droit communautaire, la Cour a permis aux particuliers d'en invoquer des dispositions devant les juridictions nationales et de se prévaloir d'un grand nombre de droits individuels qui n'avaient pas été explicitement prévus par les traités. En ce domaine, l'audace de la Cour s'explique largement par la concomitance de ses missions (la pleine réalisation des objectifs des traités) et des intérêts des particuliers¹⁷. Par ailleurs, elle a admis de manière très large que les juridictions nationales contournent la Commission (qui doit, selon les traités, veiller

du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées", *Cahiers de droit européen*, 1995, p. 535-560 ; DUTHEIL DE LA ROCHERE J., « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, n° 96, janvier 2001, p. 123-141.

¹⁶ Arrêt de la Cour, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, 1963, Rec. p. 1.

¹⁷ DEHOUSSE R., *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 2° éd., 1997.

au respect du droit communautaire en introduisant des recours en manquement) en utilisant la voie des questions préjudicielles (art. 177 CEE, 234 CE nouveau) pour interroger la Cour sur la compatibilité des droits nationaux avec le droit communautaire. Il est ainsi difficile de distinguer les renvois qui ont pour objet la simple interprétation de textes jugés obscurs par les cours nationales, de ceux qui visent à contester la validité de règles nationales ou européennes. Si la jurisprudence de la Cour en la matière a favorisé l'accès des citoyens à une protection juridique communautaire, celle-ci demeure décentralisée : les tribunaux nationaux sont le passage obligé des particuliers qui entendent faire prévaloir des règles communautaires par le biais du renvoi préjudiciel.

Les particuliers disposent d'autres possibilités d'action, mais elles sont d'un emploi beaucoup moins fréquent¹⁸. Pour l'heure, les personnes physiques, et dans une moindre mesure les personnes morales, ne peuvent donc défendre qu'imparfaitement leurs intérêts dans le cadre du système juridictionnel européen.

2. Les inégalités d'accès des personnes au système judiciaire européen

A. Des plaignants particuliers

L'examen de l'identité des particuliers qui introduisent des recours directs révèle de forts contrastes quant à leur nationalité. Si l'on rapporte ce facteur à la population des Etats concernés, les plaignants belges, grecs et néerlandais se montrent beaucoup plus nombreux que ceux d'Espagne, du Portugal, du Royaume-Uni et d'Italie¹⁹. Il existe également de grandes divergences nationales dans le rapport entre le nombre d'affaires introduites et le nombre de plaignants impliqués. Dans certains Etats, on constate une forte disjonction entre ces données

¹⁸ Il s'agit du recours en carence (art. 175 CE, 232 CE nouveau), de l'exception d'illégalité (art. 184 CE, 241 CE nouveau), de l'appel contre des sanctions prévues dans certains règlements (art. 172 CE, 229 CE nouveau), de l'action en réparation de dommages (art. 178 et 215.2, 235 et 288 CE nouveaux) et de la contestation d'aides d'Etat (art. 93.2 CE, 88.2 CE nouveau).

¹⁹ Pour des données chiffrées complètes, on renverra à notre contribution au Congrès de l'Association française de science politique : "L'intégration régionale en Europe : *multi-level governance* et phénomènes hiérarchiques", Rennes, Septembre 1999. Voir également HARDING C., "Who goes to court in Europe ? An

en raison de la tendance de certains plaignants à agir collectivement ; c'est surtout le cas pour les pays méditerranéens (Grèce, Espagne, Italie). Cette situation a plusieurs explications : le souci des plaignants de limiter le coût et les risques de la procédure, les habitudes d'action collective, la volonté d'instaurer un rapport de force avec l'auteur de la norme contestée... Les objets des recours introduits par des ressortissants des Etats méditerranéens – pêche et agriculture pour l'essentiel – se prêtent par ailleurs davantage à des actions collectives. Dans les pays du "Nord" (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) les particuliers introduisent leurs recours de manière plus individuelle. L'objet de ces recours et les traditions judiciaires nationales sont des facteurs explicatifs pertinents, mais il ne faut pas négliger non plus l'identité des plaignants ; il s'agit surtout de grandes entreprises qui ont les moyens d'agir pour leur propre compte et dont les recours visent largement à contester des sanctions individuelles infligées par la Commission (art. 172 CE, 229 CE nouveau).

On peut ainsi distinguer quatre types de recours selon les plaignants qui les forment. Les premiers découlent de l'action collective d'un grand nombre d'acteurs ; c'est notamment le cas des agriculteurs ou des pêcheurs des pays méditerranéens. Les seconds ont trait de manière répétée à un dossier unique sur une longue période ; ils émanent souvent d'entreprises d'un même secteur qui cherchent à obtenir des différents Etats membres qu'ils modifient leur législation. Une troisième catégorie rassemble les recours introduits de manière réitérée par un plaignant, qui tente de faire plier une institution européenne ou poursuit une stratégie de long terme, dont l'action judiciaire n'est qu'un élément. La dernière catégorie est celle des recours ponctuels qui sont essentiellement introduits par des agriculteurs (art. 173 CE, 230 CE nouveau) ou des entreprises faisant appel de sanctions (art. 172 CE, 229 CE nouveau).

De multiples facteurs peuvent expliquer les contrastes nationaux qui existent quant à la mobilisation de voies de recours devant les juridictions des Communautés. En premier lieu, il convient d'inscrire l'analyse dans le cadre d'une systématique des voies de recours : l'utilisation de l'article 173 CE (226 CE nouveau) constitue un moyen de dernière extrémité, dont les plaignants usent lorsque toutes les voies de recours nationales, y compris le renvoi préjudiciel, sont épuisées. Cela implique que le besoin d'introduire un tel recours varie selon les caractéristiques de chaque système judiciaire national. On peut aussi faire l'hypothèse que les citoyens et les entreprises des différents Etats membres ont des perceptions contrastées de l'intérêt qu'il y a introduire un recours direct (ou à demander un renvoi préjudiciel) en fonction

analysis of litigation against the European Community", *European Law Review*, vol.17, n° 2, 1992, p. 105-125.

des spécificités de leurs systèmes politiques respectifs. Plutôt que d'affronter les pouvoirs publics devant une juridiction, certains acteurs peuvent préférer modifier leur politique ou s'investir dans un travail de *lobbying* politique. Il existe à l'inverse dans certains Etats, notamment en Allemagne, une forte tradition d'utilisation des voies de recours judiciaires pour contester la politique gouvernementale et une grande confiance dans la possibilité de faire valoir ses droits devant les juridictions. S'agissant des entreprises, Christopher Harding fait remarquer que leur comportement judiciaire peut dépendre du profil de leurs dirigeants, qui varie fortement d'un Etat à l'autre ; selon lui, les comptables seraient par nature moins portés à introduire des recours que les juristes²⁰. On notera enfin que les recours sont directement liés à des politiques communautaires qui concernent de manière différenciée les zones géographiques de l'Union, ce qui rejaillit sur la propension des ressortissants des différents Etats membres à agir auprès de la Cour et du TPI. Leur jurisprudence est en effet très contrastée selon les secteurs et les politiques concernées. L'ouverture est particulièrement large pour le *dumping*, les subventions et les aides d'Etat ; aussi, est-il fréquent que, sitôt qu'une aide est autorisée par la Commission, tous les concurrents de l'entreprise bénéficiaire introduisent des recours. Il s'agit d'un régime réellement dérogatoire dans la mesure où la Cour a même reconnu – dans ces domaines et uniquement dans ceux-là – que les intérêts des particuliers pouvaient être défendus par leurs associations pendant la procédure administrative²¹. Le TPI est allé dans le même sens en prenant en compte des circonstances qui reviennent à individualiser des entreprises de manière spécifique par rapport à tout autre opérateur économique²². Les statistiques de la Cour contiennent des informations précieuses quant à l'objet des recours directs des particuliers et attestent du caractère très « sectorisé » de la jurisprudence. Les recours portent principalement sur les objets suivants : rapprochement des législations, liberté d'établissement et services, agriculture, concurrence, environnement, fiscalité, dispositions sociales, statut des fonctionnaires et liberté de circulation des marchandises²³.

La procédure de renvoi préjudiciel fait, elle aussi, l'objet d'utilisations très variables selon les Etats membres, même si le système des renvois d'office a limité les contrastes. En réduisant les données fournies par la Cour à la population de chaque Etat, le nombre moyen de renvois par an et par habitant varie d'un facteur vingt entre les citoyens qui y ont le moins

²⁰ HARDING C., "Who goes to court in Europe ?", *op. cit.*, p. 106.

²¹ Arrêt de la Cour, *FEDIOL v. Commission*, aff. 191/82, Rec. p. 2913.

²² Arrêt du Tribunal, *Association des producteurs de sorbitol v. Commission*, T-435/93, Rec. p. II-1281.

recours (les Français) et ceux qui en usent le plus (les Luxembourgeois)²⁴. Ces variations sont liées aux traditions juridiques nationales (plus ou moins favorables aux plaignants), à la nature des juridictions saisies des affaires (les cours constitutionnelles ne renvoyant pas, à l'exception de la Cour d'arbitrage belge), à l'attitude des juridictions nationales à l'égard du droit communautaire ou encore à la qualité de la protection assurée par les voies de recours nationales. On peut aussi supposer que le degré d'information des plaignants, de leurs avocats et des juges à l'égard du renvoi préjudiciel, et spécifiquement de la possibilité de contester la validité de textes par cette voie, est déterminant. Cela expliquerait l'utilisation massive que les particuliers luxembourgeois et belges font de cette procédure ; les facilités qu'ils tirent de leur proximité géographique avec la Cour constituent un autre élément à prendre en compte.

Les caractéristiques des différents systèmes juridiques nationaux, les « traditions » nationales en matière de recours et les spécificités de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal ne suffisent pas à rendre compte de la manière dont les possibilités d'action juridictionnelle communautaire sont mobilisées par les particuliers. Il faut également prêter attention aux stratégies des acteurs qui expliquent le différentiel d'intérêt que manifestent entreprises et individus quant à une action devant la Cour. Il importe de souligner le rapport étroit qui existe entre la portée des recours et les motivations de leurs auteurs. En s'engageant dans des procédures judiciaires à l'échelle européenne, les particuliers ne se contentent pas de faire valoir leurs droits ; ils peuvent également chercher, dans le cadre d'une stratégie plus large, à influencer sur une politique communautaire ou à obtenir la modification de règles nationales. Les plaignants peuvent, par exemple, tenter de susciter une jurisprudence abondante afin de préciser l'interprétation de dispositions du traité appliquées au détriment de leurs intérêts ou de normes mises en œuvre d'une manière qui leur déplaît. Le laconisme de certaines dispositions des traités ainsi que les interprétations audacieuses auxquelles la Cour et le TPI se livrent parfois permettent aux plaignants d'espérer une amélioration de leur situation. Dans l'espace politique de l'Union et dans les secteurs qui relèvent largement de la compétence de la Communauté, les décisions des tribunaux conditionnent ainsi plus ou moins étroitement les activités des responsables politiques. Par ailleurs, la Cour et le TPI pouvant engager la responsabilité financière des Etats membres, les recours permettent aux plaignants de réclamer

²³ Cour de Justice des Communautés européennes, *Rapport annuel 1999*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 226.

²⁴ Pour des statistiques complètes, voir le rapport d'activité de la Cour et notre contribution précitée.

des dommages et intérêts substantiels²⁵. Le recours préjudiciel fait, lui aussi, l'objet d'utilisations stratégiques. Lorsque les règles communautaires semblent plus favorables que les règles nationales, des personnes privées peuvent introduire un recours devant une juridiction nationale et demander qu'elle forme un renvoi préjudiciel. Même si ce dernier ne suscite pas une intervention directe de la Cour de Justice dans l'affaire, c'est un moyen pour les plaignants d'espérer que d'éventuels manquements au droit communautaire seront dénoncés²⁶.

L'enjeu est parfois plus large encore lorsque les Etats membres et les institutions interviennent dans les procédures. Même s'ils sont étrangers à une affaire, ils peuvent soumettre des observations à la Cour et défendre ainsi des intérêts politiques²⁷. La Commission et certains gouvernements nationaux sont particulièrement actifs à cet égard, notamment lorsque la question de la compatibilité du droit national avec le droit communautaire est soulevée. Ces dernières années, les collectivités infra-étatiques sont à leur tour entrées dans le jeu en formant des recours en annulation²⁸. La Conférence intergouvernementale de 1996 a d'ailleurs examiné – sans suite – la possibilité d'une modification des traités visant à leur ouvrir un droit de recours plus étendu que celui dont bénéficient les particuliers, afin de tenir compte du renforcement de leur situation dans le système institutionnel européen. Ces usages stratégiques des voies recours devant les juridictions européennes montrent que certains particuliers les conçoivent comme un moyen de participer à la gouvernance de l'Union.

B. Les individus devant les juridictions communautaires

Pour l'heure, ce sont des catégories d'acteurs très spécifiques qui agissent dans le cadre du recours en annulation. On trouve, en premier lieu, les grands groupes d'intérêts et entreprises qui disposent de tous les moyens nécessaires au suivi continu de la production normative de l'Union et des Etats membres et à l'introduction de recours, quel qu'en

²⁵ BARNARD C., "A European litigation strategy: the case of the Equal Opportunities", in Shaw J., Morre G. (ed.), *Legal Dynamics of European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 253-272.

²⁶ DEHOUSSE R., "L'Europe par le droit : plaidoyer pour une approche contextuelle", *Politique européenne*, n°1, avril 2000, p. 63-71.

²⁷ DEHOUSSE R., "L'Europe par le droit", *Critique internationale*, n° 2, hiver 1999, p. 133-149.

soient le coût, la durée et le résultat²⁹. Il y a, d'autre part, des acteurs issus de catégories professionnelles bien déterminées qui n'ont pas nécessairement des ressources financières et juridiques importantes, mais sont très bien informés des possibilités de recours et sont mobilisés par des précédents. Enfin, les recours directs émanent, de manière plus marginale et avec des chances de succès très réduites, d'individus. Le TPI et la Cour ne distinguant pas les personnes physiques des personnes morales, il est délicat de rassembler des données chiffrées à cet égard³⁰. Pour l'heure, à l'exception des recours émanant de fonctionnaires, le nombre de recours formés par des individus reste retreint – surtout si on les compare aux 8.396 requêtes dont la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie en 1999 – en raison même de la nature des textes communautaires qui concernent rarement un citoyen à titre individuel. Mais, là encore, la démarche des plaignants peut avoir d'autres objectifs que l'obtention de l'annulation d'un acte. L'introduction d'un recours peut avoir des motivations politiques. Georges Berthu, député européen du groupe Europe des Nations, demanda ainsi l'annulation du traité de Maastricht au motif qu'il attentait, selon lui, à la souveraineté de la République française, sans avoir aucun espoir d'obtenir gain de cause³¹. De la même manière, il tenta de s'opposer en 1997 à l'introduction de l'Euro³². Un contentieux, également motivé par des préoccupations « politiques » liées au fonctionnement du système institutionnel de l'Union, commence à se développer en matière d'accès aux documents du Conseil et de la Commission. On notera que ces recours émanent principalement de journalistes³³, d'entreprises³⁴, d'ONG³⁵ et de responsables politiques (voir infra). Le TPI est également sollicité de manière répétée par quelques « originaux » très procéduriers ; leurs recours sont généralement étudiés de manière expéditive, le TPI refusant de s'ériger en juge de paix.

²⁸ Par exemple : CJCE, *Gouvernement de Gibraltar v. Conseil*, aff. 298/89, Rec. p. I-3605.

²⁹ Cf. COSTA O., « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », à paraître in *RIPC*.

³⁰ La rédaction des arrêts et ordonnances permet toutefois de distinguer ces deux catégories de plaignants : ils emploient les formules « établi à... » pour les entreprises et « demeurant à... » pour les individus.

³¹ Ordonnance du TPI, *Berthu v. Commission*, T-175/96, 15 mai 1997, Rec. p. II-811.

³² Ordonnance du TPI, *Berthu v. Conseil*, T-207/97, 12 mars 1998, Rec. p. II-0509.

³³ Arrêt du TPI, *Svenska Journalistförbundet v. Conseil*, T-174/95, 17 juin 1998, Rec. p. II-2289.

³⁴ Arrêt du TPI, *Interporc Im- und Export GmbH v. Commission*, T-124/96, 6 février 1998, Rec. p. II-0231.

³⁵ Arrêt du TPI, *WWF UK v. Commission*, T-105/95, 5 mars 1997, Rec. p. II-0313.

On peut s'étonner du faible nombre de personnes physiques qui introduisent des recours directs. Il existe en effet un système d'assistance judiciaire complet³⁶ et la possibilité pour le plaignant indigent d'échapper aux dépens s'il fait preuve de bonne foi. En outre, lorsque la Commission est attaquée par une petite entreprise ou un individu, elle est souvent représentée par ses propres agents, donc sans frais. Cette situation s'explique probablement par la mauvaise information des particuliers et des avocats non-spécialistes de droit européen sur les possibilités de recours et les conditions de leur introduction. Les recours en matière de concurrence sont ainsi pour la plupart formés par une poignée de cabinets spécialisés en droit européen et en droit des affaires.

L'étude de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal révèle ce paradoxe. Les termes « citoyen » et « citoyenneté » apparaissent certes dans 317 arrêts, conclusions et ordonnances de la Cour et du TPI, mais ils y sont utilisés comme de simples synonymes de « justiciables », y compris lorsque les plaignants sont des personnes morales. Les arrêts qui portent à titre principal sur les droits des citoyens nationaux ou « européens » sont beaucoup plus rares. Depuis 1998, un contentieux s'est développé en matière de libre circulation des personnes au sein de l'Union, ce qui a donné l'occasion à la Cour d'évoquer le principe de citoyenneté de l'Union. La Cour s'est penchée pour la première fois sur la portée de ce principe à l'occasion de l'examen de questions préjudicielles soumises par une juridiction allemande³⁷. Elle s'est prononcée une deuxième fois sur cette question dans le cadre d'une procédure pénale contre un ressortissant communautaire qui avait refusé de présenter son passeport et d'établir sa nationalité néerlandaise lors de son entrée aux Pays-Bas en provenance de Strasbourg³⁸. Il est à noter qu'il s'agissait d'un membre du Parlement européen, de retour de session, qui entendait

³⁶ L'article 76 du règlement de procédure prévoit l'assistance judiciaire gratuite, pour laquelle la Cour dispose d'un budget limité. Chaque partie peut, à tout moment, demander à en bénéficier si elle se trouve "dans l'impossibilité de faire face en totalité ou en partie aux frais de l'instance". Si la demande précède le recours, la partie doit en exposer l'objet pour permettre à la Cour d'examiner le bien-fondé de l'action. Pour présenter la demande, la partie n'est pas obligée de se faire représenter par un avocat. L'octroi de l'assistance judiciaire gratuite n'exempte pas d'une éventuelle condamnation aux dépens et la Cour peut par ailleurs récupérer les sommes versées.

³⁷ Arrêt de la Cour, *Martinez Sala*, C-85/96, 12 mai 1998, Rec. p. I-2691.

³⁸ Arrêt de la Cour, *Wijzenbeek*, C-378/97, 21 septembre 1999, Rec. p. I-6207.

défendre une lecture très hardie des dispositions du traité de Maastricht. Dans la poignée d'affaires qui ont jusqu'à présent porté sur la citoyenneté européenne, la Cour et le Tribunal se sont montrés très prudents et n'ont pas cherché à promouvoir une conception ambitieuse du principe, ni à inciter les citoyens à se montrer plus actifs auprès d'eux. Les difficultés que les citoyens européens doivent affronter pour faire valoir leurs droits sont ainsi réelles. Non seulement leur présence auprès de la Cour et du TPI est numériquement faible, mais on constate que les plaignants appartiennent à une élite de citoyens parfaitement informés des voies de recours et sont souvent des praticiens de l'intégration européenne. Le nombre de députés européens qui introduisent des recours ou sollicitent la formation d'un renvoi préjudiciel le prouve³⁹.

3. Les citoyens face au discours et aux actes des juges communautaires

Il existe également un hiatus considérable entre le discours que tiennent les juges et les fonctionnaires de la Cour et du Tribunal quant à la contribution de leur institution⁴⁰ à la défense des intérêts des citoyens et, partant, à l'affirmation de l'Union comme un système respectueux des principes démocratiques, et les préoccupations qu'ils ont pu exprimer ces dernières années quant à la réforme des compétences et du mode de fonctionnement de cette institution. Les juges soulignent à l'envi dans leur discours public la place que les citoyens occupent dans leurs activités et préoccupations. Ils affirment par ailleurs – tout comme leurs homologues de la Cour européenne des droits de l'homme – le principe du « droit au juge » comme un élément de l'état de droit, voire comme un droit fondamental du citoyen européen. La Cour a affirmé que les Etats membres devaient mettre en place, pour assurer la réalité des droits fondés sur le droit

³⁹ Voir également les arrêts du Tribunal : *Gerard van der Wal v. Commission*, T-83/96, 19 mars 1998, Rec.1 p.II-545 ; *Hautala v. Conseil*, T-14/98, 19 juillet 1999, Rec. p. II-2489.

⁴⁰ Le singulier s'impose, le Tribunal de première instance n'ayant pas d'existence autonome d'un point de vue institutionnel.

communautaire, des procédures qui ne soient pas moins favorables que celles visant à la sauvegarde des droits fondés sur les dispositions nationales (principe de « traitement égal ») et que ces procédures devaient être réellement utilisables (principe « d'effectivité »)⁴¹. Ce droit des citoyens à la protection juridictionnelle est très large puisqu'il s'entend à l'ensemble des droits dérivés du droit communautaire, et non aux seuls « droits civils » comme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, si les juges de Luxembourg ont reconnu ce droit aux particuliers, c'est avant tout pour assurer la mise en œuvre effective et uniforme du droit communautaire dans les Etats membres et pour garantir sa primauté. Les mécanismes d'accès des particuliers à la Cour de justice sont quant à eux loin de répondre aux exigences de cette dernière lorsqu'elle se prononce sur les conditions d'accès au juge national.

On constate ainsi que les documents de réflexion que les juges et experts de la Cour de justice ont produits ces dernières années au sujet de l'avenir et de la réforme de leur institution sont tout entiers consacrés à son "efficacité", c'est-à-dire à la réduction des délais de jugement et au recentrage sur ses fonctions essentielles. Jamais il n'est question d'une amélioration des relations entre la Cour et les citoyens ou d'un renforcement des garanties juridictionnelles qui leur sont offertes, notamment par une ouverture plus large du droit de recours.

A. L'efficacité fonctionnelle, priorité absolue des juges communautaires

A la lecture de l'ensemble des documents de la Cour et du Tribunal qui envisagent l'avenir de la juridiction communautaire, il ressort que la préoccupation première des juges est la préservation de sa capacité de

⁴¹ Sur ce point, voir J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « Droit au juge, accès à la justice européenne », *op. cit.*, p. 128-132.

fonctionnement et, implicitement, son affirmation comme juridiction suprême du système juridictionnel européen, dans un rapport clairement hiérarchique vis-à-vis des cours nationales. Ce constat s'impose notamment à la lumière du « rapport du groupe d'expert sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne », où l'accent est exclusivement mis sur les enjeux fonctionnels d'une réforme⁴². Par ce document, la Cour alerte une fois de plus le Conseil sur l'existence d'une tendance, selon elle dangereuse, au déséquilibre structurel entre le volume d'affaires entrantes et la capacité de l'institution. Plus concrètement, les experts avancent, entre autres arguments, que le succès de la marque communautaire dépendra en partie de la brièveté des délais de procédure, ce qui suppose que l'institution ait les moyens d'y pourvoir sans sacrifier le reste de son activité⁴³. Ils soulignent par ailleurs qu'une nette augmentation de cette activité est prévisible, compte tenu des diverses conventions que le Conseil a adoptées dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne (justice et affaires intérieures), qui prévoient une extension des compétences juridictionnelles de la Cour, et de la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Les experts s'inquiètent ainsi, d'une part, d'un éventuel allongement des délais et, d'autre part, de ce que la surcharge de travail de la Cour "risquerait de mettre gravement en péril l'accomplissement correct de sa mission en tant que juridiction de

⁴² CJCE, "Rapport du groupe d'experts sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne", document de réflexion, janvier 2000. Voir dans le même sens les réponses du membre français de la Cour de justice Jean-Pierre Puissochet : « Entretien croisé des juges français », *Pouvoirs*, n° 96, *op. cit.*, p. 174-175.

⁴³ Voir aussi les "Propositions présentées par la Cour et le Tribunal pour le nouveau contentieux de la propriété intellectuelle". Dans ce texte, une augmentation du nombre des juges du TPI est préconisée pour faire face au contentieux prévisible autour de la "marque" communautaire et des obtentions végétales, et potentiellement, celui des dessins ou modèles et des brevets et du droit d'auteur. A l'heure actuelle, les recours sont formés devant les chambres de recours de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur. Les décisions pouvant faire l'objet de recours devant le TPI, les juges s'inquiètent des effets de leur probable inflation (évalués entre 200 à 400 par an) et de la multiplication, en cascade, des pourvois devant la Cour de justice.

dernière instance également investie d'une fonction de nature constitutionnelle". Les rédacteurs indiquent ainsi sans détour la conception qu'ils ont du rôle de la Cour dans l'Union.

La situation actuelle se caractérise, il est vrai, par une augmentation du volume des affaires introduites devant les deux juridictions (en 1998, 485 affaires ont été introduites devant la Cour et 238 devant le Tribunal). Cet accroissement, progressif mais constant, atteste de la place croissante que le droit communautaire occupe dans la vie des citoyens et des entreprises communautaires et dans le travail des juridictions nationales. Ainsi, le nombre de renvois préjudiciels introduits a augmenté d'environ 10 % en 1998 par rapport à l'année précédente, et de plus de 85 % par rapport à l'année 1990, pour représenter plus de la moitié des affaires nouvelles devant la Cour (264 renvois préjudiciels pour 485 affaires introduites). Les recours directs connaissent eux aussi une inflation. Le droit de recours actif qui a été conféré à la Cour des comptes et à la Banque centrale européenne, ainsi que celui dont les États membres disposeront dans le cadre du titre VI du traité UE, se traduiront vraisemblablement par une augmentation des cas de saisine de la Cour. L'accroissement des recours portés devant le Tribunal entraînera également une inflation du nombre des pourvois formés devant la Cour contre ses décisions. La Cour va aussi devoir aborder de nouveaux domaines sensibles, tels que la coopération policière et judiciaire en matière pénale, les aspects externes de la libre circulation des personnes et les problèmes liés à la troisième phase de l'UEM. Elle devra en outre s'intéresser à de nouvelles matières relevant du droit international privé et notamment interpréter la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles et la convention du 28 mai 1998 relative à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale (convention dite "Bruxelles II"). Le Tribunal sera quant à

lui confronté à un volume croissant de recours concernant un grand nombre de nouveaux domaines de compétence : droits de marque et protection des obtentions végétales, mais aussi accès des personnes physiques et morales aux documents des institutions et organismes de la Communauté (article 255 CE), sanctions infligées par la Banque centrale européenne aux entreprises, contrôles exécutés par la Cour des comptes auprès des personnes physiques et morales bénéficiaires de fonds communautaires (article 248 CE), recours de fonctionnaires de la Banque centrale européenne et d'Europol, lutte anti-fraude.

Les juges réclament de ce fait une révision du cadre organisationnel et procédural afin de permettre à la Cour et au Tribunal de réduire les délais existants et de faire face aux nouvelles augmentations du nombre des affaires introduites. Aux négociateurs de la CIG 2000⁴⁴, ils ont de même demandé la modification des règles de compétence et de procédure figurant dans les traités. Ils ont été partiellement entendus. Sans entrer dans les détails du traité de Nice, indiquons qu'il prévoit une réforme importante de l'organisation de la juridiction communautaire. La Cour de justice restera formée d'un juge par Etat membre, mais elle comprendra désormais plusieurs formations. Elle pourra siéger en chambres (composées de trois ou cinq juges), en grande chambre (composée de onze juges) ou en assemblée plénière. Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra augmenter le nombre des avocats généraux, qui reste fixé à huit. Les compétences du TPI sont élargies, notamment, à certaines catégories de recours préjudiciels. En contrepartie, des chambres juridictionnelles pourront lui être adjointes pour connaître en première instance de certaines catégories de recours. Une déclaration prévoit la création rapide d'une chambre juridictionnelle compétente pour statuer en première instance sur les litiges entre la Communauté et ses agents.

Sur le plan des détails de l'organisation interne, les juges donnent également la priorité au pragmatisme et à l'efficacité fonctionnelle de la Cour et du Tribunal. Leurs "propositions de modifications immédiates des règlements de procédure" le révèlent nettement. Ce document était un appel au Conseil à prendre un certain nombre de mesures sans attendre la réforme des traités. Elles ont toutes pour objet d'introduire une plus grande souplesse dans l'application des règlements de procédure afin d'étendre les possibilités de tenir compte du degré de complexité et d'urgence des affaires. Elles viennent compléter les modifications qui avaient été adoptées précédemment par le Conseil (introduction du juge unique au Tribunal) ou étaient sur la table de ce dernier (transfert de compétences de la Cour au Tribunal). Les juges suggèrent l'introduction de procédures accélérées ainsi que, s'agissant du Tribunal, de procédures spécifiques lui permettant de statuer rapidement au fond dans des cas urgents (concentrations d'entreprises, accès du public aux documents administratifs...). En particulier, la Cour rappelle au Conseil la nécessité de pourvoir à la réduction de la durée de la procédure préjudicielle⁴⁵.

La Cour a également appelé à des aménagements immédiats des traités et de ses statuts, indépendamment d'une réflexion d'ensemble sur la fonction et l'organisation de la justice communautaire. Elle préconise notamment l'attribution à la Cour et au Tribunal du pouvoir de modifier eux-mêmes leur règlement de procédure, l'introduction d'un filtrage des pourvois et l'adaptation du mode de traitement du contentieux de la fonction publique. Conformément à cette demande, le Tribunal a obtenu le droit de modifier son règlement. Il l'a fait une

⁴⁴ CJCE, « Contribution de la Cour et du Tribunal à la Conférence intergouvernementale », 2000.

⁴⁵ En ce sens, voir également la déclaration annexée au procès-verbal du Conseil, adoptée au cours du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 28 et 29 mai 1998 lors de l'établissement de la convention concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale (JO 1998, C 221, p. 18)

première fois le 6 décembre 2000 afin d'accélérer les procédures⁴⁶. Les modifications, entrées en vigueur le premier février 2001, prévoient la création d'une procédure accélérée ("*fast track*"), la possibilité pour le Tribunal de supprimer le deuxième échange de mémoires, le raccourcissement du délai d'intervention et l'utilisation des moyens de communications modernes.

Ces modifications concernent les citoyens à plusieurs égards. L'introduction de la procédure accélérée, touche en particulier les recours portant sur l'accès du public à des documents administratifs des institutions ou sur des décisions en matière de contrôle des concentrations. Cette réforme, qui vise à améliorer la rapidité de décision, réduit les droits des parties à défendre leurs positions respectives ; la procédure écrite est en effet très limitée et un deuxième échange de mémoires exclu. Les mémoires sont, de plus, appelés à être brefs et concis. La suppression du deuxième échange de mémoires lorsque le contenu du dossier est jugé suffisamment complet a les mêmes conséquences, de même que le raccourcissement du délai d'intervention.

Le souci d'efficacité est également très présent lorsque la Cour et le Tribunal s'adressent aux justiciables. La "note destinée à servir de guide aux conseils des parties lors de l'audience des plaidoiries" les invite ainsi à contribuer au déroulement rapide et efficace des procédures, tandis que la "note pour la rédaction des mémoires" les incite fortement à limiter la longueur et la complexité des mémoires et la durée des plaidoiries.

B. Un rapport aux citoyens à géométrie variable

⁴⁶ JO L 322 du 19 décembre 2000

Dans la brochure "vos questions sur la Cour de justice des Communautés européennes"⁴⁷, destinée au grand public, le ton est tout autre. La contribution de la Cour et du Tribunal au bien-être et à la défense des droits de citoyens est envisagée sous tous les angles, les rédacteurs laissant même entendre que là réside la mission première des juridictions communautaires. Cette courte brochure affirme ainsi que « le droit communautaire concerne les citoyens au plus près de leurs diverses activités » et que « la Cour de justice, en interprétant ce droit et en le faisant respecter, est donc amenée à prendre en compte les préoccupations des citoyens dans différents aspects de leur vie quotidienne ». Elle précise que « le citoyen a la possibilité d'accéder à la Cour ou au Tribunal par le biais de deux mécanismes », l'un indirect (le renvoi préjudiciel), l'autre direct (le recours direct). Ce document souligne surtout les « facilités » qui sont offertes aux citoyens : possibilité de bénéficier de l'aide judiciaire, gratuité des recours, régime linguistique.

Pourtant, dans tous les autres documents que l'on a cités, les juges ne se sont explicitement préoccupés du sort des citoyens qu'à deux reprises. Ils ont, d'une part, affirmé la nécessité d'articuler la réflexion sur l'évolution du système juridictionnel à long terme autour de trois exigences fondamentales : assurer l'unité du droit communautaire par l'existence d'une juridiction suprême, veiller à ce que le système juridictionnel soit transparent, compréhensible et accessible pour le justiciable, et enfin rendre la justice dans des délais acceptables pour les justiciables. Ces considérations très générales mise à part, la Cour évoque, d'autre part, le sort des citoyens au sujet de l'aménagement du système de renvoi préjudiciel. Face à l'accroissement constant du nombre des renvois provenant des juridictions des États membres, qui implique un risque majeur d'engorgement de la Cour, les juges ont

⁴⁷ CJCE, "Vos questions sur la Cour de justice des Communautés européenne", pas de

recensé quatre solutions. La première consistait en l'introduction d'un système de filtrage permettant à la Cour de sélectionner les questions préjudicielles devant être tranchées en raison, par exemple, de leur nouveauté, de leur complexité ou de leur importance. La seconde, retenue à Nice, revenait à attribuer au Tribunal de première instance des compétences en matière préjudicielle. La troisième voyait la création ou la désignation d'instances judiciaires déconcentrées par État membre chargées de traiter les questions préjudicielles émanant des juridictions nationales. La dernière solution consistait en une limitation des juridictions nationales habilitées à saisir la Cour en réservant l'habilitation aux juridictions suprêmes ou en la retirant aux seules juridictions de première instance. Dans son rapport de 1995, la Cour estimait toutefois que "*limiter la possibilité de saisir la Cour aurait pour effet de mettre en cause l'application et l'interprétation uniformes du droit communautaire dans l'ensemble de l'Union, et risquerait ainsi de priver les particuliers d'une protection juridictionnelle effective et de porter atteinte à l'unité de la jurisprudence*". Mais la Cour était, semble-t-il, avant tout soucieuse de son autorité sur le système juridictionnel de l'Union et fait davantage référence, en évoquant le sort des particuliers, aux acteurs du marché intérieur (explicitement mentionnés dans son rapport) qu'aux citoyens (passés sous silence). La Cour mentionnait ainsi les "*distorsions de concurrence et (les) discriminations entre les opérateurs économiques*" comme les risques principaux d'une telle réforme.

Tous les textes, projets et rapports de la Cour que l'on a pu examiner ont en commun de ne jamais faire référence aux "citoyens" ou aux "individus". Ces termes sont, d'ailleurs, absents des statuts de la cour et de son règlement de procédure⁴⁸ ; dans ce dernier, la mention

date d'édition (1999?), réf. DX-23-99-823-FR-D.

⁴⁸ JO L 176 du 4 .7.1991, p.7, avec rectificatif JO L 383 du 29.12.1992, p.117, avec les modifications du 21 février 1995, publiées au JO L 44 du 28.2.1995, p. 61, du 11 mars

« particulier » n'apparaît qu'une fois, en relation avec la possibilité de l'attribution d'une aide judiciaire par la Cour (article 104 § 6). Le terme consacré est "personne", avec une seule occurrence pour « personne physique ».

Cette situation laisse penser que, face aux perspectives d'engorgement des tribunaux européens, les préoccupations fonctionnelles d'efficacité et de rapidité de la décision ont pris le pas sur la volonté de la Cour de s'affirmer comme la garante des droits fondamentaux des citoyens européens. Or, nombreux avaient été les commentateurs à interpréter ainsi l'avis 2/94 de la Cour, qui excluait que l'Union puisse adhérer, sans révision de ses traités, à la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁹. Il avait été alors dit qu'il s'agissait d'une tentative des juges communautaires de sortir de leur rôle exclusivement économique et d'investir de manière plus autonome le terrain des droits de l'homme. La perspective de l'introduction d'un « double standard » en matière de défense des droits de l'homme⁵⁰ s'est renforcée avec la décision du Conseil européen de Cologne d'établir un « catalogue » des droits fondamentaux dans l'Union. Les négociateurs de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union étaient d'ailleurs nombreux à espérer que, grâce l'inscription de ce texte dans les traités, la Cour accèderait au statut d'instance de protection des

1997, publiées au JO L 103 du 19.4.1997, p.1, avec rectificatif JO L 351 du 23.12.1997, p. 72, du 16 mai 2000, publiées au JO L 122 du 24.5.2000, p. 43, et du 28 novembre 2000, publiées au JO L 322 du 19.12.2000, p.1.

⁴⁹ CJCE, avis 2/94 du 28 mars 1996, *Rec.*, I, p. 1763. Cette décision a suscité de nombreux commentaires critiques. Voir entre autres : FLAUSS J.F., *Les Petites Affiches*, 1997, n° 91, p. 4 ; WACHSMANN P., *Revue trimestrielle de droit européen*, 1996, p. 467.

⁵⁰ L'expression est de Denys SIMON : « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH. 'je t'aime, moi non plus ?' », *Pouvoirs*, janvier 2001, n° 96, p. 31-50. Voir aussi SUDRE F., « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme ? », *JCP*, 1998, I, 100 ; CONSTANTINESCO V., « Le renforcement des droits fondamentaux dans le traité d'Amsterdam », *Le traité d'Amsterdam, réalités et perspectives*, Paris, Pedone, 1999, p. 33 et suiv.

droits individuels dans l'Union. Toutefois, les représentants des Etats membres réunis à Nice ont renoncé à donner à la Charte un caractère contraignant. On pourrait arguer que cette situation n'empêchera pas les juges de faire référence à certaines de ses dispositions, sur un mode sélectif et pour autant qu'elles ne soient pas explicitement contredites par les traités ou le droit communautaire dérivé. Les juges semblent toutefois plus préoccupés par la préservation de leur capacité à exercer leurs compétences que par l'extension de celles-ci. L'amélioration des relations entre la Cour de justice des Communautés et la Cour européenne des droits de l'homme en est le signe le plus probant⁵¹.

Conclusion

La prudence s'impose lorsque l'on évoque la possibilité pour les particuliers d'utiliser les voies de recours prévues par les traités pour défendre leurs droits et intérêts. Il faut tenir compte des disparités nationales et des phénomènes hiérarchiques qui existent entre ces acteurs, qui ont un accès inégal à l'expertise, à l'information et aux ressources nécessaires à la formation d'un recours ou à la demande d'un renvoi, et ont des chances de succès très variables selon leur domaine d'activité. La jurisprudence de la Cour et du Tribunal montrent en outre que les juges communautaires, qui n'ont pas hésité par le passé à « dire » le droit et à fixer les règles du jeu juridique de l'Union, ont mis des conditions restrictives à l'accès des particuliers à la « gouvernance » européenne par le biais du système judiciaire, et désigné ainsi de manière très ponctuelle les catégories qui pouvaient y prétendre valablement.

Il reste que l'accès des citoyens au prétoire de la Cour de justice est très restreint. Seraient-ils les oubliés du système juridictionnel de l'Union ? S'il est excessif de l'affirmer, il faut remarquer que les juges communautaires, face aux difficultés pratiques qu'ils rencontrent du fait de l'inflation des recours, envisagent la protection des droits sous une forme plus indirecte, par l'énonciation de standards au niveau européen que les

⁵¹ Sur ce point, voir le numéro de *Pouvoirs* consacré aux Cours européennes de Luxembourg et Strasbourg, janvier 2001, n° 96 et en particulier l'article précité de Denys SIMON.

juges nationaux seront tenus de faire respecter. Ils semblent animés par l'idée que leur contribution à la démocratisation de l'Union et à la protection des citoyens passe davantage par la diffusion de leur jurisprudence et son imposition aux juridictions nationales, que par l'ouverture de leur prétoire aux citoyens. Les juges et référendaires du Tribunal avec lesquels on a pu s'entretenir estimaient ainsi que leur institution avait moins vocation à traiter des recours introduits par des citoyens qu'à rendre des jugements exemplaires. Un juge s'est félicité de ce que la jurisprudence du Tribunal et de la Cour soit de plus en plus médiatique et de ce qu'elle concerne avant tout des grandes entreprises, connues que tous⁵². Il est, à ce titre, révélateur que la Cour se soit dotée d'une division de la presse et de la communication et qu'elle lui ait attribué des moyens importants. Les juridictions communautaires ne se contentent pas de juger : elles médiatisent leurs arrêts qui font l'objet de nombreux communiqués de presse et sont immédiatement disponibles sur le site Internet de la Cour. Elles multiplient d'ailleurs, à l'image des autres institutions européennes, les initiatives destinées à susciter l'intérêt des citoyens et à les informer de leurs droits. L'organisation de stages pour les juges nationaux à la Cour de justice constitue un autre volet de cette politique. Comme nous l'affirmait un référendaire du TPI : *« le droit communautaire n'existe que s'il est connu. C'est un droit original et difficile. Il faut donc le porter à la connaissance des juges et des avocats nationaux, et plus largement des citoyens et des acteurs économiques »*⁵³. Ce travail de médiatisation peut également être compris comme le produit d'une stratégie de légitimation « substantielle » des juridictions communautaires, en ce sens qu'il vise largement à faire connaître les « bienfaits » qui s'attachent à leurs activités et à leur jurisprudence.

Il est vrai que la jurisprudence de la Cour en matière de protection des droits fondamentaux est considérable. Les juges ont affirmé que ceux-ci faisaient partie intégrante des principes généraux du droit dont ils entendaient assurer le respect⁵⁴. Ils s'inspirent en la matière des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, mais aussi des « indications » fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré et adhéré, et notamment à la Convention

⁵² Entretien avec un juge du TPI, Luxembourg, 17 octobre 2000.

⁵³ Entretien avec un référendaire du TPI, Luxembourg, 17 octobre 2000.

⁵⁴ Sur ce point, voir : BRIBOSIA E., "La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire : le poids respectif des logiques fonctionnelle et autonome dans le cadre normatif et jurisprudentiel", thèse pour le doctorat de droit communautaire, Université Libre de Bruxelles, 2000. Voir également : DE KERCHOVE G. et WEYEMBERGH A. (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

européenne des droits de l'homme⁵⁵. Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union, ils rappellent fréquemment que son article F, paragraphe 2, fait référence à cette convention⁵⁶. La détermination de ces droits reste toutefois nébuleuse, y compris pour les juristes les plus chevronnés. La proclamation, en décembre 2000 à Nice, de la Charte européenne des droits fondamentaux n'est pas de nature à clarifier la situation, compte tenu de la nature purement politique de texte.

Il faut par ailleurs remarquer que les juges communautaires ne sont plus des fervents europhiles dont l'activisme serait déterminé par un « code génétique » transmis par les rédacteurs des traités⁵⁷. De plus en plus, les membres de la Cour et surtout du TPI sont des magistrats de carrière qui s'en tiennent davantage au droit et privilégient une approche « textualiste » des traités et du droit dérivé. En outre, ils semblent défendre un schéma dans lequel le Tribunal serait une juridiction d'appel pour les cours nationales, ce qui implique une restriction du droit d'accès des citoyens à son prétoire. La Cour et le Tribunal s'abstiennent d'ailleurs de tout arrêt de principe en la matière et limitent l'effet rétroactif de certains arrêts d'annulation afin d'éviter une multiplication des recours. Plus encore, ils vont jusqu'à revenir sur des jurisprudences antérieures, dont ils jugent qu'elles suscitent un nombre excessif de recours⁵⁸.

Il importe enfin de replacer les possibilités d'action des citoyens devant les juridictions communautaires dans un cadre plus large, les juges nationaux étant les juges de droit commun s'agissant de l'application du droit communautaire. Il faut également insister sur la mobilisation croissante des particuliers en direction des procédures non-judiciaires qui leur permettent de faire valoir leurs droits : plaintes à la Commission, recours au médiateur, dépôt de pétitions devant le Parlement européen, demandes de documents aux institutions. De même, rappelons que les particuliers qui n'ont pu introduire des recours devant les juridictions communautaires ou qui ont été déboutés se tournent de plus en plus souvent vers la Cour

⁵⁵ Arrêts de la Cour du 15 mai 1986, *Johnston*, C-222/84, Rec. p. 1651, point 18, et du 29 mai 1997, *Kremzow*, C-299/95, Rec. p. I-2629, point 14.

⁵⁶ Arrêt du Tribunal, *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft v. Commission*, T-347/94, 14 mai 1998, Rec. p. II-1751.

⁵⁷ G. Mancini (ancien membre de la Cour) et D. Keeling ont avancé cette hypothèse pour expliquer pourquoi la Cour, qui a été contrainte à plus de prudence dans les années 90, n'a pas renoncé à un certain activisme. MANCINI G.F. et KEELING D.T., « Democracy and the European Court of Justice », *Modern Law Review* (57), 1994, p. 186.

⁵⁸ A propos de la remise en cause de la jurisprudence "Cassis de Dijon", voir DEHOUSSE R., "L'Europe par le droit", *op. cit.*

européenne des droits de l'homme⁵⁹. Toutes ces procédures sont toutefois d'une efficacité relative et ne sont pas nécessairement moins inégalitaires. Le système de voies d'action et de recours qui permet aux citoyens européens de défendre leurs droits et intérêts est ainsi complexe et peu lisible. Plus encore, il n'exclut pas certaines incohérences et se montre sujet aux dénis de justice.⁶⁰

⁵⁹ La Cour a récemment admis la recevabilité d'une requête dirigée contre les quinze Etats membres de l'Union européenne. Cour EDH, 4 juillet 2000, *Société Guérin Automobiles c. les quinze Etats membres*.

⁶⁰ DE BECHILLON D., « Conflits de sentences entre les juges de la loi », *Pouvoirs*, n° 96, *op. cit.*, p. 107-121.