

La Cour de justice des Communautés européennes en tant que juge interne

Gaetano Morelli

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Rome

I.

En vertu du premier alinéa de l'art. 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, la Cour de justice «est compétente» pour statuer, à titre préjudiciel, sur certaines questions, qui sont indiquées au même alinéa. Il s'agit des questions ayant pour objet: a) la validité et l'interprétation du traité instituant la Communauté; b) la validité et l'interprétation des actes pris par les organes («institutions») de la Communauté; c) l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque la compétence de la Cour pour statuer, à titre préjudiciel, sur ladite interprétation est prévue par ces statuts.

La disposition du premier alinéa de l'art. 177, si on la considérait en tant que telle, n'aurait pas de sens. Il est bien sûr, en effet, que dans un procès introduit devant la Cour, celle-ci est non seulement autorisée, mais plutôt obligée à trancher, en voie incidentelle, toutes les questions dont la solution est nécessaire pour la décision que la Cour doit rendre. Il y a un nombre infini de questions par rapport auxquelles cette nécessité peut se présenter. Parmi les questions dont la solution est nécessaire pour le jugement que la Cour doit rendre, questions qui, pour cela, doivent être tranchées par la Cour, il y a aussi les questions qui sont indiquées au premier alinéa de l'art. 177. Bien plus, il s'agit là justement des questions qui seront soulevées le plus souvent dans les procès devant la Cour.

Cependant le sens qu'il faut donner au premier alinéa résulte des alinéas 2 et 3 du même art. 177.

Lorsqu'une question comprise dans les catégories de questions indiquées au premier alinéa est soulevée devant une juridiction d'un des États membres

de la Communauté, cette juridiction, en vertu de l'alinéa 2, peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question. Il s'agit, en ce cas, d'une faculté accordée au juge interne. Celui-ci peut ou bien résoudre lui-même la question ou bien la renvoyer à la Cour de justice.

Toutefois, si la question est soulevée dans un procès pendant devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction ne jouit pas d'une telle liberté de choix. Elle n'est pas pourvue de la faculté de renvoyer la question à la Cour, faculté qu'elle pourrait exercer ou ne pas exercer. Au contraire, aux termes de l'alinéa 3, elle est tenue de saisir la Cour de justice.

L'art. 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, que l'on vient d'examiner, est presque identique à l'art. 150 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il y a toutefois une différence concernant la compétence de la Cour de justice pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil. Comme on l'a vu, une telle compétence est subordonnée, par l'art. 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, à la condition que le statut, dont il s'agit, contienne une disposition expresse en ce sens. Au contraire, pour ce qui est de la Communauté européenne de l'énergie atomique, la même compétence est attribuée à la Cour directement par l'art. 150 du traité instituant cette Communauté, sauf, toutefois, dispositions contraires des statuts.

Les règles des deux traités examinées jusqu'ici, pour ce qui concerne uniquement la compétence de la Cour de justice pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des actes pris par les organes de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, peuvent être comparées avec l'art. 41 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. D'après cet article,

La Cour est seule compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil, dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité ».

Aux termes de cette disposition (« La Cour est seule compétente . . . »), la compétence attribuée à la Cour de justice est une compétence exclusive. Il s'ensuit que tous les juges des États membres sont tenus de s'abstenir de trancher, même incidemment, la question de la validité ou de l'invalidité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil; question qui doit être renvoyée à la Cour de justice. Cela même dans le cas où la question est soulevée dans un procès introduit devant un juge national dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

II.

Il y a donc, sur la base des dispositions des trois traités européens que l'on vient de considérer, toute une série de cas où le juge d'un des États membres doit ou, tout au moins, peut s'abstenir de décider une question qui, dans le procès introduit devant lui, se présente comme une question préjudicielle. Une telle question est décidée, au lieu du juge national, par la Cour de justice. Il s'établit, de cette façon, une forme de coopération entre la Cour et le juge national. Étant donné que l'activité logique aboutissant à la solution du litige, considérée cette activité dans son ensemble, est exercée par deux juges différents, on se trouve, en pareil cas, en face d'un jugement complexe au point de vue subjectif.

Nul doute que l'attribution à la Cour de justice de la compétence particulière pour la solution de certaines questions préjudicielles, qui sont soulevées dans les procès internes, se rattache à la compétence propre de la Cour découlant des autres dispositions des traités. Bien plus, c'est dans cette compétence que la compétence concernant les questions préjudicielles trouve sa raison d'être. En effet, les questions qui, étant soulevées devant un juge national, sont soustraites à la connaissance d'un tel juge pour être déférées à la Cour de justice sont des questions identiques à celles dont la Cour doit souvent connaître pour décider les différends qui lui sont soumis.

Par exemple, la question ayant pour objet l'interprétation à donner à une certaine disposition du traité instituant la Communauté économique européenne est une question susceptible de se présenter dans un procès interne; cela parce que, notamment, la solution d'une telle question est nécessaire pour la détermination du contenu de la norme interne d'adaptation à ladite disposition du traité, norme interne que le juge national doit appliquer. Or la question, dont il s'agit, n'est pas différente de la question, ayant pour objet l'interprétation de la même disposition du traité, qui peut se présenter dans un procès introduit devant la Cour de justice et que la Cour doit trancher pour décider si un certain État membre a violé une obligation découlant de ladite disposition ou bien pour exercer, sur la base de la même disposition, le contrôle de légitimité sur un acte du Conseil ou de la Commission. C'est justement en cette identité que se trouve la raison pour laquelle la question ayant pour objet l'interprétation de la disposition, dont il s'agit, peut être soumise ou doit être soumise à la Cour, même dans le cas où cette question est soulevée, en tant que question préjudicielle, dans un procès interne.

Toutefois, lorsque la Cour de justice statue sur une question préjudicielle qui a été soulevée dans un procès interne, elle agit dans une qualité autre que celle dans laquelle elle agit en décidant un litige qui lui est soumis.

Il faut faire observer, à cet égard, que la solution donnée par la Cour à une question préjudicielle, dont elle a été saisie par un juge d'un des États membres, ne produit aucun effet dans les ordres juridiques dans lesquels les jugements de la Cour doivent opérer: ni dans l'ordre international ni dans aucun des ordres juridiques propres aux différentes Communautés européennes. Il faut nier, en particulier, que la question préjudicielle constitue l'objet, de la part de la Cour, d'une véritable vérification incidentelle ayant l'efficacité de la chose jugée. La Cour statue sur la question *incidenter tantum*, seulement aux fins de la décision d'un certain litige; décision celle-ci qui doit être donnée par un juge étatique.

Le contraire ne peut être déduit des dispositions de l'art. 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne et de l'art. 21 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne de l'énergie atomique. D'après ces dispositions, la décision du juge national qui suspend la procédure et saisit la Cour, une fois notifiée à celle-ci, est, par les soins du greffier de la Cour, notifiée, non seulement aux «parties en cause», mais aussi aux États membres et à la Commission, ainsi qu'au Conseil si l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée émane de celui-ci. Non seulement les «parties», mais aussi les États membres, la Commission et, le cas échéant, le Conseil ont le droit de déposer devant la Cour des mémoires ou observations écrites.

Il ne faut pas nier la possibilité de reconnaître aux États membres, à la Commission et au Conseil, en vertu des dispositions que l'on vient de mentionner, la qualité de parties au procès (parties au sens formel), pour ce qui concerne, bien entendu, la phase du procès qui a lieu devant la Cour. Mais il est bien sûr qu'il n'y a pas ou qu'il peut ne pas y avoir un différend, auquel soient parties les États membres, la Commission ou le Conseil; ce qui empêche de leur reconnaître la qualité de parties au sens matériel. Par conséquent la décision de la Cour sur une question préjudicielle soulevée dans un procès interne ne fait état ni pour les États membres ni pour la Commission ni pour le Conseil. Elle ne produit aucun effet en dehors du procès interne dans lequel la question a été soulevée.

Il s'ensuit que l'efficacité, dont la solution d'une question préjudicielle est pourvue, ne dépend que d'un certain ordre étatique: justement de l'ordre juridique de l'État membre, devant le juge duquel la question préjudicielle a été soulevée. C'est dans les limites de cet ordre juridique seulement que la solution donnée par la Cour à une telle question produit ses effets.

De même, c'est l'ordre juridique de chacun des États membres qui confère à la Cour de justice la compétence pour statuer sur les questions préjudicielles soulevées devant les juges du même État et faisant partie des catégories de

questions indiquées aux dispositions des traités que nous avons mentionnées; questions qui sont, à la fois, soustraites par le même ordre juridique, d'une façon facultative ou bien obligatoire, à la connaissance des juges de celui-ci.

Il s'ensuit que les dispositions des traités, en tant que normes internationales, ne sont pas des normes attribuant une compétence. Il s'agit, au contraire, de normes créant, à la charge des États auxquels elles s'adressent, des obligations ayant pour objet les ordres juridiques des mêmes États. Il appartient à ces ordres étatiques, en conformité des obligations internationales, de conférer une certaine compétence à la Cour aussi bien que d'évaluer d'une façon donnée l'activité accomplie par la Cour dans l'exercice d'une telle compétence.

Il résulte de tout cela que, lorsque la Cour de justice statue sur une question préjudicielle soulevée dans un procès interne, la même Cour agit en tant qu'organe de l'État, devant le juge duquel la question a été soulevée. Par conséquent la coopération, qui s'établit entre un tel juge et la Cour, est une coopération entre des organes judiciaires relevant du même ordre juridique.

III.

La Cour de justice, en tant que juge interne, n'est pas un organe d'activité interne commun aux différents États membres des Communautés européennes.

Pour qu'il y ait un organe commun il ne suffit pas que deux ordres juridiques ou plusieurs ordres juridiques confèrent compétence à un même individu ou à un même collège d'individus. Il est aussi nécessaire que les différents ordres juridiques confèrent à l'organe une sphère de compétence unique pour tous, de sorte que chacun des actes accomplis par l'organe dans cette sphère de compétence produit simultanément ses effets dans les différents ordres juridiques.

Au contraire, les divers ordres juridiques des États membres des Communautés européennes attribuent à la Cour de justice des sphères de compétence tout à fait distinctes l'une de l'autre, bien que délimitées d'une façon uniforme. Chacun des ordres juridiques des États membres confère à la Cour, pour la solution des questions préjudicielles, une sphère de compétence dont la détermination est faite moyennant une référence aux procès introduits devant les juges du même ordre juridique. Par conséquent, comme on l'a déjà dit, chaque décision de la Cour sur une question préjudicielle ne produit ses effets que dans l'ordre juridique de l'État, devant le juge duquel la question a été soulevée. Aussi la Cour de justice n'est-elle pas un organe unique. Si l'on considère la Cour sous l'aspect que nous avons éclairci, on

doit y voir, au point de vue juridique, autant d'organes distincts qu'il y a d'États membres.

En vertu des différents ordres juridiques des États membres, la Cour de justice est donc compétente pour statuer sur les questions préjudicielles envisagées par le traité concernant une Communauté européenne donnée et soulevées dans les procès internes. Comme on l'a fait aussi remarquer, cette compétence présuppose la compétence dont la Cour est pourvue soit dans l'ordre juridique international soit dans l'ordre juridique propre à la Communauté européenne dont il s'agit. Or l'attribution à la Cour de cette pluralité de compétences constitue le moyen visant à assurer une certaine uniformité soit dans les différents ordres juridiques des États membres entre eux soit entre ces ordres étatiques, d'une part, et l'ordre international et l'ordre juridique propre à la Communauté, de l'autre.

C'est aussi par la création d'un organe commun que l'on peut atteindre le même résultat constitué par une certaine uniformité entre plusieurs ordres juridiques: en particulier, entre plusieurs ordres étatiques. En ce cas, l'uniformité est la conséquence du fait que l'acte pris par l'organe commun est un acte unique produisant ses effets, à la fois, dans les différents ordres juridiques. De tels effets, ayant un contenu correspondant au contenu de l'acte auquel ils se rattachent, sont identiques pour tous les ordres juridiques dans lesquels ils se produisent.

Nous avons vu, au contraire, que la décision de la Cour de justice sur une question préjudicielle soulevée dans un procès interne ne produit ses effets que dans un ordre juridique donné: c'est-à-dire dans l'ordre juridique de l'État devant le juge duquel la question a été soulevée. Ladite décision ne produit aucun effet ni dans les ordres juridiques des autres États membres ni dans l'ordre juridique international ni dans l'ordre juridique propre à la Communauté européenne. Cela étant, l'uniformité entre ces différents ordres juridiques est atteinte, non pas, comme dans le cas de l'organe commun, moyennant un acte unique pourvu d'effets pour tous, mais plutôt moyennant l'uniformité entre des actes distincts et séparés: l'uniformité, tout d'abord, entre les décisions prises sur une question donnée aux fins de la solution des litiges soumis aux juges des différents États membres; l'uniformité, en outre, entre ces décisions, d'une part, et, d'autre part, les décisions prises sur la même question aux fins de la solution, pour l'ordre international et pour l'ordre juridique propre à la Communauté européenne, des litiges soumis à la Cour de justice. Une telle uniformité est assurée par le moyen consistant à confier la décision de la question, en tout cas, à un organe, tel que la Cour, qui, tout en agissant dans une pluralité de qualités, est un organe unique au point de vue matériel.