

FICHE N°10 : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

Le système juridictionnel de l'Union et des Communautés européennes repose non seulement sur les juridictions communautaires, juges spécialisés, mais aussi sur les instances juridictionnelles des Etats membres investies d'une mission de juge communautaire de droit commun (conséquence des principes d'applicabilité immédiate, d'effet direct et de primauté). On parle de dédoublement fonctionnel des juges nationaux, chargés d'assurer, dans les limites de leur compétences territoriales, l'application effective des normes européennes.

Il n'existe pas toutefois, comme dans les Etats fédéraux, de rapports hiérarchiques entre les juridictions nationales statuant en tant que juridictions de l'Union et des Communautés européennes et les juridictions communautaires (notamment la CJCE, cour suprême). Leurs rapports sont seulement des rapports de collaboration juridictionnelle établis *via* le recours préjudiciel.

Un certain nombre de voies de droit devant les juridictions communautaires ont été prévues et organisées par les traités. Elles peuvent être classiquement distinguées selon l'étendue des pouvoirs dont dispose le juge communautaire :

- ⇒ Les voies de pleine juridiction dans le cadre desquelles le juge peut non seulement annuler un acte illégal mais aussi le réformer et prononcer des condamnations pécuniaires (ex : recours en réparation)
- ⇒ Les voies d'annulation qui confèrent des pouvoirs limités au juge communautaire : il peut seulement annuler l'acte illégal (ex : recours en annulation).
- ⇒ Les voies de déclaration pour lesquelles le juge communautaire ne peut émettre qu'une simple déclaration sur la légalité d'un acte ou d'un comportement ou sur sa signification et sa portée. Il ne peut donc pas faire lui-même disparaître l'acte ou prononcer une condamnation (recours préjudiciels, recours en constatation de manquement, recours en carence, exception d'illégalité)

Les voies de droit ouvertes devant le juge communautaire sont autonomes : elles ont toutes une fonction particulière dans le cadre du système juridictionnel général institués par les traités. Leur exercice est donc soumis à des conditions propres conçues en vue de leur objet spécifique et auxquelles on ne peut déroger. La CJCE veille tout particulièrement à ce qu'il n'y ait aucun détournement ou dénaturation des recours prévus.

1. Les recours directs :

Ces recours ont pour objet le respect du droit communautaire par les Etats membres et par les institutions communautaires. La Cour de justice et le Tribunal de première instance sont directement saisis, dans le cadre de leurs compétences contentieuses, par les institutions communautaires, les Etats membres et les particuliers.

1.1. Le respect du droit communautaire par les Etats membres : le recours en manquement :

Le recours en manquement n'est pas le seul moyen de sanctionner le non respect du droit communautaire par les Etats membres. Les voies de recours ouvertes devant les juridictions nationales le permettent également, celles-ci étant tenues de mettre en œuvre le principe de primauté. L'action en manquement a pour objet de « constater » l'existence de manquements des Etats membres au droit communautaire, afin de les obliger y mettre fin.

1.1.1. La notion de manquement :

Il y a manquement dès lors qu'un Etat ne respecte pas une obligation résultant du droit communautaire (droit originaire ou dérivé, y compris les arrêts de la Cour de justice et du Tribunal de première instance).

Le manquement peut résulter d'un comportement positif constitué par un acte juridique interne violant le droit communautaire. Peu importe que cet acte soit ou non appliqué, il suffit qu'il existe.

Il peut s'agir également d'un comportement négatif (abstention ou refus de prendre les mesures nécessaires) ou d'opérations matérielles faites en violation du droit communautaire (contrôles aux frontières non autorisés de certains produits).

Il peut être le fait de n'importe quel organe de l'Etat (gouvernement, Parlement, institutions judiciaires). Les autorités centrales ne sont pas les seules concernées : les autorités fédérées d'un Etat fédéral ou les autorités décentralisées d'un Etat unitaire peuvent également être à l'origine d'un manquement. Par ailleurs, si une société est l'auteur des faits reprochés, son caractère privé n'est pas exonératoire lorsqu'elle entretient des liens étroits avec l'Etat visé.

1.1.2. La procédure de constatation de manquement :

Elle comporte deux phases : une phase précontentieuse et une phase contentieuse. Il existe néanmoins des procédures simplifiées (art. 88 ; 95 et 298 CE) qui permettent une saisine plus rapide la Cour de justice en supprimant la phase pré-contentieuse.

⇒ la phase précontentieuse :

L'action en manquement peut être déclenchée soit par la Commission ayant découvert par elle-même l'existence d'une infraction ou alertée par une plainte émanant d'autres Etats ou de particuliers (art. 226 CE), soit par un Etat membre saisissant la Commission pour mettre en cause un autre Etat (art. 227 CE).

- Dans la première hypothèse, à l'issue d'une instruction préalable, la Commission peut décider discrétionnairement de déclencher la procédure en mettant l'Etat en demeure de présenter ses observations. A ce stade, la procédure peut être interrompue, soit parce que la Commission considère, au vu des explications de l'Etat, que son incrimination n'était pas fondée, soit parce que l'Etat a pris les mesures nécessaires. Dans le cas contraire, elle émet un avis motivé. L'Etat a alors le choix entre se plier à ses obligations ou persister dans son manquement et risquer la saisine de la Cour de justice.
- Dans la seconde hypothèse, la Commission doit mener une instruction contradictoire (plaignant et défendeur présentent chacun leurs observations) à l'issue de laquelle elle émet un avis motivé faisant état de ses conclusions. La décision de déclencher la phase contentieuse appartient dès lors à l'Etat plaignant.

⇒ la phase contentieuse :

Si, à l'issue de la phase pré-contentieuse, le manquement persiste, la Cour de justice peut être saisie soit par la Commission soit par l'Etat plaignant. Le recours devant la Cour n'a pas d'effet suspensif. Toutefois, la Commission peut demander au juge, par voie de référé, de suspendre l'application des mesures contestées dans l'attente de l'arrêt au fond.

La procédure contentieuse est contradictoire. La Commission peut se désister à tout moment. Elle le fait notamment si l'Etat défendeur a mis fin au manquement après la saisine de la Cour de justice. Elle peut néanmoins décider de poursuivre l'affaire si elle juge qu'il existe un intérêt à le faire tel que l'importance des problèmes de droit soulevés (utilité de consacrer une interprétation de la règle en cause) ou l'intérêt matériel de l'arrêt (preuve de l'existence d'une violation du droit communautaire dans le cadre d'un recours en responsabilité contre l'Etat fautif).

C'est à la Commission ou à l'Etat requérant qu'il appartient d'apporter la preuve du manquement. Il n'existe pas, en dehors de la force majeure, de faits justificatifs du manquement. L'Etat

incriminé ne peut pas invoquer pour se défendre :

- les difficultés rencontrées pour se conformer aux obligations du droit communautaire
- l'illégalité de l'acte méconnu, un acte communautaire étant définitif s'il n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai fixé.
- le manquement d'un autre Etat membre (le principe de réciprocité n'existe pas) ou la crence d'une institutions communautaires.

Par contre, l'imprécision ou le caractère équivoque des normes communautaires violées peut être de nature à excuser le manquement si :

- C'est un aspect essentiel de l'obligation en cause qui est concerné
- L'Etat a utilisé tous les recours ou moyens mis à sa disposition pour mettre fin à l'incertitude dans laquelle il prétend avoir été.

1.1.3. L'arrêt de manquement :

Il a seulement un caractère déclaratoire : il ne fait que constater l'existence ou l'absence de manquement.

Il est revêtu de l'autorité de la chose jugée et de l'autorité de la chose interprétée :

- ⇒ L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt afin d'éliminer le manquement et ses conséquences passées et futures. Les autorités et juridictions nationales ne doivent plus de plein droit appliquer la prescription nationale reconnue incompatible avec le droit communautaire.
- ⇒ Les interprétations du droit communautaire retenues dans les arrêts en manquement s'imposent à toutes les autorités et juridictions nationales : en cas de doute sur le contenu d'une règle européenne, un recours préjudiciel devant la CJCE n'est plus recevable si la question a déjà été tranché dans un arrêt en constatation de manquement.

La non-exécution d'un arrêt en manquement constitue un nouveau manquement qui peut donner lieu à un nouvelle action et à un nouvel arrêt confirmant le premier. Toutefois, depuis le Traité sur l'Union européenne, une nouvelle procédure permet à la Commission qui estime qu'un Etat n'a pas pris les mesures impliquées par l'arrêt en manquement, de saisir la Cour de justice d'une demande de condamnation de l'Etat récalcitrant au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte (art. 228 CE).

1.2. **Le respect du droit communautaire par les institutions communautaires :**

Il existe trois recours directs : le recours en annulation, le recours en carence et le recours en réparation :

1.2.1. le recours en annulation (art. 230 et 213 CE) :

La Cour de justice et le Tribunal de première instance, dans les limites de ses compétences, peuvent annuler les actes communautaires illégaux.

⇒ Les conditions de recevabilité :

Seuls les actes communautaires obligatoires peuvent faire l'objet d'un recours en annulation :

- Par actes communautaires, il faut entendre, selon l'article 230 CE, les actes adoptés par les institutions communautaire, quelque soit leur nature et leur forme. Sont considérés comme tels, les actes des organes des institutions (ex : actes du bureau du Parlement) et les actes pris par les fonctionnaires ou organismes auxquels les institutions ont délégué certains pouvoirs. Le juge communautaire n'est donc jamais compétent pour connaître des recours formés contre les dispositions des traités et les actes non communautaires (actes nationaux; décisions des représentants des gouvernements nationaux réunis au sein du Conseil sur les compétences retenues des Etats membres; les accords conclus par la Communautés avec des

Etats ou organisations tiers). Il n'est pas non plus compétent pour connaître des recours en annulation dirigés contre des actes du 2^{ème} pilier. Par contre, depuis le traité d'Amsterdam, il peut contrôler la légalité des décisions et des décisions cadre.

- Un acte obligatoire est un acte visant à produire des effets de droit. Il est créateur de droits et d'obligations vis à vis des tiers et est donc susceptible, par lui même, d'affecter leur situation juridique. Il a un caractère définitif. Les actes purement confirmatifs, les mesures d'ordre intérieur et les actes préparatoires ne peuvent donc pas être attaqués en annulation.

Le recours en annulation dirigé contre un acte communautaire peut être introduit par :

- les requérants privilégiés (Etats membres, le Conseil, la Commission et le Parlement qui n'ont pas à justifier d'un intérêt pour agir)
- la Banque centrale européenne si le recours tend à la sauvegarde de ses prérogatives
- les particuliers ayant un intérêt à agir propre (leur situation juridique doit être affectée par l'acte communautaire attaqué), né et actuel ou futur (si certain et non hypothétique), qui sont soit les destinataires de la décision soit concernés directement et individuellement par l'acte.

Lorsque est en cause une décision ou une décision cadre, seul la Commission et un Etat membre peuvent introduire un recours en annulation.

Le recours doit être introduit dans les deux mois suivant la publication ou la notification de l'acte. A l'expiration de ce délai il n'est plus possible d'agir en annulation contre l'acte, ni directement, ni indirectement contre une décision de l'institution refusant de le modifier ou de l'abroger, contre une lettre confirmative ou contre le silence de l'institution face à une telle demande.

⇒ Les moyens de l'annulation :

L'article 230 CE distingue quatre cas d'ouverture du recours en annulation :

- l'incompétence
- la violation des formes substantielles c'est à dire une irrégularité affectant la forme de la décision ou la procédure suivie portant atteinte aux droits des tiers ou des personnes visées par la décision ou susceptible d'avoir une influence sur le contenu de la décision (ex : méconnaissance d'une obligation de consultation; violation de l'obligation de motivation)
- la violation d'une règle de droit : doivent être respectés les textes communautaires et les principes généraux du droit applicables à la date où a été adopté l'acte attaqué.
- le détournement de pouvoir constitué lorsqu'une institution a adopté un acte à des fins autres que celles en vue desquels les pouvoirs mis en œuvre lui ont été conférés.

Si les particuliers ne sont donc pas recevables à demander l'annulation d'un règlement communautaire, ils peuvent se prévaloir de son illégalité à l'occasion d'un recours contre une décision individuelle qui y trouve son fondement (exception d'illégalité : art. 241 CE).

⇒ Les effets de l'arrêt d'annulation :

Le juge peut soit rejeter le recours, soit déclarer l'acte « nul et non avenue ». L'annulation ne peut concerner que certaines dispositions de l'acte. En cas d'annulation, l'institution dont émane l'acte doit prendre toutes les mesures qu'elle implique et notamment retirer tous les actes se fondant sur l'acte annulé ou liés à lui.

L'annulation a, en principe, un effet rétroactif. Toutefois, s'agissant des règlements, la Cour de justice peut décider, essentiellement pour des raisons pratiques, de maintenir certaines décisions d'exécution.

1.2.2. le recours en carence (art. 232 CE) :

Il vise à sanctionner les abstentions illégales du Conseil, de la Commission, du Parlement européen et de la Banque centrale européenne. Une abstention est illégale si l'institution était juridiquement obligée d'agir et qu'elle ne disposait, dès lors, d'aucun pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

⇒ L'introduction du recours :

Le recours en carence peut être introduit par les requérants privilégiés (les Etats membres , les institutions communautaires qui n'ont pas à justifier d'un intérêt à agir) et les particuliers qui pouvaient légalement prétendre, en vertu du droit communautaire, à l'adoption d'un acte.(soit parce qu'ils en étaient les destinataires, soit parce qu'il les concernait directement et individuellement).

⇒ L'action en carence :

Elle comporte deux phases administrative et juridictionnelle. Au cours de la phase administrative, l'institution en cause est invitée à agir dans un certain délai par une mise en demeure motivée, indiquant quelles mesures elle doit prendre. Si, à la suite de cette mise en demeure, l'institution agit, la procédure est interrompue ; si elle refuse expressément d'agir, ce refus peut être contesté par la voie du recours en annulation ; si elle n'agit pas dans le délai imparti (deux mois à compter de la mise en demeure), la Cour de justice ou le Tribunal de première instance, si le recours relève de sa compétence, peut être saisi dans un nouveau délai de deux mois.

⇒ L'arrêt en carence :

L'arrêt en carence, comme l'arrêt en manquement, n'a qu'un caractère déclaratoire. Il ne fait que constater, le cas échéant, une carence. Il impose à l'institution concernée l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à son inaction dans les plus brefs délais. A défaut, la responsabilité de la Communauté peut être engagée.

1.2.3. le recours en responsabilité de la Communauté (art. 288 CE):

La Communauté peut voir sa responsabilité contractuelle et extra contractuelle engagée.

⇒ La responsabilité contractuelle :

La Cour de justice n'est compétente pour statuer sur les litiges nés des contrats auxquels elle est partie qu'à la condition qu'une clause compromissoire le prévoit. A défaut, se sont les juridictions nationales qui le sont. Si elle est compétente, elle devra juger sur le fondement du droit national applicable. Si le droit national applicable n'a pas été précisé, elle n'est pas tenue de le désigner et peut trancher sur la base d'une interprétation des clauses du contrat.

⇒ La responsabilité extra -contractuelle :

La Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

❑ Les conditions de recevabilité :

Le recours en responsabilité peut être introduit par les Etats membres devant la Cour de justice et par les particuliers devant le Tribunal de première instance. Le délai pour agir est de cinq ans à compter de la réalisation du dommage. L'introduction du recours en responsabilité ne doit pas, en principe, être précédée d'une demande préalable en indemnisation à l'administration communautaire.

• Conditions de fond :

Elles sont au nombre de trois :

- L'existence d'un dommage, quel qu'il soit. Si l'acte à l'origine du dommage est un acte normatif de politique économique, le préjudice subi doit être anormal et spécial.
- Un comportement illégal des institutions communautaires ou de leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. Un comportement est illégal lorsqu'il est accompli en violation d'une règle de droit communautaire. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, lorsqu'est en cause l'activité normative économique de la Communauté, sa responsabilité ne peut être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

- L'existence d'un lien de causalité entre le dommage et le comportement illégal de la Communauté.

- La réparation :

Si la Communauté est jugée responsable, elle doit indemniser la victime. Lorsque le dommage n'est pas chiffré avec suffisamment de précision, le juge communautaire peut laisser le soin à l'institution concernée de fixer le montant de l'indemnisation (condamnation de principe) avec la possibilité pour les parties, en cas de désaccord, de revenir devant lui. Le montant de l'indemnité est assorti d'intérêts moratoires à compter de la date du prononcé de l'arrêt.

2. Les recours indirects : les recours préjudiciels (art. 234 CE)

Ils ne relèvent que de la compétence de la Cour de justice, celle du Tribunal de première instance étant exclue. Ce sont des mécanismes de coopération juridictionnelle qui assurent l'uniformité d'interprétation et d'application du droit communautaire sur l'ensemble du territoire de la Communauté. Deux recours préjudiciels sont prévus : le recours préjudiciel en interprétation et le recours préjudiciel en appréciation de validité.

Le recours préjudiciel en interprétation permet au juge national, saisi d'un litige dans lequel est en cause le droit communautaire, de demander à la Cour de justice des éclaircissements sur le sens de celui-ci. Le recours préjudiciel en appréciation de validité permet au juge national d'interroger la Cour de justice sur la validité d'une disposition du droit communautaire. Toute disposition jugée non compatible avec une norme de rang supérieur est déclarée invalide.

2.1. La saisine de la Cour de justice :

Seules les juridictions des Etats membres peuvent saisir la Cour d'une question si elles ont un doute sur le sens ou la validité d'une disposition communautaire.

Si une question d'interprétation du droit communautaire est soulevée devant elles, les juridictions qui ne statuent pas en dernier ressort ont seulement la faculté de saisir la Cour de justice. Celles qui statuent en dernier ressort sont obligées de le faire. En cas de refus de saisine, les parties peuvent faire un recours devant la juridiction supérieure.

Par contre, les juridictions nationales sont toutes obligées de renvoyer à la Cour de justice dès qu'elles ont un doute sur la validité d'un acte communautaire dans la mesure où elles n'ont pas le pouvoir de déclarer invalide les actes des institutions communautaires CJCE 22 octobre 1987 Foto-Frost, 314/85).

Le Traité d'Amsterdam prévoit des conditions particulières de saisine de la Cour pour l'interprétation ou l'appréciation de validité des dispositions relatives à la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration : la Cour de justice peut être saisie par les juridictions statuant en dernier ressort, le Conseil, la Commission et les Etats membres.

Certaines juridictions nationales, notamment le Conseil d'Etat français, ont eu recours, pendant un certain temps, à la théorie de « l'acte clair » pour échapper à leur obligation de renvoi alors qu'il existait bien un doute sur l'interprétation des dispositions communautaires en cause (CE. 19 juin 1964, Société des pétroles Shell-Berre).

2.2. La question préjudicielle :

S'agissant du recours en interprétation, elle peut concerner n'importe quelle disposition du droit communautaire originaire ou dérivé. Il n'est pas nécessaire que la règle concernée soit directement applicable. Par contre, la question en appréciation de validité ne peut concerner que les actes pris par les institutions communautaires. Elle ne peut pas porter sur les traités constitutifs et actes assimilés qui se trouvent au sommet de la hiérarchie des sources du droit communautaire.

La question doit avoir un rapport avec l'objet du litige au principal. Souvent, dans le cadre du

recours préjudiciel en interprétation, le juge national interroge la Cour sur la compatibilité du droit national avec le droit communautaire. Cette dernière n'étant pas compétente pour ce prononcer sur cette question, elle ne rejette pas la question mais recherche dans l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale les éléments de droit communautaire qui ont besoin d'être éclairés. La réponse de la Cour permet, en règle générale, aux juges nationaux de trancher la question de compatibilité. La Cour de justice, saisie d'une question d'interprétation, peut soulever d'office une question de validité.

2.3. La procédure :

C'est une procédure entre juges, de greffe à greffe. Les parties au litige principal peuvent présenter des observations. Le greffier de la Cour doit communiquer la demande de question préjudicielle aux Etats membres, à la Commission et au Conseil si l'acte concerné émane de lui qui peuvent présenter des observations dans un délai de deux mois.

2.4. L'arrêt en interprétation ou en appréciation de validité :

2.4.1. L'arrêt en interprétation :

La réponse de la Cour dans l'arrêt en interprétation doit avoir une portée générale dans la mesure où il ne s'agit pas de se prononcer sur l'application du droit communautaire au cas particulier qui est à l'origine de la question.

L'arrêt en interprétation a l'autorité générale de la chose jugée : il lie non seulement le juge national qui a saisi la Cour et qui devra trancher son litige en tenant compte de l'interprétation donnée, mais aussi toutes les juridictions nationales qui auront à connaître de la même question. Toutefois, les juridictions nationales gardent la faculté de pouvoir saisir à nouveau la Cour de justice de la même question soit qu'elles s'estiment insuffisamment éclairée par l'arrêt préjudiciel soit qu'elles jugent que la situation factuelle ou juridique n'est pas identique soit qu'elles souhaitent provoquer une évolution de la jurisprudence.

L'interprétation que donne la Cour étant celle qui aurait du être appliquée dès l'entrée en vigueur des dispositions concernées, elle a un effet rétroactif : elle s'applique à des rapports juridiques nés antérieurement à l'arrêt. Toutefois, dans un souci de sécurité juridique et pour éviter de remettre en cause des relations établies de bonne foi, la Cour de justice peut limiter la portée dans le temps de son arrêt.

2.4.2. L'arrêt en appréciation de validité :

En cas de constatation d'invalidité, le juge de renvoi ne doit pas appliquer l'acte communautaire concerné, ni, le cas échéant, les actes nationaux qui l'appliquent. L'arrêt a, comme en matière d'interprétation, une portée générale : la constatation d'invalidité s'impose à tous les juges nationaux confrontés à l'application de l'acte invalidé.

Si l'acte n'a pas été déclaré invalide, la question de sa validité peut être à nouveau soulevée devant la Cour de justice, dans le cadre d'une autre procédure, sur la base de moyens nouveaux.

Si, en principe, la déclaration d'invalidité a un effet rétroactif, la Cour de justice peut limiter sa portée dans le temps afin d'éviter de remettre en cause certaines situations.