

LES EFFETS DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES SUR LES JURIDICTIONS FRANÇAISES

TOUTE JURIDICTION ÉTATIQUE PEUT ÊTRE AMENÉE à tenir compte de l'existence et des décisions d'une juridiction « étrangère ». Mais les juridictions « européennes »¹ occupent *a priori* une place à part, car elles sont fondées sur des traités dont l'effet, vis-à-vis du droit français, est particulièrement étendu. En effet, leurs dispositions – en règle générale – non seulement priment sur celui-ci, mais encore et surtout sont directement applicables et peuvent être invoquées par tout intéressé, en particulier devant les juridictions françaises. Il est donc intéressant de s'interroger sur les effets que peut avoir, pour les juridictions françaises, la place spécifique qu'occupent les juridictions européennes.

51

La première question qui se pose est celle de savoir si les décisions des juridictions européennes – et donc leur jurisprudence – ont un effet particulier à l'égard des juridictions françaises.

Moins évidente en revanche est la question de savoir si les juridictions françaises ne se trouvent pas dans une relation organique – de dépendance ? hiérarchique ? – particulière à l'égard des juridictions européennes. Sur ce point, le système communautaire se sépare radica-

1. Les analyses relatives à la Convention européenne seront fondées sur le système juridictionnel tel qu'il résulte du protocole n° 11. En ce qui concerne les Communautés, l'on rappelle que la Cour de justice et le Tribunal de première instance sont communs aux trois Communautés. Depuis le traité d'Amsterdam, la Cour de justice s'est vu confier des compétences assez importantes pour ce qui concerne le titre VI du traité sur l'Union européenne, « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Néanmoins, l'on se limitera à la partie « communautaire », étant par ailleurs entendu qu'aujourd'hui, et depuis longtemps, les traités CECA et EURATOM n'occupent plus qu'une place assez marginale à côté du traité CE.

lement de celui des droits de l'homme, car il a institué un système de coopération judiciaire original et d'une grande utilité.

LES EFFETS DE LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE

Il est important de bien mesurer la place considérable qu'occupe la jurisprudence dans les deux systèmes européens avant de voir leurs effets sur les juridictions françaises.

L'importance de la jurisprudence dans le système de la Convention et dans les Communautés

52 Les missions respectivement confiées à la Cour européenne des droits de l'homme et à la Cour de justice des Communautés européennes par les traités constitutifs sont conçues en termes différents. En effet, aux termes de l'article 19 de la CEDH, « afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses protocoles, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme... », alors qu'aux termes de l'article 220 du traité CE « la Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité² ». La formulation de l'article 19 reste ainsi, par sa référence aux engagements pris par les États parties, marquée par l'esprit du droit international. En revanche, les dispositions des traités communautaires font davantage apparaître la Cour, à l'instar d'une juridiction étatique, comme étant l'arbitre juridique suprême d'un système autonome³.

2. Texte identique à l'article 136 du traité EURATOM. L'article 31 du traité CECA se lit comme suit : « La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité et des règlements d'exécution. » L'article 32 de la CEDH sur la compétence de la Cour utilise une formulation proche de celle des traités communautaires : « La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34 et 47. »

3. La Cour de justice a, elle-même, contribué à accentuer cet aspect des choses en insistant sur la spécificité du traité CE par rapport aux traités internationaux « ordinaires », n'hésitant pas à qualifier celui-ci, dans le dernier état de sa jurisprudence, de « charte constitutionnelle d'une communauté de droit » (arrêt du 23 avril 1986, « Parti écologiste Les Verts c. Parlement », aff. 294/83 et avis 1/91 du 14 décembre 1991 relatif à l'accord visant à instituer un « espace économique européen »). La mission des organes juridictionnels est définie uniquement par rapport à la Cour. En effet, le Tribunal de première instance, qui a été créé bien après elle, est seulement « adjoint » à la Cour (article 225 CE). Cela n'empêche pas le tribunal, auquel sont dévolus, en première instance, des pans de contentieux très importants, de jouer un rôle essentiel.

Le rôle des deux Cours – au-delà des particularités propres à chacun des deux systèmes contentieux – est cependant fondamentalement identique. Il s'agit en effet pour elles de donner une solution à des litiges (ainsi que, le cas échéant, de donner des avis) en se fondant sur les dispositions des traités constitutifs. Il leur faut donc, comme l'article 220 CE l'indique, interpréter ces dispositions. L'imprécision – inévitable au demeurant – ainsi que le caractère lacunaire des traités ont conduit, dans les deux cas, l'organe juridictionnel⁴ à « compléter », par sa jurisprudence, de façon extrêmement substantielle, les dispositions conçues par les parties contractantes.

Cependant, s'il n'y a pas de différence de nature entre les deux systèmes pour ce qui concerne l'effet « constructeur » de la jurisprudence, il y a probablement une différence de degré. Dans le cas de la CEDH, il ne fait pas de doute que l'apport de la jurisprudence, dans l'éclaircissement de la signification et de la portée des articles du titre I, est considérable. Ainsi, pour donner l'exemple le plus significatif, les décisions de la Cour ont précisé et enrichi le concept de « droit à un procès équitable » de l'article 6. Néanmoins, il est certain que les articles du titre I de la Convention – et notamment l'article 6 – contiennent déjà des éléments de substance assez importants sur lesquels les organes juridictionnels ont dû s'appuyer. Par ailleurs, la jurisprudence n'a pas eu pour effet de poser des principes généraux concernant, par exemple, la nature des rapports entre la Convention et ses organes et les États parties. Dès lors, le caractère direct du lien entre le traité fondateur et les décisions de justice demeure constamment apparent.

Dans le cadre communautaire, compte tenu du caractère beaucoup plus global du traité⁵, l'effet de la jurisprudence est plus diversifié et plus ample. Restant tout d'abord dans un cadre classique, la jurisprudence, à l'instar de celle des organes de la Convention, a servi et sert encore à interpréter les termes et expressions contenus dans les traités⁶. Mais, en

4. Cette constatation vaut évidemment aussi pour la CEDH dans l'état précédant le protocole n°11.

5. Ce caractère est notamment exprimé par le 1^{er} alinéa du traité de Maastricht qui a créé l'Union européenne : « [...] résolu à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes ».

6. Voir, par exemple, la jurisprudence sur le sens d'expressions telles que « mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives » (article 28) ou « impositions intérieures » (articles 95 et 96). Cette jurisprudence a eu un effet pratique considérable sur la définition extensive du principe de libre circulation des marchandises dans la Communauté. La contribution de la jurisprudence a été aussi considérable pour élargir, le plus vite possible, le concept

se fondant principalement sur une interprétation de l'ensemble du traité, la Cour a aussi posé un grand nombre de principes essentiels relatifs à la nature même du système communautaire et aux rapports entre son ordre juridique et celui des États membres. Elle a contribué à établir une théorie générale de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres que les traités constitutifs n'ont pas réellement définie⁷.

54

Dans le domaine de la hiérarchie des normes, la place croissante donnée aux principes généraux et, plus particulièrement, aux « droits fondamentaux », ainsi que leurs liens avec la Convention européenne, est une conséquence de la jurisprudence⁸. Mais l'on ne saurait finalement mieux illustrer l'importance de la jurisprudence qu'en rappelant que ni le principe général de l'applicabilité directe du droit communautaire, ni celui de la primauté du droit communautaire sur celui des États membres, qui sont évidemment des principes essentiels pour l'ensemble du système, ne sont posés par les traités constitutifs. La Cour les a donc « dégagés » à partir d'une interprétation globaliste et finaliste des traités⁹. Par ce dernier aspect, la Cour a été probablement plus loin, dans son action « constructrice », que la Cour suprême d'un État fédéral.

L'effet de la jurisprudence européenne sur les juridictions françaises

Les pouvoirs des Cours européennes à l'égard des ordres juridiques nationaux sont très inférieurs à ceux des juridictions nationales. Dans le cas de la Convention européenne, la Cour peut seulement, dans le

du droit d'établissement des ressortissants communautaires sur l'ensemble du territoire communautaire ou celui de libre prestation de services à l'intérieur de ce territoire.

7. L'incidence de la jurisprudence de la Cour a été considérable dans tous les aspects du problème. Elle est particulièrement évidente dans celui de la détermination de l'étendue des compétences dites « internationales » ou « extérieures » de la Communauté. Voir Jean Raux, *JCL, Europe*, fasc. 2202.

8. Le traité de Maastricht n'a fait qu'entériner la jurisprudence en disposant que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

9. Le traité CE n'emploie l'expression « applicabilité directe » qu'à l'égard des règlements (art. 249). La théorie de l'applicabilité directe a atteint, aujourd'hui, un degré de développement et de sophistication extrêmes, uniquement sur la base de la jurisprudence. Le principe de primauté a été posé, en tant que tel, par la Cour dès 1963 et 1964. Elle n'a cessé ensuite d'en tirer les conséquences dans des domaines divers comme, par exemple, celui de la responsabilité des États membres à l'égard des personnes victimes d'une mauvaise application du droit communautaire du fait de l'État mis en cause.

cadre d'une instance donnée, « condamner » l'État mis en cause¹⁰. Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, il découle de l'article 41 que l'État mis en cause doit « effacer », aussi parfaitement que possible, les conséquences de la violation et que, si tel ne peut être le cas, la Cour accordera à la partie lésée « une satisfaction équitable ». La « satisfaction équitable », qui se traduit par la condamnation de l'État à verser une somme d'argent au requérant¹¹, a évidemment un effet sur l'ordre juridique national. Mais celui-ci est finalement très limité dans la mesure où il a pour seule conséquence une décision particulière et n'entraîne aucune modification de disposition de portée générale. « L'effacement », par les moyens du droit interne, des conséquences de la violation est finalement de même nature. Il s'agit en effet, pour l'État, de prendre une décision concernant le requérant et qui devra avoir pour effet de faire disparaître la violation de la Convention¹².

55

Dans le cadre communautaire, un État ne peut se voir mis en cause devant la Cour que dans le cadre de l'action dite « en manquement¹³ ». Dans cette hypothèse, un État membre est mis en cause pour « infraction » au droit communautaire¹⁴. Si la Cour constate l'existence d'un manquement, l'État est dans l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour le faire disparaître¹⁵. Les mesures qui ont pour objet de

10. Un État peut être mis en cause par un autre État pour « tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles » (art. 33). Il peut aussi être mis en cause « par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers » pour violation d'un ou de plusieurs droits reconnus par la Convention (art. 34).

11. Il est arrivé – de façon exceptionnelle – que la Cour estime que la seule constatation de la violation constitue une « satisfaction équitable » ; voir sur ce point, Cour EDH, 23 septembre 1998, « *Mc Lood c. Royaume-Uni* », n°72/1997/856/1065.

12. La notion « d'effacement » sous-entend la disparition *ab initio* de la violation, ce qui est, en fait, très difficile, voire impossible. C'est pourquoi la Cour a pris de plus en plus l'habitude – pour mettre fin au contentieux et éviter d'avoir à se prononcer, par un nouvel arrêt, sur le point de savoir si l'État condamné a bien « effacé » les conséquences de la violation – de constater, dans un seul et même arrêt, la violation et de condamner l'État à verser une « satisfaction équitable ».

13. Les autres grandes catégories de recours ont pour objet de mettre en cause les institutions communautaires (recours en annulation, recours en carence) ou la Communauté en tant que telle (recours en responsabilité extracontractuelle). L'on rappelle qu'une demande de réparation contre un État de la part d'une personne victime d'une violation du droit communautaire ne peut être présentée que devant les juridictions de cet État.

14. La procédure est à l'initiative de la Commission (art. 226 CE) ou de tout État membre (art. 227 CE). Mais ce deuxième cas est rarissime.

15. Depuis le traité de Maastricht, il existe une procédure de sanction contre l'État qui n'a pas appliqué l'arrêt. L'État peut se voir condamner par la Cour à payer une somme forfaitaire ou une astreinte aussi longtemps qu'il n'aura pas appliqué l'arrêt (art. 228 CE).

mettre fin à un manquement peuvent se traduire par des décisions particulières qui n'auront qu'un effet faible sur le contenu de l'ordre juridique de l'État condamné. Mais ceci ne correspond pas à la réalité de ces actions. En effet, le plus souvent, un État est mis en cause, par la Commission, pour une non-conformité de son ordre juridique au droit communautaire¹⁶. Dès lors, l'arrêt en manquement a pour effet principal d'imposer à l'État de modifier ses lois et/ou ses règlements, voire la jurisprudence de ses tribunaux si elle n'est pas conforme aux prescriptions du droit communautaire¹⁷.

56 Ainsi, dans les deux cas, les Cours européennes ne disposent pas des pouvoirs les plus radicaux dont peuvent disposer des juridictions étatiques : le pouvoir d'annuler ou de déclarer invalide une disposition incompatible avec les traités, le pouvoir de censurer une décision d'une juridiction hiérarchiquement inférieure considérée comme juridiquement incorrecte au regard de ces mêmes traités.

Toutefois, il est bien certain que, sur le plan du principe, l'obligation qu'ont les États parties tant à la Convention européenne qu'aux traités communautaires d'assumer toutes les obligations qui découlent de ceux-ci implique le respect des décisions des Cours. En raison de l'unicité de l'État, cette obligation s'applique aux juridictions nationales tout comme au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire. De plus, en pratique, le fait, pour une juridiction, de ne pas tenir compte de la jurisprudence européenne créée, pour l'État dont elle relève, un risque de condamnation.

Il n'y a donc, au bout du compte, guère d'autre issue, pour les tribunaux des États, que de s'aligner sur la jurisprudence européenne. Mais les juridictions nationales ont naturellement leur propre vision de certaines questions et de l'interprétation de certaines dispositions des traités. Il arrive donc qu'elles « résistent » à une jurisprudence européenne et ne pratiquent qu'un alignement lent et progressif.

16. Le plus souvent, pour absence ou mauvaise mise en œuvre de directives, celles-ci ayant pour objet, comme on le sait, d'imposer aux États membres d'apporter des modifications au contenu de leur ordre juridique, en général dans un but d'« harmonisation » des droits des États membres.

17. Par application des principes d'applicabilité directe et de primauté, les constatations énoncées par l'arrêt en manquement s'imposent à toutes les autorités de l'État concerné, et notamment à ses tribunaux. Ceux-ci doivent donc, s'ils sont saisis d'actions émanant des intéressés, tirer toutes les conséquences du manquement, ce qui peut se traduire par l'annulation ou la non-application de dispositions du droit national qui participent à l'existence du manquement ou par la condamnation de l'État à réparer le dommage causé par le manquement.

Les juridictions françaises ont probablement donné la meilleure illustration de cette attitude.

S'agissant de la Convention européenne, les commentateurs sont unanimes pour indiquer que, dans l'ensemble, d'une façon plus ou moins évidente et plus ou moins rapidement, les juridictions françaises appliquent expressément la jurisprudence européenne ou, à tout le moins, tiennent compte de celle-ci¹⁸. S'il est vrai que, malgré tout, la France continue d'être condamnée pour violation de l'article 6 en raison de la durée excessive des procédures judiciaires, notamment en matière pénale, cette situation s'explique avant tout par la complexité des mesures à prendre. L'on constate d'ailleurs que les pouvoirs publics, bien loin de contester le bien-fondé de ces condamnations, les invoquent plutôt pour insister sur la nécessité d'améliorer la situation. Cet état de choses ne reflète donc pas une volonté de divergence¹⁹.

57

À l'égard du droit communautaire, l'alignement lent et probablement quelque peu réticent est illustré par des exemples spectaculaires. L'on peut rappeler tout d'abord celui de l'application par les tribunaux français du principe de la primauté du droit communautaire (originaire et dérivé) sur le droit national, lorsqu'il s'agit d'une loi. La tradition juridique française était en effet en ce domaine que le juge devait appliquer les dispositions contenues dans un engagement international de la France même si elles étaient en contrariété avec une loi, à condition que l'engagement international fût postérieur à ladite loi. En revanche, la loi l'emportait sur tout engagement international antérieur. Mis en présence d'une situation d'incompatibilité entre le droit communautaire et une loi postérieure, le Conseil d'État a appliqué, en 1968, le principe traditionnel, le Commissaire du gouvernement expliquant, en se fondant notamment sur des textes et une tradition qui remontaient à la Révolution, que le juge ne pouvait censurer le législateur²⁰.

18. Voir sur ce point la troisième partie du colloque du 3 mai 1999, « La France et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Europe*, n° 10 bis, octobre 1999, p. 10 *sq.* ; Jean-François Burgelin et Anne Lalandrie, « L'application de la convention par le juge judiciaire français », *Mélanges Pettiti*, p. 145-163.

19. Il existe cependant des cas de divergence entre la jurisprudence française et celle de la Cour européenne des droits de l'homme à propos des conséquences à tirer de l'article 6 de la Convention, qui tiennent notamment à des conceptions procédurales différentes, la première pouvant refléter des conceptions anglo-saxonnes très étrangères aux conceptions françaises. Mais celles-ci ne remettent pas en cause la tendance générale à l'alignement (voir Burgelin, Lalandrie, art. cit.).

20. Arrêt du 1^{er} mars 1968, « Syndicat général des semoules de France », *Rec.*, p. 149, avec concl. Nicole Questiaux.

La France n'a jamais été mise en cause par la Commission pour cette situation qui constituait un incontestable manquement au droit communautaire. Mais, de son côté, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas cessé de confirmer et de préciser sa jurisprudence sur le principe de primauté, ne laissant aucun doute, dès 1964, sur le fait que les États membres ne pouvaient adopter ou laisser subsister des lois incompatibles avec le droit communautaire²¹. Les juridictions françaises se sont alors senties contraintes d'abandonner le principe traditionnel. Le juge judiciaire l'a fait « dès » 1975. Mais il a fallu attendre 1989 pour que le juge administratif fasse de même après avoir, auparavant, fait plusieurs fois application de sa position traditionnelle²².

L'évolution de la jurisprudence administrative sur l'invocabilité d'une directive communautaire non ou mal transposée en droit français constitue un second exemple. En effet, dès 1974, la Cour de justice, par une interprétation une fois de plus audacieuse des dispositions du traité, a posé pour règle que lorsqu'une directive n'a pas été ou a été incorrectement transposée en droit interne, tout intéressé peut demander au juge national de lui appliquer le bénéfice de ses dispositions en écartant, si nécessaire, toute disposition non conforme du droit national²³.

Le Conseil d'État a, quant à lui, commencé par manifester sa spécificité en adoptant une interprétation différente de celle de la Cour et en posant pour principe que les directives ne peuvent être invoquées « à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel²⁴ ». Puis, peu à peu, par une jurisprudence aussi complexe que subtile, cette juridiction a fini par donner aux directives communautaires un effet en droit français qui permet à tout intéressé bien conseillé d'en tirer tous les bénéfices qu'implique la jurisprudence de la Cour²⁵. L'alignement du

21. Jurisprudence développée à l'égard de l'Italie qui, par application des principes du dualisme, appliquait la même règle que la France (voir l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire « Costa c. ENEL », 15 juillet 1964, 6/64, *Rec.*, p. 1141).

22. Cour de cassation, 24 mai 1975, « Société des cafés Jacques Vabre », D.S. 1975, 497 avec concl. Adolphe Touffait ; Conseil d'État, 20 octobre 1989, Nicolo, *La Semaine juridique*, ed. G, 1989, 21371 avec concl. Patrick Frydman. L'arrêt « Nicolo », qui a fait prévaloir une disposition du traité CE sur une loi postérieure, a été suivi d'autres arrêts qui ont fait prévaloir le droit communautaire dit « dérivé » sur la loi française postérieure.

23. Voir les arrêts « Van Duyn » (4 décembre 1974, 41/74, p. 1337) et « Ratti » (5 avril 1979, 148/78, p. 1629). Toutefois cette demande ne peut prospérer que dans le cadre d'un litige dirigé contre la « puissance publique ». Elle est irrecevable si le litige oppose un particulier à un autre particulier (26 février 1986, Marshall, 152/84, p. 736).

24. 22 décembre 1978, « Cohn-Bendit », D.S. 1978, p. 155, avec concl. Bruno Genevois.

25. Voir sur ce point Philippe Manin, *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, Paris, Pedone, 1999, n° 629, et pour la jurisprudence la plus récente les comm. de Jean-Marc

Conseil d'État sur la jurisprudence communautaire est donc certain. Mais la réticence continue de se marquer par le fait que la restriction de principe posée par l'arrêt « Cohn-Bendit » n'est toujours pas abandonnée²⁶.

En revanche, il n'y a pas alignement plus ou moins réticent mais divergence réelle entre les juridictions françaises (et un certain nombre de juridictions des autres États membres) et la Cour de Luxembourg sur le fondement de la primauté du droit communautaire sur le droit national. En effet, selon cette dernière, la primauté découle de la nature même des traités et de l'ordre juridique communautaire. Dès lors, le droit communautaire l'emporte même sur les Constitutions des États membres²⁷. En revanche, pour les juridictions françaises, le fondement de la primauté du droit communautaire sur le droit national est constitué par l'article 55 de la Constitution aux termes duquel les traités ou accords ont une autorité supérieure à celle des lois²⁸. Cette divergence n'est pas en cours d'atténuation. Bien au contraire, le Conseil d'État vient de réaffirmer, par un arrêt très remarqué, que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas aux dispositions de nature constitutionnelle²⁹.

59

En termes de signification, cette divergence est importante, voire capitale. Mais, jusqu'à présent, aucun juge français n'a refusé de donner effet à une disposition du droit communautaire (ou de la Convention européenne) au motif d'une incompatibilité avec une disposition de nature constitutionnelle. Les effets pratiques de la divergence sont donc faibles et ont toutes chances de le rester. Dès lors, elle ne remet pas en cause la tendance à l'alignement de la jurisprudence française sur la jurisprudence européenne.

Favret sur deux arrêts du Conseil d'État, dans *Europe*, mars 1998, n° 80 et n° 81, comm. Anne Rigaux, et Denys Simon dans *Europe*, juillet 1998, n° 223. La confirmation de ce que le Conseil d'État, longtemps considéré comme une des juridictions les plus réticentes au plein effet du droit communautaire en France, a complètement changé d'attitude a été notamment donnée par les arrêts que le Conseil d'État a rendus dans la matière très controversée – et très politisée – des dates d'ouverture de la chasse, par lesquels il a privé d'effet la volonté du législateur français de ne pas se conformer aux prescriptions des directives communautaires ; voir les deux arrêts du 3 décembre 1999, « Association ornithologique et mammalogique de France », comm. Emmanuel Saulnier et Paul Cassia, *Europe*, février 2000, n° 29 et n° 30, et l'article de Jean-Guy Huglo : « Le Conseil d'État et le droit communautaire, quelques réflexions à propos des arrêts sur les dates d'ouverture de la chasse », *La Gazette européenne*, 7-8 juin 2000, p. 29.

26. Voir ainsi 11 juin 1999, « Gaschignard », req. n°177970.

27. 17 décembre 1970, « Internationale Handelsgesellschaft », aff. 11/70, p. 1125.

28. Voir les arrêts « Jacques Vabre » et « Nicolo » (*supra* note 157).

29. 13 octobre 1998, « Sarran, Levacher et autres » ; voir Denys Simon, « L'arrêt "Sarran" : dualisme incompressible ou monisme inversé ? », *Europe*, mars 1999, p. 4.

LES RAPPORTS ORGANIQUES DES JURIDICTIONS FRANÇAISES ET DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

Il n'existe pas de rapports organiques entre les juridictions françaises et la Cour européenne des droits de l'homme. Les premières et la seconde appartiennent à des systèmes différents et, jamais, les juridictions des États parties ne peuvent « s'adresser » à la Cour, bien que les décisions des premières soient dûment prises en considération par celle-ci pour juger du point de savoir si un État est ou non coupable de violation de la Convention³⁰.

60 Dans le cadre communautaire, la Cour de justice ne peut pas, ainsi qu'il a déjà été dit, censurer les décisions des juridictions nationales. Mais les traités ont néanmoins institué un mode original de coopération organique entre les juridictions nationales et la Cour de justice. Ce mécanisme est devenu une pièce essentielle du système et marque profondément les juridictions françaises comme celles de tous les autres États membres.

Le mécanisme de « coopération » judiciaire institué par les traités

Par application du principe d'applicabilité directe du droit communautaire, les juridictions des États membres sont, selon une expression souvent employée, les « juges de droit commun du droit communautaire ». Il leur incombe en effet de faire en sorte que tout intéressé puisse tirer, le cas échéant, le bénéfice de ses dispositions (ainsi que d'en supporter les obligations). À ce titre, ils doivent tout spécialement veiller au respect du principe de primauté en, selon l'expression de l'arrêt « Simmenthal », « laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale³¹ ».

Si la multiplicité des juges est un gage de l'efficacité de l'application, elle peut aussi conduire à des interprétations multiples et divergentes. Le contenu du droit communautaire risquerait ainsi de devenir propre à chaque État. Il faut donc que, dans leur fonction d'application du droit communautaire, les « juges de droit commun » soient encadrés par une cour régulatrice. La régulation s'exerce par le mécanisme des questions préjudicielles qu'à l'occasion du litige dont il est saisi le tribunal natio-

30. La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, ce qui constitue un principe traditionnel du droit international (art. 35).

31. 9 mars 1978, 106/77, p. 629.

nal estime opportun d'adresser à la Cour. La question, formulée par un jugement ou un arrêt qui est adressé à la Cour, donnera lieu à un arrêt préjudiciel que celle-ci est tenue de rendre, qui sera adressé au tribunal demandeur et dont le contenu s'imposera à celui-ci.

Il existe deux types de questions préjudicielles : la question d'appréciation de validité et la question d'interprétation. La première a pour objet de permettre à un tribunal national devant qui la validité d'une disposition du droit communautaire dérivé est contestée de demander à la Cour de se prononcer sur ce point. Elle vise donc à priver les juges nationaux du pouvoir d'écarter eux-mêmes, sur la base de leur propre appréciation, une disposition du droit communautaire et de réserver à la seule Cour de justice de se prononcer sur ce point, afin d'éviter des solutions qui varient en fonction du lieu du litige. La Cour a, par sa jurisprudence, renforcé la portée de ce mécanisme en posant pour règle qu'aucun tribunal national – même ceux qui ne statuent pas en dernier ressort – n'a le pouvoir de déclarer invalides les actes des institutions communautaires³² et en conférant une sorte de portée générale aux arrêts en appréciation de validité³³.

61

Le problème de l'interprétation du droit communautaire – il peut s'agir cette fois aussi bien des traités constitutifs que du droit dérivé – est *a priori* moins grave, car il ne s'agit plus pour le « juge de droit commun » de priver, le cas échéant, une disposition d'efficacité, mais seulement d'en éclairer le sens. C'est pourquoi, la compétence d'interprétation du droit communautaire n'est pas déniée aux tribunaux nationaux qui ont la « faculté » de saisir la Cour s'ils le souhaitent. Mais cette liberté comporte une limite importante. En effet, les juges qui statuent en dernier ressort ont, quant à eux, l'obligation de saisir la Cour des questions d'interprétation. Ainsi fait-on en sorte qu'une jurisprudence interne ne puisse être définitivement fixée sur le sens du droit communautaire sans une intervention préalable de la Cour³⁴.

32. Arrêt du 22 octobre 1987, « Foto-Frost », 314/85, p. 4225.

33. L'arrêt constatant l'invalidité « bien qu'il ne soit adressé directement qu'au juge qui a saisi la Cour, constitue une raison suffisante pour tout autre juge de considérer cet acte comme non valide pour les besoins d'une décision qu'il doit rendre » ; 13 mai 1981, « International Chemical Corporation », 66/80, p.1191. De plus, les institutions auteurs d'actes reconnus invalides sont tenues de tirer de l'arrêt de la Cour les conséquences qu'il comporte, c'est-à-dire en fait abroger l'acte ; 19 octobre 1977, « Ruckdeschel », 124/76, p.1753.

34. Comme pour les arrêts en appréciation de validité, la Cour a posé pour règle que l'interprétation dégagée par elle à l'occasion d'une question s'impose à tous les tribunaux des États et doit s'appliquer même aux rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt, sauf seulement si la Cour décide expressément de limiter l'effet rétroactif de son arrêt ; 8 avril 1976, « Defrenne », 43/75, p. 455 ; 27 mars 1980, « Salumi », 66, 127 et 128/79, p. 1258.

L'importance effective de la coopération

Les questions d'appréciation de validité demeurant relativement rares, c'est en fait sur les questions d'interprétation que se fondent, pour l'essentiel, les rapports organiques entre les juridictions nationales et la Cour de justice.

L'importance effective du mécanisme provient tout d'abord de la fréquence avec lequel il est aujourd'hui employé. Les tribunaux de tous les États membres ont en effet pris l'habitude de saisir la Cour de questions d'interprétation. Il s'agit donc aujourd'hui d'une pièce courante des systèmes judiciaires et dont les plaideurs sont de mieux en mieux informés. La technicité – voire la fréquente obscurité – du droit communautaire est probablement pour beaucoup dans cet état de choses et l'on constate que les questions qui portaient, à l'origine, principalement sur les dispositions du traité CE portent aujourd'hui surtout sur le droit dérivé et, tout particulièrement, sur les directives dont le contenu est souvent considéré comme particulièrement complexe. Les juridictions françaises illustrent bien l'acceptation de plus en plus large par les juges nationaux d'un mécanisme de coopération qui les met, malgré tout, dans la dépendance de la Cour de justice, car le nombre de questions émanant de la France a sans cesse crû³⁶.

De plus, là encore, une certaine réticence française, due au départ à l'attitude du Conseil d'État, s'est peu à peu effacée. En effet la juridiction administrative de dernier ressort a commencé par refuser de recourir à la question d'interprétation afin de pouvoir, dans certains cas, imposer sa propre interprétation du droit communautaire à la place de celle de la Cour de justice. Elle a, pour ce faire, considéré, contre toute évidence, que la disposition dont les plaideurs demandaient l'interprétation par la Cour était « claire » et n'avait pas besoin d'être interprétée.

Cette attitude, généralement illustrée par la référence à un arrêt de 1964¹⁷¹, l'est surtout, à notre avis, par l'arrêt « Cohn-Bendit », déjà mentionné, par lequel le Conseil d'État a annulé le jugement du tribunal administratif qui saisissait la Cour d'une question d'interprétation et a,

35. Ces questions concernent des domaines variés et, notamment, un domaine aussi sensible que le droit fiscal dans lequel les réponses données par la Cour de justice à des questions préjudicielles portant sur les directives d'harmonisation ont eu des conséquences sur la situation du contribuable ; voir Jacques Buisson, « L'érosion de la souveraineté fiscale dans les États membres de la Communauté : l'exemple de la France », et Philippe Losappio, « Droit communautaire, droit national et régime fiscal : quelques illustrations pratiques », Dalloz, 1999, 13^e cahier.

36. 19 juin 1964, « Shell-Berre », *RDP*, 1964, p. 1019 avec concl. Nicole Questiaux.

sur la base de sa propre interprétation de l'invocabilité d'une directive, rejeté le recours de l'intéressé. Sans abandonner la théorie de « l'acte clair », qui s'est trouvée par ailleurs acceptée en des termes restrictifs par la Cour de justice elle-même³⁷, le Conseil d'État a probablement renoncé aujourd'hui à l'employer dans des conditions qui apparaissaient contraires à l'esprit du mécanisme de coopération judiciaire, comme en témoigne le fait qu'il saisit assez régulièrement la Cour de questions, y compris dans des affaires importantes.

L'importance du mécanisme de coopération vient aussi de ce qu'il sert en fait souvent à donner à la Cour l'occasion de se prononcer sur la compatibilité d'une disposition du droit national avec le droit communautaire. En principe, la Cour ne peut se prononcer sur le droit national. Mais elle a accepté, depuis longtemps, de répondre à des questions posées par des tribunaux nationaux qui souhaitaient connaître son opinion sur le point de savoir si le droit communautaire leur imposait d'écarter, dans une affaire, une disposition du droit national. Certes, sa réponse n'est donnée que sous le couvert d'une interprétation du droit communautaire. Il n'empêche que, ce faisant, la Cour procède de fait à un examen du droit national et pénètre plus avant dans l'examen du litige. Surtout, dans un tel cas, la marge d'appréciation du tribunal national devient très limitée puisqu'il se trouve en présence d'une réponse qui lui indique, soit que l'interprétation du droit communautaire implique une incompatibilité de la disposition nationale – auquel cas il est dans l'obligation d'écarter cette dernière –, soit l'inverse, ce qui l'autorise à en faire application.

63

Cet aspect de l'utilisation des questions préjudicielles d'interprétation permet de montrer à quel point la Cour de justice peut devenir un des acteurs du règlement des litiges nationaux dans lesquels le droit communautaire est en cause. Il illustre le fait que le mécanisme de coopération aboutit à créer un système intermédiaire entre celui où une Cour demeure « étrangère » aux juridictions des États et celui – propre au fédéralisme – où la Cour fédérale peut directement censurer les décisions des tribunaux des États. Les juridictions françaises sont directement concernées par cette évolution et ont d'ailleurs contribué, comme celles des autres États membres³⁸, à son développement.

37. La Cour a pris soin d'encadrer très strictement le recours à la théorie de l'acte clair en indiquant que le tribunal national n'a pas l'obligation de renvoyer lorsque « l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute possible » ; 6 octobre 1982, CILFIT, 283/81, p. 3415.

Ainsi, que ce soit par l'effet de la jurisprudence, qui se constate aussi bien dans le cadre de la Convention européenne que dans celui de la Communauté, ou par celui, propre à la Communauté, du mécanisme de coopération, les juridictions françaises sont beaucoup moins maîtresses de leurs décisions qu'elles ne l'étaient autrefois. Bien que ni le Conseil Constitutionnel, ni le Conseil d'État, ni la Cour de Cassation ne soient placés sous « le contrôle » – au sens strict du terme – des juridictions européennes, ils doivent en fait, dans des cas de plus en plus nombreux et qui concernent des domaines de plus en plus variés, « appliquer » les décisions de celles-ci.

64

38. Il n'est pas sans intérêt de relever que les juridictions du Royaume-Uni, État pourtant considéré comme foncièrement « antifédéraliste », ont utilisé et continuent d'utiliser de manière très importante le mécanisme de la question préjudicielle et que les réponses données par la Cour à des questions posées par les juridictions britanniques ont souvent beaucoup contribué à favoriser des avancées du droit communautaire.

R É S U M É

Les Cours européennes sont à l'origine d'une jurisprudence dont les conséquences sont considérables. Les juridictions françaises appliquent les décisions des Cours. Toutefois cet alignement peut être lent et marqué par des réticences. Aujourd'hui, il subsiste une divergence entre les juridictions françaises et la Cour de justice sur le fondement de la primauté du droit communautaire sur le droit français. Les juridictions françaises sont liées à la Cour de justice par le mécanisme des questions préjudicielles dont les conséquences ont été et continuent d'être très importantes.