

L'Europe, c'est aussi la justice... 4 pistes pour la réforme

Claude GIRARD, pseudonyme d'un jeune magistrat français

Malgré le coup d'arrêt donné au processus d'intégration européenne par les référendums français et néerlandais de 2005, et la trop grande incertitude politique qui en découle, l'UE n'est pas morte.

Elle fonctionne toujours sur la base du traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

Des actions pourraient être entreprises dans le domaine de la justice, qui touche par nature la vie quotidienne des Européens.

L'Institut Thomas More formule 4 propositions :

1) Afin de favoriser un rapprochement entre les citoyens et les institutions et de permettre la protection des droits individuels, il semble utile de **donner à la juridiction communautaire les moyens d'un réel contrôle de la conformité aux traités des normes européennes.**

2) La **création d'un réel contrôle de subsidiarité et de proportionnalité**, principes en vigueur depuis le traité de Maastricht de 1992, permettrait aussi de préserver la souveraineté des Etats membres et l'autonomie de la société civile.

3) Afin que tous les citoyens soient à même de bénéficier d'une application identique des règles de droit les plus importantes, la **création d'une voie de recours contre les décisions judiciaires nationales et la garantie d'une application effective des droits fondamentaux** paraît en outre nécessaire.

4) Enfin, la lutte contre la criminalité trans-étatique et contre le terrorisme, qui semble trop souvent limitée par un manque de coopération entre les Etats, pourrait être rendu effective par **l'institution d'une autorité de jugement et de poursuite au niveau européen.**

Etabli à Bruxelles et Paris, présent à Budapest et Rome, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank indépendant.

Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Bruxelles

Avenue Eugène Demolder, 112
B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 29 74
Fax : +32 (0)2 242 73 44

Paris

9, rue d'Enghien
F-75010 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

info@institut-thomas-more.org
www.institut-thomas-more.org



Avant-propos

L'Union européenne (UE) est devenu un canard sans tête... L'énorme machine à produire de la norme et du règlement continue de tourner comme si de rien n'était, ou presque, alors que la calamiteuse année 2005 (référendums français et néerlandais, débats sur la PAC, crise budgétaire, ouverture des négociations avec la Turquie) a clairement marqué une rupture dans le processus d'intégration. Qui sait aujourd'hui où va l'UE ? Qui veut encore se poser la question des finalités : pourquoi et pour quoi construit-on l'Europe ?

Ce sentiment de confusion et de brumes profondes est particulièrement sensible quand on se penche sur les questions de justice en Europe.

Un programme pluriannuel 2005-2010, dit programme de La Haye, fut adopté par le Conseil en novembre 2004¹. En juin 2005, la Commission présentait au Conseil un plan d'action énumérant « le détail des mesures et le calendrier pour la mise en œuvre du programme de La Haye »². Et en décembre 2005, le gouvernement autrichien, qui s'apprêtait à prendre pour six mois la présidence de l'UE, proposait dans son programme opérationnel de faire de « l'application et de l'évaluation à mi-parcours » du Programme de La Haye le cœur de son action en matière de « liberté, sécurité, justice »³.

S'était-on aperçu que, dans le courant de cette même année 2005, deux des pays fondateurs avaient prononcé un « non » massif au Traité constitutionnel qui devait donner un cadre institutionnel, et peut-être avant tout politique, à tout cela ?... On dirait que non.

Il y a, qu'on nous passe l'image, bien de l'aveuglement dans tant de surdité ! Car c'est de réponses *politiques* dont a enfin besoin l'Europe pour faire face à un vent de contestation confus et en cours de généralisation qui risque bien un jour, si l'on n'y prend garde, de déborder des limites *politiques* et civiles de la démocratie.

Ce complet déphasage, cette sensation d'une action européenne menée dans l'atmosphère artificielle et filtrée d'un laboratoire parfaitement confiné, est particulièrement dommageable sur les questions de justice en Europe. Car c'est, avec certains programmes universitaires, l'un des domaines où l'on pourrait le mieux montrer la cohérence et la nécessité d'une action européenne, au plus proche de l'individu et de sa vie quotidienne.

L'Institut Thomas More, fidèle à son *credo* européen et malgré les insuffisances lourdes et répétées dans la conduite des politiques de l'UE, formule donc aujourd'hui quatre pistes de réformes qui permettraient de faire avancer l'Europe de la justice – et d'envoyer un signal politique fort⁴. L'intérêt de ces pistes est d'ailleurs qu'elles sont applicables en l'état actuel des traités.

En matière de vie démocratique, d'application du précieux principe de subsidiarité, de vitalisation et de prise en compte de la société civile, de garantie des droits fondamentaux, mais aussi de coopération judiciaire à l'échelle de l'UE, de lutte contre la criminalité trans-étatique et contre le terrorisme, de véritables réformes sont possibles, comme le montre avec force la présente Note.

Institut Thomas More

¹ Voir http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/haque_programme_en.pdf.

² Voir http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/action_plan_jai_207_en.pdf.

³ Voir http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Agendas/0512draft_operationalprogrammeEN.pdf, pp. 40-44.

⁴ Signalons, parce que relevant un peu de la même démarche volontariste, l'article de Robert Badinter, « Vers une justice européenne », *Libération*, 16 janvier 2006.



L'Europe, c'est aussi la justice...

4 pistes pour la réforme

Claude GIRARD

Le 29 mai 2005, le rejet du projet de Constitution par 55% des Français consultés par référendum a constitué pour l'Union Européenne la première rupture de continuité dans son processus d'approfondissement toujours croissant. Le texte élaboré par la « Convention pour l'avenir de l'Europe » n'a pas survécu à cette opposition française, suivie quelques jours plus tard par un « non » hollandais encore plus massif. L'Union européenne traverse depuis une crise qu'il faut bien qualifier de grave et préoccupante.

Mais l'Europe n'est pas morte... Elle fonctionne toujours sur la base du traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, qui permet aux institutions européennes de travailler. Malgré la fragilisation indéniable de l'édifice communautaire, cet échec de la Constitution ne supprime pas le cadre politique et juridique actuel. Les compétences et politiques communautaires restent les mêmes. Et certaines dispositions de cette Constitution pourront néanmoins être intégrées dans l'ordre juridique communautaire.

Le refus du projet de constitution ne porte pas en lui-même la renonciation à la construction européenne et à ses idéaux de paix, de liberté et de progrès. Il traduit en revanche très certainement un sentiment d'éloignement des citoyens par rapport aux institutions européennes et l'impression pour eux de n'avoir aucune prise sur leurs décisions. Il est à ce titre inquiétant que l'Union Européenne suscite un tel sentiment de rejet alors qu'elle a été instituée par les Etats membres pour rapprocher les peuples et développer des politiques communes au service de tous. C'est que l'Europe n'est plus comprise par les citoyens : elle leur paraît, non sans raison, lointaine et complexe. Elle semble davantage conçue pour les grandes sociétés et les « technocrates bruxellois » que pour répondre aux préoccupations personnelles des individus.

C'est pour palier cette insuffisance que la Commission, sous l'égide de Margot Wallström, vice-présidente chargée de la stratégie de communication, a lancé en octobre 2005 son « plan D » basé sur les notions de Démocratie, de Dialogue et de Débat, qui pose les bases d'un dialogue approfondi sur l'avenir de l'Europe au sein de chaque Etat membre et propose un certain nombre d'initiatives dans le but de promouvoir la participation citoyenne⁵. Si un rapprochement entre les citoyens et l'Union Européenne semble aujourd'hui indéniablement nécessaire, il ne pourra être rendu effectif qu'à travers une modification sensible des institutions européennes et de leur mode de fonctionnement.

Une réforme de l'espace judiciaire européen pourrait en être l'instrument privilégié. Elle permettrait de donner à l'Europe, sur la base du Traité de Nice, une nouvelle orientation en la rendant plus accessible et plus compréhensible et en offrant aux citoyens la possibilité de faire davantage valoir leurs aspirations et leurs droits. Le projet de Constitution prévoyait un renforcement de la coopération judiciaire entre les Etats et la révision des compétences et du fonctionnement de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Il donnait une claire définition de la répartition des compétences entre institutions communes et Etats membres.

Même s'il n'y a pas de constitution et peut-être surtout parce qu'il n'y a pas de constitution, il devient urgent d'impliquer davantage les citoyens en leur permettant de contrôler un minimum les normes européennes dont ils sont les premiers destinataires. Une impulsion nouvelle pourrait ainsi être donnée par la construction d'un véritable espace judiciaire européen permettant de garantir efficacement l'application des droits et de contrôler les actes des institutions politiques européennes.

Il devient aujourd'hui plus que jamais une priorité, puisqu'il pourra contribuer à renouer le lien entre les citoyens et les institutions européennes, en protégeant les droits des citoyens et en assurant une régulation effective entre le pouvoir central et les Etats membres de l'Union ainsi qu'une application uniforme des normes communes sur l'ensemble d'un territoire de plus en plus vaste.

La présente Tribune a dès lors pour ambition de proposer des éléments de réflexion sur le devenir à long terme de la juridiction communautaire⁶ et de la justice européenne en mettant l'accent sur quatre priorités fondamentales.

⁵ Voir tous les éléments sur http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/index_fr.htm.

⁶ Voir le « Focus » rétrospectif en p. 15 de la présente Note.



- 1) Afin de favoriser un rapprochement entre les citoyens et les institutions et de permettre la protection des droits individuels, il semble utile de **donner à la juridiction communautaire les moyens d'un réel contrôle de la conformité aux traités des normes européennes.**
- 2) La **création d'un réel contrôle de subsidiarité et de proportionnalité**, principes en vigueur depuis le traité de Maastricht de 1992, permettrait aussi de préserver la souveraineté des Etats membres et l'autonomie de la société civile.
- 3) Afin que tous les citoyens soient à même de bénéficier d'une application identique des règles de droit les plus importantes, la **création d'une voie de recours contre les décisions judiciaires nationales et la garantie d'une application effective des droits fondamentaux** paraît en outre nécessaire.
- 4) Enfin, la lutte contre la criminalité trans-étatique et contre le terrorisme, qui semble trop souvent limitée par un manque de coopération entre les Etats, pourrait être rendu effective par **l'institution d'une autorité de jugement et de poursuite au niveau européen.**

La mise en œuvre de ces quatre priorités nécessitera, sur le plan institutionnel, une réforme de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Celle-ci pourrait devenir à terme une véritable Cour Suprême européenne, à l'image de celle des Etats-Unis.

I. Donner à la juridiction communautaire les moyens d'un réel contrôle des normes européennes

Résumé – La première mission de la Cour de Justice des Communautés européennes est d'assurer le respect des traités en les faisant primer sur toutes les normes adoptées par les institutions communautaires et les Etats membres. Ainsi, pour protéger au mieux la volonté commune des peuples européens, tout en préservant les prérogatives des Etats, des régions et de la société civile, il semble important d'associer davantage les citoyens au contrôle des institutions et d'assurer un véritable contrôle constitutionnel⁷.

1) Associer davantage les citoyens au contrôle des institutions

Le droit communautaire est un droit qui, par delà les Etats membres, vise en premier chef les citoyens de l'Union Européenne, et plus largement les personnes physiques et morales de droit privé, du simple particulier aux plus grandes sociétés, en passant par les associations ou les partis politiques, en créant à leur profit des droits et des obligations. Or les actes des institutions communautaires, leurs négligences ou leurs carences, peuvent leur porter gravement préjudice, en nuisant par exemple à la concurrence, aux exportations, à la protection de l'environnement, aux droits des consommateurs, aux intérêts d'une profession, à l'égalité entre candidats à un marché communautaire ou à une élection ou processus politique, en introduisant une discrimination ou une entrave à l'exercice d'une activité économique ou politique.

Les citoyens sont donc par nature les plus à mêmes de signaler les dysfonctionnements dont ils sont victimes, qui peuvent être autant de violations des droits qui leur ont été reconnus par les traités communautaires et par les normes qui en sont dérivées. Une bonne régulation du fonctionnement des institutions européennes et un contrôle constitutionnel effectif passent donc par un large accès des citoyens à la juridiction communautaire.

Un accès encore limité des citoyens à la justice européenne ...

Or leur possibilité d'user des voies de recours contre les actes des institutions communautaires se trouve encore limitée. Ainsi, en application de l'article 230 du Traité de l'Union Européenne (TUE), alors que le Conseil de l'Union Européenne, la Commission, le Parlement Européen et les Etats membres, dits « requérants privilégiés » ou « opérateurs constitutionnels », ont la possibilité de demander l'annulation de tout acte attaqué, les

⁷ Le Traité de Maastricht, dit « Traité sur l'Union Européenne », modifié par celui d'Amsterdam puis celui de Nice, constitue déjà une norme fondamentale de l'Union Européenne en ce sens que toutes les normes adoptées au sein de l'Union, telles que directives ou règlements, dites « normes dérivées », doivent être conformes aux dispositions de ce Traité – il est donc possible de parler à son sujet, par analogie, de « charte constitutionnelle fondamentale » et de « contrôle constitutionnel » c'est-à-dire de contrôle de conformité au Traité - même si, à la différence de la Constitution européenne projetée, il ne présente juridiquement pas toutes les caractéristiques d'une constitution - il n'est en particulier qu'un instrument de droit international particulier qu'est le droit communautaire, institué par des Etats souverains, et non un texte directement adopté par un peuple européen unique.



personnes privées, considérées comme requérants de seconde zone, ne peuvent solliciter l'annulation d'un acte institutionnel illégal que s'ils apportent la preuve du préjudice direct, individuel et actuel que leur cause un acte dont ils sont destinataires. Les personnes privées ne disposent en particulier d'aucun recours contre un règlement communautaire, qui par nature s'adresse à des catégories de personnes et non à un individu clairement identifié⁸.

Cette situation est parfois nettement préjudiciable, les institutions ayant ainsi la possibilité d'adopter des normes défavorables à des catégories entières de personnes, professionnelles, associatives ou autres, sans que celles-ci puissent exercer le moindre recours en annulation pour se défendre. Il a même été décidé, dans un cas où une seule société assurait 70 % des exportations visées par un règlement communautaire, que celle-ci était irrecevable à agir pour défaut d'intérêt individuel⁹. Les mêmes observations peuvent être faites pour les recours en carence, visant à constater le défaut d'agir préjudiciable d'une institution communautaire.

... et des règles juridiques contraignantes ...

Il est par ailleurs regrettable que la Cour de Justice, saisie d'un recours en annulation ou en carence, si elle peut imposer dans sa décision la mise à néant de l'acte ou l'action de l'institution défaillante, n'a pas compétence pour indemniser dans cette même décision la personne qui en est victime. Il appartient en effet alors à cette personne d'intenter une nouvelle action, distincte de la première, devant le Tribunal de Première Instance, qui statuera alors selon des principes comparables à ceux relatifs à la responsabilité de la puissance publique dans les systèmes juridiques nationaux.

De plus, selon la jurisprudence du Tribunal de Première Instance, si la personne victime d'un acte communautaire ou de la carence d'une institution n'a pas agi en justice dans un délai de 2 mois, il ne sera pas fondé à invoquer cette illégalité ou cette carence dans le cadre d'un litige l'opposant postérieurement à une institution communautaire¹⁰.

... réduisent la protection des droits individuels, mais aussi des normes communautaires

Cette forte restriction textuelle, mais aussi jurisprudentielle, des recours en annulation et en carence, pour les personnes privées, outre les graves préjudices individuels qu'elle peut entraîner, limite aussi le contrôle du respect des traités en privilégiant des conditions subjectives à une appréciation objective de l'illégalité d'un acte communautaire.

Or, pour qu'une charte constitutionnelle, telle que le traité sur l'Union Européenne², soit efficacement protégée, il est nécessaire que toute violation de ses normes soit effectivement sanctionnée. De nombreux Etats connaissent un tel contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité ou conformité des normes au texte fondamental, encore appelé « contrôle par voie d'exception ». Ainsi la Cour Suprême américaine, depuis son célèbre arrêt « Marbury vs Madison » en 1803, et plus largement l'ensemble des juridictions fédérales des Etats-Unis, ont compétence, au cours d'un procès, pour contrôler la conformité à la Constitution d'une norme ou d'un acte adopté par une autorité fédérale ou étatique, sans enfermer la possibilité d'action de la personne victime dans quelque délai que ce soit¹¹. Le système contentieux communautaire se prive ainsi en partie d'un outil essentiel de protection de ses propres fondements.

2) Assurer un véritable contrôle des normes communautaires

Le contrôle de constitutionnalité, de plus en plus répandu ...

S'il est nécessaire de renforcer la possibilité pour les citoyens de l'Union Européenne d'invoquer la *non-conformité* d'une norme ou d'un acte communautaire préjudiciable devant la Cour de Justice, il paraît aussi opportun d'instaurer un véritable contrôle de conformité « a priori » afin de s'assurer que la nouvelle norme que l'on souhaite introduire n'est pas contraire ou incompatible aux normes supérieures préexistantes, et de la censurer dans le cas contraire.

⁸ CJCE - 14 décembre 1962 - Confédération nationale des fruits et légumes.

⁹ TPI – 9 avril 1997 – Terres Rouges Consultant.

¹⁰ TPI – 13 septembre 1995 – Textilwerke Deggendorf.

¹¹ La norme ou l'acte inconstitutionnel n'est toutefois pas annulé, mais seulement déclaré inapplicable en l'espèce. Il va cependant de soi que les instances chargées de son application doivent alors y renoncer, faute de quoi de nouvelles exceptions d'inconstitutionnalité risquent d'être soulevées au cours d'autres procès et de conduire au même résultat. Des « injonctions » peuvent même être adressées par les juridictions américaines à ces autorités.



Ce contrôle *a priori* existe dans de très nombreux Etats, unitaires comme fédéraux, et tend à se généraliser. Ainsi, en France, le Conseil Constitutionnel est chargé de contrôler la conformité des lois à la Constitution : ce contrôle est obligatoire s'agissant des lois organiques, des engagements internationaux et des règlements des assemblées parlementaires, et facultatif pour les lois ordinaires. Le Conseil Constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Premier Ministre, les Présidents des assemblées, ainsi que par 60 députés ou 60 sénateurs depuis la révision constitutionnelle de 1974.

De même, en Allemagne, la Cour Constitutionnelle Fédérale est chargée, à la demande du gouvernement fédéral, du gouvernement d'un Land, d'un tiers des membres du Bundestag, ou même d'un tribunal, de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et fédérées. Aux Etats-Unis, qui traditionnellement ne connaissaient, comme on l'a vu, qu'un contrôle par voie d'exception, le pouvoir exécutif n'hésite en pratique plus à saisir la Cour Suprême en interprétation de la constitutionnalité d'une loi, afin d'éviter que de trop nombreuses personnes aient à souffrir de cette inconstitutionnalité avant qu'une juridiction statue dans le cadre d'un procès qui n'aura peut être jamais lieu. Certains Etats, tels que la Suisse, prévoient même la possibilité pour les citoyens de saisir directement la Cour Suprême d'une action en inconstitutionnalité.

... pourrait être mis en œuvre en Europe ...

Or, il n'existe pas de tel contrôle de « constitutionnalité » en droit communautaire, les traités successifs, pas plus que la Constitution Européenne avortée, ne prévoyant l'intervention de la Cour de Justice dans la phase d'adoption des normes communautaires¹².

Il serait par conséquent intéressant de donner à la Cour de Justice la compétence d'exercer un contrôle de conformité aux traités avant l'adoption de toute norme communautaire. Cette exigence sera encore plus importante si les traités cèdent un jour la place à une véritable Constitution : l'inexistence de ce contrôle de constitutionnalité empêcherait l'Union Européenne d'atteindre le niveau de démocratie des Etats qui la composent et des principaux Etats de droit de la planète.

... suivant des modalités à définir

Resterait toutefois à définir les modalités de ce contrôle. La saisine de la Cour par les citoyens eux-mêmes semble prématurée : mieux vaut dans un premier temps renforcer leur possibilité d'agir contre les normes communautaires déjà adoptées.

Il serait en revanche très utile de permettre aux Présidents de la Commission européenne, du Conseil de l'Union et du Parlement Européen de saisir la Cour d'une telle demande de contrôle de conformité, en cas de doute notamment. De même ce contrôle pourrait être demandé par un nombre déterminé de parlementaires, nationaux ou européens, ce qui présenterait en outre le mérite de renforcer le débat démocratique au sein de l'Union. Ce contrôle pourrait être obligatoire pour les normes les plus importantes de l'Union, et facultatif pour les autres.

II. Créer un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité

Résumé – Le respect des traités européens, et peut-être un jour d'une constitution européenne, doit s'accompagner d'une mise en œuvre effective et judiciairement contrôlée des principes de subsidiarité et de proportionnalité, afin de préserver les souverainetés nationales et l'autonomie des collectivités locales et de la société civile.

Le principe de subsidiarité ...

La subsidiarité est ce principe de répartition des compétences entre différents niveaux institutionnels, permettant à chacun de faire ce qu'il a la possibilité d'accomplir par lui-même et ne conférant aux institutions « supérieures » que ce qu'il est impossible ou très difficile d'effectuer à un échelon inférieur. Il permet à chacun de préserver sa propre autonomie d'action et de n'être secouru par d'autres que lorsqu'il ne parvient pas à mettre en œuvre par lui-même les moyens qu'il s'est fixé pour parvenir à ses objectifs. La famille et les associations sont ainsi

¹² Tout au plus est-il permis au Conseil de l'Union Européenne, à la Commission ou à un Etat membre, en application de l'article 228 alinéa 6 TUE, de recueillir l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité avec les dispositions des traités d'un accord international dont la conclusion est envisagée. Et encore cet avis facultatif ne lie pas les institutions communautaires.



subsidiaries par rapport à l'individu, la société politique à l'égard de la société civile, l'Etat unitaire ou fédéral vis à vis de la région ou de l'Etat fédéré.

Politiquement, ce principe est indispensable à la préservation de la souveraineté. Ainsi, lors de la fondation des Etats-Unis, les Etats fédérés n'ont accepté l'existence de l'Etat fédéral que parce que ses compétences étaient strictement limitées.

De même, les Etats d'Europe n'ont dévolu à l'Union que des compétences limitées préservant leurs souverainetés nationales. Et, toute autorité ayant naturellement tendance à accroître ses prérogatives, il est important de veiller au respect de ce principe de subsidiarité, sans quoi le pouvoir se trouve centralisé au détriment des libertés individuelles et locales. Ainsi, au fil du XX^{ème} siècle, et surtout sous les effets du « New Deal » dans les années 1930, les Etats fédérés ont progressivement perdu nombre de leurs compétences tandis que les pouvoirs de la Fédération américaine se sont trouvés renforcés.

... énoncé dès le Traité de Maastricht et repris dans le projet de Constitution ...

L'Union Européenne ne devant pas se construire contre les Etats qui la composent, le principe de subsidiarité a été posé dès le Traité de Maastricht en 1992, à l'article 5 TUE : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité [...]. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire »¹³.

Se trouve aussi déterminé un principe complémentaire de proportionnalité : « l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

Le projet de Constitution¹⁴ reprenait ces principes, qui « régissent l'exercice des compétences » attribuées à l'Union selon un « principe d'attribution » qui en assurait la délimitation : « En vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans la Constitution en vue d'atteindre les objectifs qu'elle établit » et « toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux Etats membres ». Puis ce texte indiquait « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

Il était aussi précisé : « En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution ». Autrement dit, la Constitution déterminait une fois pour toutes¹⁵ les compétences attribuées aux institutions communautaires, qui pouvaient être partagées avec les Etats membres ou exclusives¹⁶. Et, pour les compétences partagées, la répartition s'effectuait selon les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

... doit être appliqué par les autorités politiques mais aussi judiciaires ...

La question qui se pose alors inévitablement est celle de savoir qui détermine l'application de ces principes, c'est-à-dire qui apprécie s'il est nécessaire que telle ou telle action soit entreprise au niveau communautaire, et qui

¹³ Cet article a toutefois été, avec raison, critiqué par les tenants d'une véritable subsidiarité, qui se définit par rapport aux insuffisances des personnes ou institutions « inférieures », et à leur demande, pour exercer des actions qu'ils ne peuvent eux-mêmes accomplir, alors que la subsidiarité européenne repose sur le présupposé que certaines actions doivent nécessairement relever de la compétence communautaire sans que les Etats et les sociétés civiles aient été consultés sur leurs propres capacités. Voir notamment Chantal DELSOL, *L'Etat subsidiaire* (PUF, 1992) et *Le principe de subsidiarité* (PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993).

¹⁴ Article I-11.

¹⁵ Il serait toutefois préférable d'introduire clairement la possibilité de modifier la répartition des compétences selon le principe de subsidiarité, celui-ci se définissant par rapport à l'incapacité d'action d'une personne ou d'une institution dont la capacité est par nature variable en fonction de l'époque et des circonstances.

¹⁶ Constituèrent, selon le projet de Constitution européenne, des compétences exclusives (art.I-13) : « les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les Etats membres qui ont adopté l'euro, la politique commerciale commune, l'Union douanière, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche » ainsi que la conclusion de certains accords internationaux.



contrôle que ces principes sont correctement mis en œuvre et qu'aucune action des institutions communautaires ne viole les principes de subsidiarité et de proportionnalité au détriment des institutions nationales, régionales, locales, ou de la société civile.

Le « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », qui figurait en annexe du projet de Constitution, prévoyait deux modalités politiques pour assurer le respect de ces principes. D'une part les institutions européennes, Commission, Parlement et Conseil notamment, devaient systématiquement élaborer, pour tout projet d'acte législatif européen, une fiche motivant la nécessité d'adopter cette norme au niveau européen grâce à des « éléments circonstanciés » et des « indicateurs qualitatifs et quantitatifs ». D'autre part, les Parlements nationaux étaient associés à l'adoption des normes communautaires, sous la double forme d'une large consultation organisée par la Commission Européenne, et de la possibilité pour eux de contester, pour cause de non-respect du principe de subsidiarité, les normes européennes qui devaient leur être systématiquement transmises par la Commission¹⁷.

Ce « Protocole » prévoyait aussi, et surtout pour ce qui nous intéresse, que « la Cour de Justice des Communautés Européennes est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés par un Etat membre ou transmis par celui-ci au nom de son Parlement national ou d'une chambre de celui-ci. »

Cette disposition était particulièrement intéressante et conforme à ce qui existe dans d'autres systèmes juridiques, tels les systèmes américain ou allemand, où la Cour Suprême et la Cour constitutionnelle Fédérale assurent un « contrôle du fédéralisme » en tranchant les conflits de compétences entre Etat fédéral et Etats fédérés. La Constitution allemande, de même que la Constitution européenne, détermine d'ailleurs expressément des compétences concurrentes entre *Bund* et *Länder* et des compétences exclusives du *Bund*. En Suisse, le Tribunal Fédéral est également chargé par la Constitution des conflits de compétences entre les autorités fédérales et les autorités cantonales.

Toutefois, si les dispositions du projet de Constitution européenne relatives à la subsidiarité sont un jour appliquées, ce qui serait souhaitable, il appartiendra aux Etats membres et aux Parlements nationaux de veiller scrupuleusement au respect des prérogatives nationales. Or, l'expérience historique de la plupart des Etats européens permet de douter d'une réelle prise en considération par les autorités exécutives et législatives, de l'importance des principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est pourquoi il conviendra, lorsque ce contrôle de subsidiarité et de proportionnalité sera véritablement institué, de permettre aux associations de défense des libertés et aux individus eux-mêmes de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes d'une action en contrôle du respect de ces principes.

III. Créer une voie de recours contre les décisions judiciaires nationales et garantir une application effective des droits fondamentaux

Résumé – Les normes communautaire, une fois vérifiée leur conformité aux Traités et le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, doivent être appliquées de manière uniforme dans l'ensemble de l'Union Européenne afin d'éviter que des distorsions importantes engendrent des inégalités inacceptables entre Européens en fonction de leur nationalité et faussent les échanges entre agents économiques. C'est pourquoi il importe de permettre aux citoyens d'exercer des recours contre les décisions judiciaires nationales devant une autorité supérieure

¹⁷ A compter de cette transmission, chaque Parlement national devait disposer d'un délai de 6 semaines, après consultation éventuelle des Parlements régionaux lorsqu'ils existent, pour « adresser aux présidents du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquels il estimait que le projet en cause n'était pas conforme au principe de subsidiarité ». Chaque Parlement national disposait de deux voix, réparties le cas échéant entre ses deux chambres, et tout projet de norme européenne devait être réexaminé si les institutions européennes recevaient des avis motivés représentant au moins un tiers des voix attribuées ou un quart lorsqu'il s'agit d'une norme relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces dispositifs, particulièrement originaux, constituaient certainement une avancée sur la voie d'un meilleur respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Mais en cas d'avis motivés des Parlements nationaux représentant un nombre de voix suffisant, les institutions communautaires pouvaient, à l'issue de leur réexamen du projet de norme, confirmer celle-ci sans qu'aucun recours soit possible. Et il était plus que regrettable que les citoyens ne puissent pas défendre leur liberté en exerçant un recours contre le projet de norme communautaire.



aux juridictions nationales qui puisse contrôler et arbitrer l'application par celles-ci des normes adoptées par les institutions communautaires et leur garantir une réelle protection de leurs droits fondamentaux.

1) Instituer un recours devant une juridiction suprême européenne

Les évolutions récentes de la jurisprudence européenne ...

Comme on l'a vu (voir note 1), la Cour de Justice des Communautés Européennes a peu à peu, au fil de sa jurisprudence, posé et contrôlé strictement les principes de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire, seuls à même de permettre cette application uniforme. Elle a franchi une étape supplémentaire dans un arrêt du 19 novembre 1991¹⁸, en posant le principe selon lequel « les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables ». Les Etats membres sont donc désormais responsables des violations des normes communautaires commises par toute autorité nationale, qu'elle soit législative, administrative, ou même judiciaire¹⁹.

Ainsi, la Cour de Justice des Communautés Européennes peut sanctionner un Etat membre lorsque la justice de cet Etat a méconnu les normes communautaires qu'elle est sensée appliquer. Elle n'a en particulier pas hésité à sanctionner l'Etat autrichien, en 2003²⁰, pour violation par sa Cour Suprême nationale d'une norme communautaire relative à la libre circulation des travailleurs²¹. Elle justifie cette sanction par le fait qu'il est indispensable de protéger les droits des citoyens de l'Union qui ne disposent d'aucun recours judiciaire contre les décisions des juridictions suprêmes de leur Etat national. Cette sanction s'accompagne d'une indemnisation du citoyen victime de cette violation par sa justice nationale.

Cette jurisprudence ne peut qu'être encouragée, car elle permet aux citoyens de l'Union de ne pas rester sans protection à l'égard des violations du droit communautaire dont ils sont parfois victimes du fait de leur justice nationale. Ce faisant, elle met un terme à la souveraineté nationale en matière de justice : même une décision judiciaire rendue en dernier ressort, c'est-à-dire sans possibilité de recours devant un autre juge national, peut être contrôlée et indirectement sanctionnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes. Elle transforme la Cour de Justice, de coordinateur des juges nationaux à travers les questions préjudicielles, en véritable censeur des juridictions suprêmes des Etats membres.

... doivent conduire à la mise en œuvre d'un recours judiciaire européen ...

Mais elle trouve ici sa limite : pourquoi se contenter d'une sanction de l'Etat membre pour violation judiciaire d'une norme communautaire ? Les citoyens n'ont-ils pas le droit à voir officiellement réexaminée leur affaire par un autre juge, supérieur à la juridiction suprême de leur Etat qui peut, comme toute juridiction, avoir commis une erreur ? Est-il juste de sanctionner un Etat parce que l'une de ses autorités judiciaires n'a pas respecté le droit communautaire ? Et, de toute façon, cette sanction pour violation d'une norme communautaire, ne nécessite-t-elle pas, pour la Cour de Justice, de statuer préalablement sur l'application de la loi européenne ?

Il serait dès lors opportun d'instituer, devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, un véritable système de recours contre les décisions judiciaires nationales lorsqu'est en jeu l'application d'une norme communautaire. Ce mécanisme de recours existe déjà, pour des litiges d'une autre nature, devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui peut être saisie par toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de la Convention Européenne du même nom, après épuisement des voies de recours interne, c'est à dire lorsqu'une décision a été rendue par une juridiction nationale sans possibilité de recours en droit interne.

¹⁸ CJCE – 19 novembre 1991 – Francovich et Bonifaci.

¹⁹ CJCE – 5 mars 1996 – Brasserie du Pêcheur et Factortame III.

²⁰ CJCE – 30 septembre 2003 – Gerhard Köbler c. Republik Österreich.

²¹ Il s'agissait d'un professeur d'université, M. Köbler, qui avait saisi les juridictions administratives autrichiennes afin d'obtenir le versement d'une indemnité spéciale d'ancienneté octroyée aux professeurs ayant exercé durant au moins quinze ans au sein des universités autrichiennes. Ce professeur faisait valoir que cette prime devait lui être accordée sur le fondement du principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union : il avait exercé plus de 15 ans dans d'autres universités européennes et estimait en conséquence pouvoir toucher cette indemnité qui ne pouvait au nom de ce principe être réservée aux seuls professeurs ayant effectivement exercé en Autriche. Sa demande était rejetée par la juridiction suprême autrichienne au motif que cette indemnité spéciale d'ancienneté constituait une prime de fidélité justifiant objectivement une dérogation au principe communautaire de libre circulation des travailleurs.



... et à l'institution d'une juridiction suprême européenne

Ce faisant, la Cour de Justice des Communautés Européennes serait érigée en juridiction suprême de l'Union Européenne, à l'image de la Cour Suprême américaine qui, placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, décide de la jurisprudence de l'ensemble des juridictions fédérales quant à l'application des règles communes. L'harmonisation de l'application du droit communautaire et la protection des droits des justiciables auraient beaucoup à y gagner.

2) Garantir une application effective des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux intégrés dans le projet de Constitution européenne ...

Le projet de Constitution européenne intégrait, dans sa « partie II », la Charte des droits fondamentaux, proclamée lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000.

Cette Charte « réaffirme les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux Etats membres, de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ». Elle reprend donc l'héritage juridique légué par les constitutions nationales des divers Etats membres, qu'il s'agisse de normes internes ou de conventions internationales²² ratifiées par ces Etats, ainsi que l'acquis de ces cinquante dernières années en matière de protection des droits de l'Homme à l'échelle européenne.

Il s'agit, pour exemples, de la dignité humaine, du droit à la vie et à l'intégrité de la personne ; de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'esclavage et du travail forcé ; du droit à la liberté et à la sûreté, au respect de la vie privée et familiale ; de la liberté de pensée, de conscience et de religion ; de la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'association ; de la liberté d'entreprise, du droit de propriété ; du droit à la diversité culturelle, religieuse et linguistique ; de l'égalité entre hommes et femmes, des droits de l'enfant et des personnes âgées, de l'intégration des personnes handicapées ; du droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, du droit à des conditions de travail justes et équitables, de la sécurité sociale et de l'aide sociale²³.

... devront être protégés en Europe comme ailleurs ...

La Constitution précisait que ces droits, réaffirmés et explicités, devaient être interprétés par les juridictions de l'Union et des Etats membres. Toutefois ce texte ne donnait pas pour mission à la Cour de Justice des Communautés Européennes de statuer sur des recours exercés par des citoyens de l'Union estimant être victimes d'une violation de ces droits par une autorité nationale ou par toute autre personne physique ou morale²⁴.

Or, cette mission est souvent attribuée aux juridictions suprêmes des Etats fédéraux. Ainsi, la Cour Suprême des Etats-Unis a rendu de nombreux arrêts d'une importance fondamentale pour les droits des citoyens américains, qui ont rythmé l'évolution de cette nation. Il est notamment possible de citer les arrêts relatifs à la préservation des droits individuels à la liberté et à la propriété durant le New Deal²⁵, ou les décisions en matière de discrimination raciale²⁶. De même, la Cour Constitutionnelle Fédérale allemande, créée par la « Loi Fondamentale », constitution adoptée en 1949, est chargée à la demande des autorités politiques ou judiciaires,

²² On peut penser notamment à la Déclaration Universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 ou à la Convention Internationale des droits de l'Enfant du 20 novembre 1989.

²³ On peut néanmoins regretter que cette Charte accorde tant d'importance aux droits fondamentaux dits « de la deuxième génération », d'inspiration socialiste, qui constituent autant de créances de l'individu sur la société : ces « droits » légitiment une intervention accrue de la puissance publique au détriment de la liberté et de la propriété individuelle qui constituent à notre sens les véritables droits fondamentaux de la personne humaine.

²⁴ Le projet de Constitution limitait en outre expressément ce contrôle du respect des droits fondamentaux au seul droit communautaire : son article II-111 prévoyait que « les dispositions de la Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». Il s'agit là certainement d'une lacune de ce texte, car il aurait été beaucoup plus opportun d'étendre le champ d'application de ces droits fondamentaux aux droits nationaux.

²⁵ Notamment « *Schechter Poultry Corporation v. United States* » en 1935, arrêt selon lequel l'état de crise visé au *New Recovery Act* ne doit pas donner à l'exécutif des pouvoirs plus importants que ceux qu'il possède en temps normal.

²⁶ De l'arrêt « *Plessy v. Ferguson* » en 1896 légitimant la séparation des Noirs et des Blancs dans les lieux publics au nom de la doctrine *séparés mais égaux*, à l'arrêt « *Brown v. Board of Education of Topeka* » de 1954 mettant fin à la discrimination scolaire.



ainsi que des citoyens, d'assurer la défense des droits fondamentaux proclamés par les 17 premiers articles de cette constitution. Le Conseil Constitutionnel français a pareillement pour mission, dans son contrôle des normes qui lui sont soumises, d'assurer la protection et la conciliation des droits fondamentaux proclamés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et dans la Constitution de 1946. La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat assurent aussi le respect des droits fondamentaux en infirmant au besoin les arrêts ou jugements judiciaires ou administratifs qui leur sont déférés.

Ces différentes juridictions suprêmes assurent donc, au niveau national, la protection des droits fondamentaux des citoyens contre leurs violations par des décisions de nature législative, administrative ou judiciaire. Il en est de même, au niveau européen, de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, chargée d'assurer le respect des droits fondamentaux proclamés le 4 novembre 1950 dans la Convention du même nom. Celle-ci peut être saisie directement par les citoyens des Etats ayant ratifié cette Convention, contre les décisions judiciaires nationales, et après épuisement des voies de recours internes.

... par une juridiction chargée de garantir uniformément leur application

La garantie des droits fondamentaux pourrait être assurée par la Cour de Justice des Communautés européennes selon deux principales modalités. D'une part, s'il est constaté qu'une norme nationale est contraire à l'un de ces principes, par la procédure dite de « constatation de manquement », c'est-à-dire en condamnant l'Etat membre qui ne s'y conforme pas.

Ensuite, à supposer l'existence d'un véritable recours des individus contre les normes communautaires et l'instauration d'une voie de recours contre les décisions judiciaires nationales, les individus pourraient eux-mêmes revendiquer le respect de ces droits fondamentaux directement applicables. Ainsi pourrait être assuré, de manière uniforme sur l'ensemble du territoire européen, une véritable garantie des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne.

La question qui se poserait alors, à plus long terme, serait celle de l'opportunité d'une coexistence de deux Cours chargées d'appliquer les mêmes droits fondamentaux. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a une compétence territoriale actuellement plus large que la Cour de Justice de l'Union Européenne, puisqu'elle compte 46 Etats signataires. Mais l'espace communautaire s'élargit progressivement, de sorte que de moins en moins d'Etats seront signataires de la Convention Européenne des droits de l'Homme sans être membres de l'Union Européenne. Il pourrait dès lors être envisagé un rapprochement entre ces deux institutions : la Cour Européenne des Droits de l'Homme pourrait ainsi devenir une composante de la juridiction communautaire²⁷.

IV. Instituer une autorité de jugement et de poursuite pour les litiges trans-étatiques et la criminalité transfrontalière

Résumé – La protection des droits des citoyens de l'Union souffre aussi du manque de coopération entre les juridictions nationales, ce qui rend de plus en plus nécessaire l'institution d'une véritable autorité européenne de jugement et de poursuite pour les litiges et les infractions qui dépassent les seules frontières des Etats membres.

Les graves lacunes de la coopération judiciaire en Europe ...

Les frontières, effacées pour permettre la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, constituent encore une véritable barrière en matière de justice dans tous les domaines. Ainsi, en matière de garde des enfants lorsque les parents résident tous deux en zone frontalière de deux pays limitrophes, tels la France et la Belgique, l'intervention judiciaire se trouve considérablement limitée.²⁸

²⁷ Il pourrait même être envisagé que des Etats ayant ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme sans être membres de l'Union Européenne, tels que la Turquie, puissent recourir à la juridiction communautaire en matière de droits fondamentaux. Ce rapprochement est d'autant plus légitime que l'application jurisprudentielle de la Charte et de la Convention évoluera probablement dans un sens identique, puisque le projet de Constitution montre qu'il est envisagé une adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme avec un sens et une portée identique des droits fondamentaux dans ces deux ensembles juridiques (article II-112).

²⁸ En matière d'affaires familiales, des accords ont été adoptés au niveau communautaire permettant d'uniformiser les droits et procédures des différents Etats membres : *Bruxelles I* en 1968, *Bruxelles II* en 2000 et 2005 - depuis le sommet de Tampere en 1999, la pierre angulaire de la coopération judiciaire est le principe de « reconnaissance mutuelle » des décisions judiciaires



Lorsqu'une infraction pénale est commise par des résidents communautaires dans plusieurs Etats membres, aucune sérieuse coordination ne peut être mise en place entre les différentes autorités judiciaires et policières. L'arrestation d'un individu ayant commis une infraction dans un Etat membre alors qu'il réside dans un autre Etat membre relève aussi, malgré le mandat d'arrêt européen²⁹, d'un véritable parcours du combattant. Il en est de même pour la signification des décisions judiciaires civiles et pénales à l'échelle européenne et pour l'exécution des peines d'un Etat à un autre de l'Union.

A tel point que, malgré quelques évolutions récentes³⁰, il n'est pas exagéré de considérer que l'espace communautaire reste encore largement une véritable passoire pour la criminalité et une zone de non droit.

... rendent nécessaire l'institution d'une véritable justice européenne ...

C'est la raison pour laquelle l'intensification croissante des échanges de toutes natures entre ressortissants de différents Etats membres de l'Union rend de plus en plus nécessaire la substitution, aux règles classiques du droit international privé, d'une véritable justice européenne pour l'ensemble des litiges trans-étatiques, à l'image de ce qui existe dans les principaux Etats fédéraux.

Ainsi, le pouvoir judiciaire américain se caractérise par la superposition de juridictions dans les Etats fédérés, pour les litiges internes à ces Etats, et de juridictions fédérales compétentes notamment lorsque le litige oppose des Etats entre eux ou des citoyens de différents Etats. La Constitution suisse prévoit de même que le Tribunal Fédéral connaît des différends entre la Confédération et les cantons, et entre cantons. Le pouvoir judiciaire allemand se compose aussi de juridictions dans les Länder et de juridictions fédérales.

... par la création d'un Siègre et d'un Parquet européens

La Cour de Justice des Communautés européennes pourrait ainsi connaître des litiges de nature civile et commerciale entre ressortissants de différents Etats membres, des contentieux administratifs entre les citoyens d'un Etat membre et les autres Etats membres, et être composée d'autorités de poursuite et de jugement en matière pénale pour les infractions commises au niveau européen et les infractions de nature communautaire.

Afin de lutter contre les nouvelles menaces terroristes nées des attentats de New-York du 11 septembre 2001, de Madrid du 11 mars 2004 et de Londres du 7 juillet 2005, et pour combattre les nouvelles entreprises multinationales de délinquance organisée, liées en particulier au blanchiment des capitaux et à la traite des êtres humains par la prostitution entre l'est et l'ouest de l'Europe, il est urgent d'instituer un véritable Parquet européen, en se fondant sur les instruments récemment mis en place que constituent Eurojust et l'OLAF³¹.

nationales dans tous les Etats membres – de nouveaux principes de notification et signification des décisions judiciaires d'un Etat membre à l'autre ont aussi récemment été adoptés.

²⁹ Le mandat d'arrêt européen a été institué par la décision-cadre du 13 juin 2002. Il s'inscrit dans une véritable prise de conscience de la nécessité d'une coopération pénale accrue entre autorités nationales au sein de l'Union, consécutive à l'Appel de Genève signé le 1^{er} octobre 1996 par 7 juges européens tels que l'espagnol Baltasar Garzon ou le français Renaud Van Ruymbeke, qui a précédemment conduit le 29 mai 2000 à l'adoption par l'Union Européenne d'une Convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale

³⁰ Des procédures innovantes ont été mises en œuvre en 2005 en matière de coopération entre autorités judiciaires pénales des divers Etats membres : mise en commun des casiers judiciaires français, italiens, allemands, belges et luxembourgeois ; création d'un « mandat européen d'obtention de preuves » plus efficace que les traditionnelles commissions rogatoires internationales ; institution d'une procédure de gel de biens ou éléments de preuve

³¹ Eurojust, organe communautaire dont le siège est à La Haye, a été créé par le Conseil européen du 6 décembre 2001, qui lui a donné pour objectif de renforcer la coopération pénale au sein de l'Union afin de combattre la criminalité transfrontalière. Le projet de Constitution, dans son article III-273, précisait qu'Eurojust a pour mission « d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des Etats membres et par Europol ». Cet article prévoyait aussi que la loi européenne pourrait fixer de nouvelles tâches à Eurojust, relatives au déclenchement et à la coordination des poursuites pénales et au renforcement de la coopération judiciaire. L'article III-274 prévoyait que « pour combattre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière, ainsi que les infractions portant atteinte aux intérêts de l'Union, une loi européenne du Conseil des ministres peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust » et que ce Parquet serait alors « compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices de crimes graves affectant plusieurs Etats membres ainsi que d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union » et pour « exercer devant les juridictions compétentes des Etats membres l'action publique relative à ces infractions ». Il s'agissait là à notre sens de l'une des avancées les plus significatives de cette Constitution et de l'un des motifs les plus importants de notre déception suite à son échec. Cette regrettée disposition présentait toutefois une insuffisance puisqu'il était encore nécessaire d'adopter une loi pour entériner l'existence de ce Parquet européen et que la Constitution, préférant renvoyer les poursuites devant les juridictions des



La Cour de Justice des Communautés européennes pourrait ainsi progressivement être transformée en véritable Cour Suprême de l'Union Européenne, chargée tout à la fois d'assurer un contrôle de conformité des normes aux traités et de subsidiarité, de statuer sur les recours des citoyens à l'encontre des décisions juridictionnelles nationales, de garantir l'application des droits reconnus par la « Charte des droits fondamentaux » et de poursuivre et juger les affaires civiles, commerciales et pénales d'importance européenne.

Elle remplirait ainsi pleinement son rôle de juridiction suprême de l'ordre communautaire en étant le garant des normes fondamentales de l'Union, des libertés individuelles, des droits fondamentaux, en assurant une unité de jurisprudence permettant une application plus effective et uniforme des règles communautaires adoptées de manière démocratique par les Etats membres et en relevant les défis de l'europanisation des litiges, du terrorisme et de la criminalité organisée.

Cette pluralité de compétences de la juridiction communautaire nécessiterait inévitablement une refonte institutionnelle, les deux instances composant actuellement la Cour de Justice des Communautés Européennes, que sont la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance, ne suffisant alors évidemment pas à remplir toutes les missions très diverses qui lui seraient ainsi dévolues.

Il serait de ce fait envisageable de créer à leur place 5 institutions judiciaires européennes, qui pourraient, comme pour les institutions politiques, siéger dans des Etats membres différents³².

- **Une Cour Constitutionnelle Européenne** (CCE), chargée de protéger les normes fondamentales de l'Union et d'assurer un équilibre entre les intérêts communautaires et nationaux, pourrait assurer le contrôle de conformité, de subsidiarité et de proportionnalité, et statuer sur les recours exercés à l'encontre des normes communautaires ;
- **Un Tribunal Administratif Européen** (TAE) serait chargé des recours contre les actes administratifs communautaires, des litiges relatifs à la responsabilité contractuelle et extra-contractuelle des institutions communautaires, et de la fonction publique européenne ;
- **Un Tribunal de Grande Instance** (TGI) européen, composé de plusieurs chambres, aurait compétence pour statuer sur les recours contre les décisions judiciaires nationales, notamment en matière de droits de l'Homme, ainsi que sur les litiges trans-étatiques, la criminalité transfrontalière et les infractions portant atteinte aux intérêts de l'Union ;
- **Un Parquet Européen** aurait compétence pour coordonner les autorités nationales en matière pénale, pour exercer les poursuites devant le TAE et le TGI et pour y représenter à l'audience les intérêts de la société européenne ;
- **Une Cour Supérieure Européenne** (CSE) aurait pour fonctions de trancher les problèmes d'orientation des litiges entre ces différentes institutions judiciaires, de statuer sur des recours exercés à l'encontre de certaines de leurs décisions, et assurerait la promotion, la discipline et l'éthique des magistrats de ces institutions.

La juridiction communautaire serait ainsi une Cour Suprême d'un type bien particulier, regroupant en un même ensemble les caractéristiques de la plupart des juridictions suprêmes occidentales³³. Son champ d'intervention serait néanmoins beaucoup plus réduit que celui de ces juridictions, puisqu'elle n'interviendrait, sauf pour la

Etats membres, ne prévoyait pas l'institution d'un siège européen. L'OLAF, Office de Lutte Anti-Fraude, créé au sein de la Commission européenne le 28 avril 1999, a pour mission de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne par des enquêtes internes sur les irrégularités commises au sein des institutions et organes communautaires et par des enquêtes externes sur les fraudes aux fonds communautaires. Elle bénéficie pour ce faire d'une très grande indépendance, récemment critiquée par la Commission et par des députés français. Elle pourrait à notre avis utilement être intégrée au sein d'un Parquet européen, ce qui permettrait à des magistrats en principe indépendants des institutions européennes d'exercer sur son fonctionnement un contrôle de nature judiciaire et non plus politique.

³² Cette pluralité d'institutions judiciaires était prévue par le projet de Constitution européenne, qui créait, aux côtés de la Cour de Justice, un Tribunal de Grande Instance compétent notamment pour les recours en annulation et en carence contre les institutions communautaires, et dont les décisions pouvaient faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de Justice européenne limité aux questions de droit. L'article art.III-369 de ce projet de Constitution prévoyait que la loi européenne pouvait créer des tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal de Grande Instance chargés de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques.

³³ Elle serait ainsi dotée de plus de compétences que ces juridictions : transposée à la France, elle regrouperait à la fois les attributions du Conseil Constitutionnel, de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat, auxquels il faudrait ajouter un super-Parquet. Elle constituerait une force judiciaire aussi importante que les juridictions fédérales, la Cour Suprême américaine et le FBI réunis.



criminalité transfrontalière, que lorsqu'une règle de droit communautaire clairement identifiée est en jeu³⁴, son objectif étant d'assurer une application effective et uniforme de ce droit à l'échelle européenne et au-delà des souverainetés nationales et des frontières³⁵.

Une dévolution aussi importante de compétences à la juridiction communautaire devrait nécessairement s'accompagner tout à la fois d'un contrôle et d'une responsabilisation accrue de ces institutions et d'un renforcement de l'indépendance et de l'éthique des magistrats communautaires.

Cette réforme de grande ampleur de la juridiction communautaire n'est pas utopique si les gouvernements nationaux acceptent de renoncer à leur souveraineté en matière de justice sur les litiges impliquant la mise en œuvre de règles de droit communautaire, s'ils comprennent qu'est en jeu la protection des droits de leurs ressortissants et l'amélioration constante des relations économiques et sociales au sein de l'Union.

Elle permettrait de rapprocher les citoyens des institutions et politiques européennes, en leur donnant un réel pouvoir de contrôle sur l'adoption des normes communautaires et en leur garantissant une protection effective et uniforme de leurs droits.

Elle constitue aujourd'hui selon nous, par l'importance du chantier à mettre en œuvre et par ses conséquences effectives dans la vie quotidienne des citoyens des Etats membres, un axe prioritaire de relance de la construction européenne. Les limites rencontrées ces dernières années dans l'édification d'une communauté d'intérêts entre les peuples européens sur des fondements économiques et politiques doivent conduire à explorer une nouvelle voie. Le XXIème siècle européen sera judiciaire ou ne sera pas.

³⁴ Les compétences dévolues à l'Union étant de plus en plus larges, son champ d'intervention sera néanmoins probablement de plus en plus étendu. Il convient ici de souligner que l'objectif n'est pas d'instituer un « monstre juridique », tentaculaire ou à plusieurs bras, mais de doter l'Union Européenne d'une force juridictionnelle suffisamment importante et puissante pour garantir le respect des libertés individuelles face à un accroissement constant des compétences des institutions politiques communautaires et de lutter contre les enjeux transfrontaliers rencontrés au quotidien par les citoyens de l'Union et les praticiens du droit.

³⁵ L'application uniforme du droit communautaire ne signifie évidemment pas l'uniformisation des règles de droit : le droit communautaire doit être appliqué partout de la même manière, mais les Etats membres doivent conserver, selon le principe de subsidiarité, des compétences propres pour lesquelles les règles de droit peuvent différer d'un Etat à l'autre, comme cela existe notamment aux Etats-Unis.



Focus

Juridiction communautaire et justice européenne

Née du Traité instituant une communauté du charbon et de l'acier (CECA) en 1952, la Cour de Justice des Communautés Européennes présente, comme les autres institutions communautaires, de fortes particularités liées au double impératif d'une intégration juridique permettant une application uniforme et effective des règles communautaires, et du respect des souverainetés nationales.

Elle présente de ce fait une nature hybride.

Chargée par l'article 220 du Traité sur l'Union Européenne d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité » elle a les caractéristiques d'une juridiction internationale dont la mission est de sauvegarder des règles librement consenties entre plusieurs Etats et de veiller au maintien de bonnes relations entre institutions supranationales et entre Etats membres d'une même union économique et politique. L'article 239 TUE prévoit ainsi que « la Cour de Justice est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres en connexité avec l'objet du présent traité ». De même, selon l'article 227 TUE, « chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité ». La Commission européenne dispose du même pouvoir d'attraire en justice un Etat membre selon la procédure de constatation de manquement. La Cour de Justice rend alors un arrêt obligatoire pour l'Etat fautif, qui peut ensuite se voir infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte en cas de non respect de cet arrêt. La Cour de Justice des Communautés Européennes ne diffère guère en cela des autres juridictions chargées de faire respecter le droit international, telles que la Cour Internationale de Justice ou la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Mais, à la différence d'une juridiction internationale classique, elle a aussi compétence pour trancher les litiges au sein de l'« ordre constitutionnel communautaire » : entre les institutions communautaires d'une part, qui par nature cherchent chacune à accroître leurs pouvoirs au détriment des autres - de nombreux arrêts ont ainsi été rendus pour statuer sur des litiges entre le Parlement Européen et le Conseil de l'Union Européenne ; entre les institutions et les Etats membres d'autre part, en veillant à ce que celles-ci n'outrepassent pas les prérogatives qui leur ont été conférées, en application notamment du principe de subsidiarité.

Elle assure par ailleurs un contrôle de la conformité au traité des actes des institutions et des normes communautaires, ainsi que des traités internationaux signés par la Communauté, selon des procédures spécifiques telles que le recours en annulation ou l'exception d'illégalité. Elle est ainsi chargée, telle une Cour Suprême d'un Etat fédéral ou unitaire, de veiller à la séparation des pouvoirs et à la protection de la charte constitutionnelle fondamentale au sein de l'ordre constitutionnel communautaire. Toutefois, elle reste là encore une juridiction supranationale qui n'interfère pas directement dans l'ordre juridique interne des Etats membres.

Il en est tout autrement lorsque, conformément à sa mission, elle veille à la bonne application des dispositions communautaires dans les législations nationales.

Les traités communautaires ne sont pas des conventions internationales ordinaires : ils organisent les modalités pratiques de la libre circulation des capitaux, marchandises et individus au sein d'un espace de libre échange et prévoient la mise en œuvre au profit des citoyens et sociétés des Etats membres d'un certain nombre de droits

et de politiques communes dans de multiples domaines. Ils ne concernent donc pas seulement des Etats qui seraient tenus d'un certain nombre d'obligations de nature internationale, mais visent directement les ressortissants de ces Etats en tant que sujets de droit à part entière et dans leur vie quotidienne. Les peuples européens sont en outre directement associés à l'œuvre communautaire par l'intermédiaire du Parlement Européen chargé de les représenter. De plus l'article 177 prévoit expressément que des problèmes de droit communautaire, relatifs à la validité et l'interprétation de normes communautaires, peuvent apparaître dans des litiges d'ordre interne pendants devant des juridictions nationales : dans cette hypothèse, le juge national est tenu de surseoir à statuer et de renvoyer le problème à la Cour sous la forme d'une question préjudicielle en interprétation ou en appréciation de validité.

C'est dès lors sans aucunement dépasser ses pouvoirs que la Cour de Justice, en sa qualité de gardienne des traités et de régulateur du système communautaire, a, dès les années 1960, déduit de ces fortes particularités que les normes communautaires ont nécessairement un effet direct en droit interne. Elles doivent être transposées dans les législations nationales, directement pour les règlements et de manière claire et fidèle pour les directives. Et les justiciables doivent avoir la possibilité de les invoquer directement devant le juge national, qui constitue le relais naturel de la mise en œuvre du droit communautaire au profit des ressortissants des Etats membres.

Elle a de même très logiquement interprété les traités en affirmant le principe selon lequel les normes communautaires, étant adoptées avec le plein consentement des Etats membres qui se sont engagés les uns envers les autres, doivent primer sur les normes nationales. Aucun acte national ne peut aller à l'encontre d'une norme communautaire et le juge national, en cas de conflit de normes, doit appliquer la norme communautaire et non la norme nationale¹, et il doit en tout état de cause interpréter son droit interne à la lumière du droit communautaire. Ce principe de primauté du droit communautaire permet en outre, en principe, une véritable harmonisation des jurisprudences nationales en vue d'une application uniforme du droit communautaire. La Cour de Justice constitue ainsi la juridiction suprême de l'ordre communautaire, chargée de veiller à l'application effective et uniforme par les Etats membres et les juges nationaux des traités et des normes qui en sont dérivées.

Toutefois, à la différence d'une Cour Suprême ordinaire, et afin de respecter les souverainetés nationales, son intervention est prévue en aval et non en amont de l'adoption des normes nationales, et avant et non après les décisions des juges nationaux, au travers des procédures telles que le recours en responsabilité contre les actes étatiques contraires aux normes communautaires et le mécanisme des questions préjudicielles en interprétation ou en appréciation de validité.

La Cour de Justice des Communautés Européennes constitue enfin une juridiction administrative, de nombreuses compétences étant en ce domaine attribuées au Tribunal de Première Instance, qui avec la Cour de Justice compose la CJCE. Le TPI est ainsi chargé d'une partie importante des contentieux dans les domaines de la responsabilité contractuelle et extra-contractuelle des institutions communautaires, de la fonction publique européenne, des recours en annulation et en carence introduits par les personnes physiques et morales contre les actes administratifs communautaires, ou encore des recours en indemnité.

**Claude GIRARD est le pseudonyme d'un jeune magistrat français.****Programme d'étude IDENTITÉS EUROPÉENNES**
S é r i e P O L I T I Q U E SRetrouvez tout l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org**Politiques énergétiques européennes: 10 questions, 10 réponses pour l'avenir**

Par Hiledegard von LIECHTENSTEIN (Note 7, mars 2006, Fr/Eng).

Vous avez dit conservateur ?

Entretien de Jean-Thomas LESUEUR (« Politique Magazine », mars 2006).

La lente marche du "lobbying d'idées" en France

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« La Revue parlementaire », décembre 2005).

One steps forwards...

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« PublicAffairs News », octobre 2005).

Quelle politique environnementale pour demain ? Les leçons de l'histoire, les pistes de l'avenir

Rencontre du Comité France, 28 juin 2005, Paris. Intervenants : Emmanuel LE ROY LADURIE et Guillaume SAINTENY.

L'Europe en ballottage – Quelle réponse au Traité constitutionnel européen ?

Rencontre du Comité France, 10 mai 2005, Paris. Intervenants : Marie-France GARAUD et Hervé MARITON.

Chronique des engagements buissonniers : les hommes, la France, la politique

Rencontre du Comité France, 7 décembre 2004, Paris. Intervenants : Denis TILLINAC.

Constitution européenne : l'Europe y trouve-t-elle son compte ?

Par Laurent LEMASSON (Tribune 3, décembre 2004, Fr).

Ce qui ce joue à Kiev

Article collectif (« Le Figaro », 29 novembre 2004). Signataires : Galina ACKERMAN, Mihnea BERINDEI, Alain BESANÇON, Béla BORSI KALMAN, Pascal BRUCKNER, Stéphane COURTOIS, Brice COUTURIER, Chantal DELSOL, Alain FINKIELKRAUT, André GLUCKSMANN, Romain GOUPIL, Anat KALMAN, Stephen LAUNAY, Janos MARTONYI, Jean-François MATTEI, Corentin de SALLE, Françoise THOM, Sabine RENAULT-SABLONNIÈRE, Pierre RIGOULOT, Pedro SCHWARTZ, Ilios YANNAKAKIS.

PROCHAINE MANIFESTATIONRetrouvez tout l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

26 avril 2006 – Paris (Comité France)

Les élites sont-elles encore légitimes ? Institutions, démocratie, sociétéIntervenants : **Philippe NEMO**, professeur à l'ESCP-EAP, auteur de "Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et au Moyen Âge" (PUF, 1998), "Histoire des idées politiques aux temps modernes et contemporains" (PUF, 2002) et de "Qu'est-ce que l'Occident ?" (PUF, 2004), auteur de l'article « La double oligarchie de la Ve République » (à paraître dans la revue "Commentaire", sera distribué aux participants), **Nathalie BRION**, co-Présidente du Tendances Institute et **Jean BROUSSE**, directeur de collection, administrateur des Éditions du Cherche Midi, administrateur du Comité France de l'Institut Thomas More et co-Président du Tendances Institute, auteurs de "La bulle. La France divorce de ses élites" (La table ronde, 2006).

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More et de l'auteur, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance.

Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Institut Thomas More ASBL © Avril 2006