Strasbourg, le 7 juillet 2003

Diffusion restreinte
CDL-JU (2003) 22
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

Le rôle de la Cour de Justice en tant que Cour constitutionnelle

Intervention de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias
Président de la Cour de justice des Communautés européennes

lors de la 55ème session plénière de la Commission
(Venise 13 juin 2003)

This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

La fonction de la Cour de justice comme Cour constitutionnelle de la Communauté a pris un poids de plus en plus important dans les années récentes.

J'aimerais bien clarifier à cet égard que la caractérisation de la Cour de justice en tant que Cour constitutionnelle ne repose pas seulement sur l'analogie entre les traités constitutifs et la Constitution. Certes, une telle similitude a été soulignée non seulement par la doctrine, mais aussi par la Cour elle-même, qui, à maintes reprises, a qualifié le traité comme charte constitutionnelle de base et qui, surtout, a souvent interprété les traités avec des méthodes plus constitutionnelles qu'internationales.

Mais, au-delà de cette analogie entre les traités et la constitution, certaines des fonctions juridictionnelles qui incombent à la Cour s'apparentent à celles qui sont propres aux Cours constitutionnelles nationales.

Il en est ainsi notamment du contrôle de la conformité avec les traités du droit communautaire dérivé, de la garantie de l'équilibre institutionnel, de la délimitation des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, de la protection des droits fondamentaux et du contrôle préventif de la conformité avec les traités des accords de la Communauté avec des tiers.

Avant de formuler quelques commentaires sur certaines parmi ces fonctions constitutionnelles, j'aimerais souligner qu'il ne s'agit pas de fonctions juridictionnelles constitutionnelles au sens formel car elles sont exercées à travers des voies procédurales diverses qui n'ont pas une nature exclusivement constitutionnelle, mais qui sont également destinées à la réalisation de fonctions d'un autre genre.

A. Le contrôle de la constitutionnalité du droit communautaire dérivé

Le contrôle de la conformité avec les traités du droit communautaire dérivé s'exerce à travers le recours en annulation prévu à l'article 230 du traité CE, à travers l'examen préjudiciel de la validité des actes des institutions de la Communauté prévu à l'article 234 et enfin via le contrôle incident de la légalité des normes générales prévu à l'article 241.

Le fait que le "contrôle de légalité" prévu dans ces dispositions est conçu comme un contrôle de constitutionnalité apparaît clairement dans l'arrêt *"Les Verts"*[1], dans lequel la Cour de justice, à partir du texte de l'article 173 du traité (actuel article 230), qui, à ce moment-là, prévoyait seulement un contrôle de la légalité des actes du Conseil et de la Commission, a déclaré que les actes du Parlement européen qui produisent des effets juridiques à l'égard de tiers étaient également sujets à un tel contrôle. Cette conclusion était en effet principalement basée sur la considération que *"la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité."*

B. L'équilibre institutionnel

En deuxième lieu, la garantie de l'"équilibre institutionnel" -notion qui a dans le système communautaire une signification semblable à celle de la division des pouvoirs dans les Etats

[1] Affaire 294/83, les Verts c. Parlement, arrêt du 23 avril 1986, Rec. 1339.

membres et qui a été utilisée dans la jurisprudence de la Cour dès les premières années du traité CECA- a une grande importance dans les conflits institutionnels, lesquels ont occupé de plus en plus la Cour dans les dernières années.

La résolution des conflits institutionnels n'est pas liée à une voie de recours spécifique mais est abordée à l'occasion de recours en annulation ou en carence, ce qui montre comment des voies procédurales inspirées du modèle du contentieux administratif national peuvent être utilisées de façon efficace pour l'exercice d'une juridiction de type constitutionnel.

Sont particulièrement significatifs à cet égard les conflits relatifs à la base juridique des actes communautaires. En effet, dans un système de compétences d'attribution, le choix de la base juridique des actes entraîne d'importantes conséquences juridiques, dès lors que ce choix détermine l'organe ou les organes compétents, les modalités d'adoption de l'acte (unanimité, majorité simple ou majorité qualifiée au sein du Conseil), ainsi que la nécessité éventuelle (et les modalités) de l'intervention du Parlement européen.

Le contentieux interinstitutionnel sur la base juridique des actes communautaires s'est développé à partir de l'affaire dite *des préférences généralisées*, tranchée par l'arrêt du 26 mars 1987[2]. Depuis ce premier arrêt les affaires relatives au choix de la base juridique se sont multipliés.

L'arrêt bien connu rendu par la Cour dans l'affaire *Tchernobyl*[3] s'inscrit également dans la perspective de la garantie de l'équilibre institutionnel.

Dans cet arrêt, la Cour de justice a, par voie jurisprudentielle, reconnu au Parlement européen une légitimation active pour attaquer les actes du Conseil, légitimation limitée aux moyens nécessaires pour la défense de la compétence propre du Parlement. La Cour, qui, moins de deux années auparavant, dans un arrêt relatif à la "comitologie", avait considéré que les dispositions applicables en leur état actuel ne lui permettaient pas de reconnaître une légitimation active au Parlement européen par la voie jurisprudentielle, rectifia ainsi sa propre jurisprudence sur base d'une motivation axée sur sa propre fonction en tant que garante de l'équilibre institutionnel au sein de la Communauté.

Il est intéressant de constater que le traité de Maastricht sur l'Union européenne a ensuite consacré expressément la légitimation active du Parlement européen dans des termes repris de cette jurisprudence et a accordé une légitimation comparable -c'est-à-dire dirigée vers la défense de ses compétences propres- à la future Banque centrale européenne ainsi que, durant la seconde phase de l'union économique et monétaire, à l'Institut monétaire européen. La fonction de la Cour en tant que garante de l'équilibre institutionnel a été ainsi confirmée et renforcée.

C. La délimitation des compétences entre la Communauté et les Etats membres

---

2 Affaire 45/86, Commission c. Conseil, arrêt du 26 mars 1987, Rec. 1493.

3 Affaire C-70/88, Parlement c. Conseil, Rec. I-2041.

En troisième lieu, et encore plus clairement qu'en relation avec les conflits institutionnels, la nature constitutionnelle de la juridiction de la Cour de justice apparaît quand on se réfère à la délimitation des compétences entre la Communauté et ses Etats membres.

Il s'agit certainement d'une des caractéristiques les plus marquantes du système juridique communautaire: il n'est pas loisible aux Etats membres de déterminer de façon unilatérale ou même collectivement, si ce n'est en amendant les Traités constitutifs, l'étendue des compétences qu'ils ont conférées à la Communauté, puisque les conflits de compétence entre les Etats et la Communauté sont soumis à la juridiction de la Cour.

Cette fonction s'exerce au travers des procédures en manquement, des questions préjudicielles, des recours en annulation (introduits principalement par les Etats membres contre des actes du Conseil, normalement en relation avec le choix de la base juridique) ainsi que des Avis dont il est question à l'article 228 du traité CE.

On a parfois dit que, dans de telles affaires, la Cour avait tendance à trancher en faveur de la compétence communautaire et que, ce faisant, elle agissait comme le moteur d'une intégration de type fédéraliste. Je ne partage pas cette opinion. Certes, je pense que pendant de longues années la Communauté a été la partie la plus faible dans de tels conflits et qu'à ce titre elle avait besoin d'être davantage protégée que les Etats membres. Mais la Cour n'hésite pas à rejeter une compétence communautaire lorsqu'elle considère qu'une matière donnée relève de la compétence des Etats membres. Je pense par exemple à des affaires dans lesquelles la Cour s'est clairement démarquée des arguments de type "intégrationniste" de la Commission, à savoir l'avis de la Cour sur l'*Accord OMC*[4], l'arrêt rendu dans l'affaire *Allemagne c. Commission* sur la politique de l'immigration[5] ou l'arrêt du 5 octobre 2000 rendu dans l'affaire *Allemagne c. Parlement et Conseil* sur la directive relative à la publicité en faveur du tabac, dans lequel la Cour a annulé ladite directive[6]. Bien entendu, dans d'autres affaires la Cour continue de protéger les intérêts communs de l'Union si elle considère qu'une compétence est communautaire, comme elle l'a fait récemment, dans l'arrêt du 10 décembre 2002, rendu dans l'affaire British American Tobacco, relative a la directive concernant la fabrication, présentation et vente des produits du tabac. Dans cette affaire la Cour a confirmé la validité de la directive à l'égard notamment du principe de subsidiarité.

A mes yeux, c'est donc davantage comme "gardienne de la constitution" que comme "moteur de l'intégration" que la Cour devrait être décrite.

* * *

Voici un résumé très sommaire des fonctions les plus caractéristiques de la Cour de justice en tant que Cour constitutionnelle.

Comme vous le savez, maintenant se développe un processus de constitutionnalisation de l'Union européenne. La première étape de ce processus est sur le point d'aboutir avec la

---

4 Avis 1/94 du 15 novembre 1994, Rec. I-5267.

5 Affaires 281, 283 à 285 et 287/85, Allemagne e.a. c. Commission, arrêt du 9 juillet 1987, Rec. p. 3203.

6 Arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, Rec.p. I-8419

présentation d'un texte constitutionnel, d'un projet de traité constitutionnel, élaboré dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Quel sera l'impact de cette nouvelle constitution sur le rôle de la Cour de justice en tant que Cour constitutionnelle ?

Je me bornerai à quelques remarques très brèves.

D'abord, il est manifeste que le rôle constitutionnel de la Cour sera renforcé. En effet, les suggestions de créer une nouvelle Cour constitutionnelle séparée de la Cour de justice ont été écartées et c'est à la Cour de justice qu'il incombera d'assurer le respect du droit dans l'application de la nouvelle constitution.

Plus particulièrement, la Cour continuera d'être chargée de veiller au respect des limites de la compétence de l'Union européenne.

En ce qui concerne le principe de subsidiarité, qui était au cœur des discussions de la Convention relatives au contrôle des compétences, on a finalement renoncé à la création d'une voie de droit spécifique pour son contrôle. On a certes consacré une voie politique pour renforcer le contrôle de la subsidiarité (le "early warning system"), mais, sur le plan du contrôle juridictionnel, on a finalement décidé de s'en tenir aux voies existantes et de permettre donc à la Cour d'exercer le contrôle des compétences de la Communauté, y compris en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, par les voies de droit existantes et notamment celle du recours en annulation.

Il faut relever également que, avec l'incorporation de la Charte au texte constitutionnel avec une valeur juridique formelle, la fonction de la Cour en tant que garante de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne sera constitutionnellement renforcée dans la mesure où elle sera amenée à interpréter un catalogue de droits fondamentaux ancré dans la Constitution elle-même.

Il est vrai que l'existence d'un catalogue constitutionnel de droits fondamentaux peut être de nature à accroître le risque de divergences de jurisprudence de la Cour de justice par rapport à la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, alors que, à l'heure actuelle, notre Cour applique systématiquement la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, à laquelle elle reconnaît une autorité particulière pour l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme, à partir du moment où il y aura un texte communautaire constitutionnel de référence en matière de droits de l'homme, à savoir la Charte de droits fondamentaux, cette Charte constituera pour la Cour de justice la source normative principale en ce qui concerne les droits de l'homme dans l'ordre juridique communautaire.

Heureusement, la Charte contient elle-même des dispositions qui visent à réduire le danger de contradiction avec la Convention européenne de droits de l'homme. Au surplus, le projet de constitution élaboré dans le cadre de la Convention européenne envisage l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. D'ailleurs, il ne se borne pas à attribuer à l'Union la compétence pour une telle adhésion, mais il va plus loin : il paraît consacrer une sorte de mandat constitutionnel en vue d'une telle adhésion.

Personnellement, je ne peux que saluer une telle évolution qui permettra que, plutôt que d'être en concurrence et de générer un schisme dans la protection des droits fondamentaux en

Europe, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme s'enrichissent mutuellement.