

Discours de Ole Due, La Cour de justice et la protection de l'individu

Légende: Ole Due, président de la Cour de justice de 1988 à 1994, présente dans ce discours, prononcé à l'occasion du 40ème anniversaire de la Cour, le rôle de la Cour de justice dans la protection des droits de l'individu à l'égard tant des États membres que des institutions communautaires. La Cour, à travers sa jurisprudence, comble les lacunes du Traité tout en contribuant au développement de l'ordre juridique communautaire.

Source: CVRIA. Quarantième anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes, 1952-1992.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993. 38 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_ole_due_la_cour_de_justice_et_la_protection_de_l_individu-fr-4be40f26-4364-4f62-acfa-0c6bb329dd10.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

La Cour de justice et la protection de l'individu

Allocution de M. Ole Due, président de la Cour de justice

Altesse Royale,
Messieurs les Présidents,
Messieurs les Ministres,
Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Dans le débat actuel sur l'Union européenne, la question est posée de savoir si, dans la construction de l'Europe unie, il est suffisamment tenu compte des principes fondamentaux de la démocratie.

Parmi ces principes figure celui d'une protection judiciaire efficace des droits de l'individu.

Permettez-moi donc, à l'occasion de ce quarantième anniversaire, de jeter un regard sur l'œuvre de la Cour, justement sous cet angle.

Il ne fait pas de doute que le traité instituant la Communauté économique européenne a voulu créer des droits dans le chef des ressortissants communautaires. Tel est le sens même des règles sur la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, ces quatre libertés qui constituent les fondements de la Communauté.

Il ne fait pas non plus de doute que le traité a également voulu assurer une protection judiciaire de l'individu, en conférant à la Cour de justice, en son article 164, la mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. L'expression « respect du droit » vise notamment les principes généraux du droit, y compris ceux destinés à protéger l'individu contre des atteintes à ses droits du fait de l'action des pouvoirs publics.

Toutefois, en observant les voies de recours ouvertes par le traité, on pourrait, à première vue, avoir l'impression que celles-ci ne sont pas suffisantes pour assurer une telle protection. Le traité ne prévoit, en effet, aucun droit de recours des personnes physiques ou morales contre les États membres, et il limite leur droit de recours en annulation contre les actes des institutions communautaires aux décisions de caractère individuel, alors que ces institutions disposent d'un vaste pouvoir d'édicter des règles de caractère général pouvant affecter les droits des individus.

En réalité, l'explication en est simple. Le traité n'a pas cette vision centralisatrice que certains prétendent y voir. La grande majorité des règles communautaires sont appliquées par les autorités nationales. La protection des droits individuels incombe donc, en premier lieu, aux juridictions nationales agissant dans le cadre de leurs compétences nationales.

Mais le traité a donné pour mission à la Cour d'assister les juridictions nationales dans cette tâche au moyen de la procédure du renvoi préjudiciel en interprétation du droit communautaire et en appréciation de validité des actes communautaires.

C'est donc, notamment, en prévoyant une coopération très étroite entre les juridictions nationales et la Cour de justice, chacune agissant dans le respect de la compétence de l'autre, que le traité a assuré la protection de l'individu contre des atteintes à ses droits de la part des États membres comme de la part des institutions communautaires.

Pour que ce système fonctionne, il faut que la disposition communautaire ou le principe général de droit, invoqué par l'individu devant son juge national et, le cas échéant, interprété ou reconnu par la Cour dans sa réponse à une question préjudicielle, puissent être appliqués par la juridiction nationale.

Cette condition a été assurée par la jurisprudence de la Cour à partir des arrêts Van Gend en Loos et Costa

contre Enel, deux arrêts rendus dès les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur des traités de Rome.

Le principe posé par cette jurisprudence est très simple: toute règle communautaire qui est inconditionnelle et suffisamment précise pour être appliquée par les juridictions nationales peut, selon son contenu, conférer aux personnes physiques et morales des droits dont ces juridictions doivent assurer le respect, nonobstant l'existence éventuelle de dispositions nationales de sens contraire.

Sur la base de ce principe, la coopération qui s'est développée entre les juridictions nationales et la Cour de justice a pu assurer la protection des droits individuels contre des atteintes de la part des autorités des États membres.

Très souvent, la Cour a été amenée à se prononcer sur la possibilité, pour ces États, de restreindre les quatre libertés déjà mentionnées, en invoquant des raisons tenant à l'intérêt général tel que compris par le législateur ou l'autorité administrative nationale. Dans de tels cas, ce sont plus particulièrement les juges nationaux de première instance qui ont saisi la Cour, et ce sont surtout des personnes physiques ou des entreprises modestes qui ont invoqué devant eux le droit communautaire. Les grandes entreprises ont souvent d'autres moyens d'éviter les inconvénients d'un cloisonnement des marchés dont elles peuvent quelquefois même tirer des avantages concurrentiels. En revanche, pour l'individu, le mécanisme préjudiciel apparaît bien comme l'instrument essentiel de protection des droits que lui confère le traité.

Pour apprécier si de telles entraves étaient conformes au droit communautaire, la Cour a souvent dû examiner de manière approfondie les considérations qui se trouvaient à la base d'une législation nationale dans un domaine non harmonisé au niveau communautaire. On peut se demander si cet examen, parfois vécu par les États membres comme une atteinte à leur souveraineté, est en accord avec l'esprit du principe de subsidiarité maintenant consacré, de manière générale, par le traité sur l'Union.

À mon avis, il faut répondre par l'affirmative à cette question. Après avoir vérifié la compatibilité avec le droit communautaire des objectifs invoqués par l'État membre en cause ainsi que le caractère en principe non discriminatoire de la législation litigieuse, la Cour se borne, en effet, à examiner si l'entrave provoquée par les moyens choisis par le législateur national ne va pas plus loin que ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. Ce faisant, elle applique le principe de proportionnalité, qui, en ce qui concerne l'action de la Communauté, a trouvé son expression dans le traité sur l'Union à côté de celui de la subsidiarité.

Mais, ainsi que Lord Keith vient de le souligner, un autre danger guette la coopération efficace entre les juridictions nationales et la Cour. Ce danger, c'est la durée des procédures préjudicielles. La Cour en est bien consciente et elle œuvre continuellement en vue de réduire cette durée malgré le nombre toujours croissant de ces renvois. Elle partage également le vœu exprimé par Lord Mackay que le Conseil adoptera bientôt sa proposition de transférer au Tribunal de première instance tous les recours directs formés par des personnes physiques et morales. Cette proposition vise à donner à la Cour le temps nécessaire pour traiter les renvois préjudiciels et au Tribunal la possibilité d'examiner de manière approfondie la situation factuelle parfois très complexe des affaires directes mentionnées - ce qui devrait aboutir également à renforcer la protection des droits de l'individu dans ce type d'affaires.

Si la Cour a pris soin de protéger les droits individuels contre des attaques menées par les autorités nationales, elle n'a pas été moins attentive à la protection de ces droits contre toute atteinte de la part des institutions communautaires.

Les traités ne contiennent aucun catalogue de droits fondamentaux et peu de dispositions consacrant d'autres principes généraux de droit, hormis ceux qui concernent directement l'action communautaire. Néanmoins, la mission conférée à la Cour d'assurer le respect du droit présuppose clairement l'existence de principes juridiques qui posent des limites à cette action et dont la Cour doit assurer le respect en appréciant la validité des actes des institutions.

Ces limites à l'action communautaire ne pouvaient pas résulter de l'application directe des dispositions

constitutionnelles des États membres ou des principes généraux du droit reconnus dans les divers ordres juridiques nationaux.

D'une part, la Cour n'a aucunement compétence pour interpréter et appliquer les Constitutions des États membres, ni d'autres règles de droit national. D'autre part, le contrôle de la validité des actes communautaires ne pouvait être exercé par le système juridictionnel de chaque État membre sans méconnaître la répartition des compétences prévue par le traité et sans renoncer au principe fondamental de l'unité du droit communautaire.

Ce fut donc un développement jurisprudentiel inévitable, lorsque la Cour assumait la pleine responsabilité de la protection des droits individuels contre toute atteinte de la part des institutions communautaires, non seulement dans les cas où ces institutions appliquent elles-mêmes les règles communautaires, mais également, en coopération avec les juridictions nationales, dans les cas beaucoup plus nombreux où cette application est le fait des États membres et de leurs administrations.

Il était bien sûr évident que la base matérielle d'une protection aussi étendue devait être trouvée dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres et dans les conventions internationales acceptées par ces États, dont notamment la convention européenne des droits de l'homme.

Certes, le fait d'assumer cette responsabilité n'est pas sans risque pour la Cour. Elle exige des études approfondies de droit constitutionnel comparé qui doivent porter non seulement sur les textes des différentes Constitutions, mais également sur les jurisprudences nationales. Et, aussi longtemps que la Communauté n'est pas liée en tant que telle par la convention européenne, le risque existe de se mettre en contradiction avec la jurisprudence future de la Cour européenne des droits de l'homme, sans que celle-ci ne puisse y porter remède.

La Cour est pleinement consciente de la nécessité d'assurer une protection des droits de l'individu aussi efficace que celle qui résulterait d'une application directe des sources nationales et internationales dont elle s'inspire. Elle se félicite du fait que, même si certaines cours constitutionnelles des États membres ont eu des hésitations à renoncer complètement à tout contrôle de conformité avec leur Constitution des règles communautaires, personne n'a jusqu'ici pu faire état d'une défaillance de la part de la Cour de justice.

La Cour se sent également confortée dans la conception qu'elle a de sa mission de protéger les droits fondamentaux de l'individu par le fait que le traité sur l'Union a consacré cette nécessité en reprenant les termes mêmes que la Cour a utilisés dans sa jurisprudence.

C'est aussi une grande satisfaction pour la Cour de voir que l'Union se donne expressément pour objectif de « renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ». La Cour a toujours considéré que la qualité de ressortissant communautaire avait pour corollaire le fait d'être porteur de certains droits devant être protégés. Dans le cadre de ses compétences, la Cour a œuvré pour accorder à ces droits une protection juridictionnelle aussi efficace que possible. Dans ses efforts, elle a eu un appui exemplaire des juridictions des États membres, qui n'ont même pas hésité à poser à la Cour des questions sur la compatibilité, avec le traité, des réglementations nationales restreignant l'accès au juge dans les domaines touchés par le droit communautaire.

Si je devais exprimer un vœu à l'occasion de ce quarantième anniversaire, ce serait que la Cour de justice ainsi que les autres institutions communautaires et les juridictions nationales continuent à considérer la protection des droits de l'individu comme un des objectifs mêmes de la construction européenne.