

E 3213

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 28 juillet 2006

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2006

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour de justice des Communautés européennes:- adaptation des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté européenne relatives aux compétences de la Cour de justice, en vue d'assurer une protection juridictionnelle plus effective.

COM(2006) 0346 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 6 juillet 2006

11356/06

**COUR 37
JUR 285
JUSTCIV 165
ASIM 57**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 3 juillet 2006

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au
Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour de
justice des Communautés européennes:
- adaptation des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté
européenne relatives aux compétences de la Cour de justice, en vue d'assurer
une protection juridictionnelle plus effective

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2006) 346 final.

p.j. : COM(2006) 346 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.6.2006
COM(2006) 346 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ
DES RÉGIONS ET À LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES**

**visant l'adaptation des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté
européenne relatives aux compétences de la Cour de justice, en vue d'assurer une
protection juridictionnelle plus effective**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ
DES RÉGIONS ET À LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES**

**visant l'adaptation des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté
européenne relatives aux compétences de la Cour de justice, en vue d'assurer une
protection juridictionnelle plus effective**

Introduction

Les particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent du droit communautaire¹. À cet effet, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures, dont la coopération étroite entre la Cour de justice et les juridictions nationales, organisée par la procédure de renvoi préjudiciel (article 234 du traité instituant la Communauté européenne, ci-après dénommé « traité CE »), est un élément essentiel.

Le traité d'Amsterdam a consacré l'objectif de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice. À cet effet, certaines des matières qui relevaient auparavant du titre VI du traité sur l'Union européenne (le « 3^{ème} pilier ») ont été intégrées dans le traité CE sous certaines conditions. Entre-temps, la construction de cet espace est devenue une priorité pour l'Union, grâce aux impulsions politiques notamment du Conseil européen en 1999 (Tampere) et 2004 (programme de La Haye) et la bonne coopération de toutes les institutions.

Dans le développement de cet espace de liberté, de sécurité et de justice, le respect des droits fondamentaux, et en particulier la protection juridictionnelle effective de toute personne, doit occuper une place essentielle. C'est dans cet esprit que l'article 67, paragraphe 2, second tiret, du traité CE impose au Conseil, à l'issue de la période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, de *prendre une décision « en vue d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice »* (c'est-à-dire les dispositions de l'article 68 dudit traité).

Or, la Commission constate que la période transitoire a expiré le 1^{er} mai 2004 et que le Conseil n'a pas entamé de travaux aux fins de remplir cette obligation juridique².

¹ Voir, notamment, les arrêts de la Cour de justice dans les affaires Les Verts/Parlement, 294/83, rec. p. 1339, point 23 ; Johnston, 222/84, rec. 1986, p. 1651, point 18 ; C-50/00 P, Unión de pequeños agricultores, rec. 2002, I-6677, points 38–40.

² Le Conseil a décidé, sur la base de l'article 67, paragraphe 2, second tiret, du traité CE, d'étendre l'application de la procédure de codécision ; voir sa décision du 22 décembre 2004 (2004/927/CE), JO L 396 du 31.12.2004, p. 45. À cette occasion, la Commission a fait la déclaration suivante au PV du Conseil : « *La Commission tient à rappeler que l'article 67, paragraphe 2, prévoit que le Conseil prend une décision non seulement en vue de déterminer les domaines qui doivent relever de la codécision, mais aussi en vue d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice. Le passage à la codécision pour la plupart des domaines couverts par le titre IV qui est prévu par la décision concernée contribue dans une large mesure à renforcer la légitimité démocratique des instruments adoptés en vertu dudit titre et, de ce point de vue, la Commission se félicite de la décision.* »

Le but de la présente communication est de contribuer à l'adaptation des dispositions particulières de l'article 68 du traité CE, relatives aux compétences de la Cour de justice dans les domaines couverts par le titre IV. De l'avis de la Commission, cette adaptation devrait consister en l'alignement desdites compétences sur le régime général du traité. Un projet de décision du Conseil à cet effet est joint en annexe.

Pour les raisons exposées ci-après, la Commission estime que la façon appropriée d'adapter les dispositions du titre IV relatives à la Cour consiste à les aligner sur le régime commun de la protection juridictionnelle du traité, dans tous les domaines du titre IV. Les dispositions particulières de l'article 68 du traité CE devraient donc cesser de s'appliquer. Ceci s'impose, tout d'abord, pour le premier paragraphe de cet article qui interdit aux juridictions nationales autres que celles de dernière instance de saisir la Cour par renvoi préjudiciel alors que l'article 234 du traité qui établit la procédure de coopération avec les juridictions des États membres ouvre cette faculté à toute juridiction nationale. Il doit en être de même de la procédure prévue au paragraphe 3³ qui perd sa raison d'être une fois instaurée la procédure préjudicielle normale. Enfin, l'exclusion de toute compétence de la Cour, prévue au paragraphe 2 pour certaines mesures⁴, n'a pas de raison d'être maintenue.

Les sections qui suivent développent les arguments sur lesquels se fonde la position de la Commission. En particulier, l'alignement sur le droit commun des règles concernant les compétences de la Cour dans le titre IV :

- assurera l'application et l'interprétation uniformes du droit communautaire dans ce domaine comme dans tout autre (infra, point a) ;
- permettra de renforcer la protection juridictionnelle, et ce dans des domaines particulièrement sensibles au regard des droits fondamentaux (infra, point b) ;
- corrigera un recul paradoxal de protection juridictionnelle résultant du traité d'Amsterdam dans les matières civiles couvertes par l'article 65 du traité CE (infra, point c), et
- signifiera que le système judiciaire communautaire opérera normalement sans qu'il faille craindre des problèmes de fonctionnement dans ce domaine (infra, point d).

a) Assurer l'application et l'interprétation uniformes du droit communautaire

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'Union poursuit une œuvre législative majeure, lancée par le Conseil européen de Tampere et réaffirmée dans le programme de La Haye, dans les domaines de la coopération en matière civile, de l'asile, de l'immigration, des visas et de la libre circulation des personnes. Un corps impressionnant de droit

Cela étant, il est inacceptable que la décision ne prévoie pas d'adaptation des compétences de la Cour, perpétuant ainsi une situation où l'accès à la Cour de justice demeure limité. La Commission est fermement convaincue que, dans ce domaine si étroitement lié aux droits des personnes, un accès plus large à la justice est tout aussi indispensable en vue de renforcer la légitimité ». La même position a été exprimée par le Parlement européen dans le rapport Bourlanges adopté le 16 décembre 2004.

³ Conformément à ce paragraphe, « Le Conseil, la Commission ou un État membre a la faculté de demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation du présent titre ou d'actes pris par les institutions de la Communauté sur base de celui-ci. (...) ».

⁴ Conformément à ce paragraphe, « (...) la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1, portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. ».

communautaire est en train de se construire, en réponse aux attentes des citoyens et résidents de l'Europe qui demandent de vivre dans un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice.

Ce corps législatif, comme toute autre partie du droit communautaire, appelle une interprétation et une application uniformes partout dans l'Union, dont le garant est la Cour de justice. Dans la mesure où il est en expansion, et ce non seulement quantitativement mais surtout quant à l'importance des droits qu'il confère, il devient impératif d'assurer sa mise en œuvre homogène partout dans l'Union.

Or, la procédure par excellence qui permet à la Cour de garantir l'unité du droit communautaire est celle du renvoi préjudiciel prévu à l'article 234 du traité CE. Cette procédure, organisant une coopération étroite entre la Cour et les tribunaux nationaux, est au cœur de la construction de l'ordre juridique communautaire. Un élément essentiel de cette procédure est le principe selon lequel *toute* juridiction nationale peut dialoguer avec la Cour.

Toute dérogation persistante à ce principe empêche la mission de la Cour de garantir l'unité du droit communautaire au bénéfice de tous les justiciables. C'est ainsi que la Cour a mis en garde, dès 1995, que *« limiter la possibilité de saisir la Cour aurait pour effet de mettre en cause l'application et l'interprétation uniformes du droit communautaire dans l'ensemble de l'Union, et risquerait ainsi de priver les particuliers d'une protection juridictionnelle effective et de porter atteinte à l'unité de la jurisprudence... Le système de renvoi préjudiciel constitue la véritable clé de voûte du fonctionnement du marché intérieur, puisqu'il est essentiel à la préservation du caractère communautaire du droit institué par les traités et qu'il a pour but d'assurer en toute circonstance à ce droit le même effet dans tous les États membres... L'une des missions essentielles de la Cour consiste précisément à assurer une telle interprétation uniforme et c'est en répondant aux questions posées par ces tribunaux nationaux qu'elle s'en acquitte »*⁵.

La Cour a réitéré ce point plus tard, en regrettant le développement, depuis le passage des Communautés européennes à l'Union européenne en 1993, *« de disparités dans le contrôle juridictionnel au sein de l'Union »* et en recommandant *« l'uniformisation du système de protection juridictionnelle sur la base du modèle communautaire »* comme *« la meilleure voie pour assurer le respect du droit dans tout le domaine de l'Union européenne »*⁶.

La Commission souligne qu'un élément essentiel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est sa cohérence. Une interprétation uniforme du corps législatif entre-temps construit est indispensable afin de garantir cette cohérence. En guise d'exemple, il est évident que, dans le domaine de l'immigration et de l'asile, l'application homogène de l'acquis contribuera considérablement à limiter les mouvements secondaires entre les États membres, ce qui a été un souci constant depuis la création de l'espace. L'expérience en matière de coopération

⁵ Voir rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du TUE, 1995, pp. 5-6.

⁶ Voir l'intervention du président Rodríguez Iglesias dans le cadre des travaux de la convention européenne, CONV 572/03 du 20 février 2003. Voir également le document de réflexion de la Cour *« L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne »* de 2000, pp. 31 à 33, dans lequel la Cour, tout en notant la dérogation prévue dans l'article 68 du traité CE a réitéré le principe général, pour souligner qu'il *« semble nécessaire que la possibilité de saisir la Cour reste ouverte à toutes les juridictions »* et que *« l'application uniforme du droit communautaire tient souvent à ce que la réponse à des questions d'interprétation soulevées devant les tribunaux ne reste pas en suspens jusqu'en appel ou en cassation, mais est apportée d'emblée par la Cour, ce qui permet, à un stade précoce, de fixer la jurisprudence dans les États membres de l'Union. »*

civile est également parlante : tandis que la Cour a pu faire, depuis 1971, de la convention « Bruxelles I » un instrument extrêmement efficace au service des justiciables (voir infra, sous c), inversement, faute pour la Cour de pouvoir exercer son rôle d'uniformisation des concepts dans le cadre de la convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles⁷, les dispositions de cette dernière convention font l'objet d'interprétations extrêmement divergentes d'un État membre à l'autre.

La Commission estime dès lors qu'il y a lieu désormais de prévoir l'application de l'article 234 du traité CE à l'ensemble de cette matière qui fait l'objet d'une construction législative si dynamique. Plus l'acquis communautaire dans les domaines couverts par le titre IV se développe, grâce notamment à l'extension de la procédure de majorité qualifiée et de co-décision décidée en décembre 2004, plus les limites fixées aux compétences de la Cour, conçues pour une période transitoire de cinq ans seulement, apparaissent injustifiées. La Commission a déjà mis en exergue ce point dans sa déclaration de décembre 2004⁸.

b) Renforcer la protection juridictionnelle

Le principe de la protection juridictionnelle effective fait partie des principes généraux du droit communautaire. Il est un des droits fondamentaux constitutifs de la notion même d'État de droit. La dérogation, introduite par l'article 68 du traité CE à ce principe, intervient dans des politiques qui sont d'une sensibilité particulière au regard des droits fondamentaux et comportent la protection de personnes particulièrement vulnérables.

La limitation du droit de saisir la Cour, prévue au paragraphe 1 de l'article 68 du traité CE, soulève des problèmes de protection juridictionnelle dans deux cas de figure.

D'une part, dans des litiges nationaux concernant des droits subjectifs créés par la législation adoptée en vertu du titre IV, les juges nationaux de première instance et d'appel ne sont pas en mesure de demander à la Cour d'interpréter le droit communautaire applicable. Les personnes concernées peuvent donc être contraintes d'épuiser les voies d'action nationales jusqu'au dernier degré de juridiction pour obtenir qu'un renvoi préjudiciel puisse clarifier leurs droits.

D'autre part, les personnes qui s'estiment lésées dans leurs droits fondamentaux par un acte communautaire adopté sur la base du titre IV ne bénéficient pas d'une protection juridictionnelle quelconque avant d'avoir parcouru toute l'échelle des voies de recours judiciaires nationales. Car seule la Cour est compétente pour prononcer l'invalidité d'un acte communautaire⁹. Par conséquent, il paraît qu'un juge national de première instance ou d'appel, même s'il était convaincu de l'illégalité de l'acte en cause, serait néanmoins contraint par l'article 68, paragraphe 1, du traité CE de l'appliquer sans pouvoir saisir la Cour de la question. Plus grave encore, un tel juge ne peut, semble-t-il, même pas accorder une protection juridictionnelle provisoire quelconque, car la suspension provisoire de l'application

⁷ La Commission a récemment proposé un règlement pour communautariser cette convention [proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) - COM(2005) 650].

⁸ Voir la note de bas de page 2.

⁹ Affaire 314/85, Foto-Frost, rec. 1987, p. 04199.

d'un acte communautaire n'est admise que lorsqu'elle est accompagnée d'un renvoi préjudiciel portant sur la validité de l'acte¹⁰.

Dans les deux cas de figure, les compétences réduites de la Cour en vertu de l'article 68, paragraphe 1, du traité CE risquent donc, en pratique, de priver les personnes concernées d'une protection juridictionnelle effective. Ceci d'autant plus que dans les matières en cause, ces personnes ne disposent souvent pas des ressources financières nécessaires pour épuiser toutes les instances nationales, et/ou ont besoin d'une intervention judiciaire rapide. Ainsi, les personnes que protège le droit du titre IV incluent les demandeurs d'asile ou d'un regroupement familial au sens des directives 2003/86/CE, 2004/83/CE et 2005/85/CE, les ressortissants de pays tiers s'opposant à des expulsions ou à des traitements discriminatoires, mais aussi les enfants mineurs touchés par des litiges portant sur des obligations alimentaires ou, en particulier, sur la responsabilité parentale au sens large du règlement (CE) n° 2201/2003¹¹. Par ailleurs, en matière civile et commerciale, couverte par les règlements (CE) n° 44/2001, (CE) n° 1348/2000, (CE) n° 1206/2001, (CE) n° 805/2004, les contentieux peuvent aussi facilement devenir illusoire ou trop coûteux pour les petites et moyennes entreprises si elles doivent aller jusqu'à la cour suprême nationale avant que la Cour de justice puisse se prononcer sur leurs droits.

Il convient d'ajouter que la contrainte de porter un litige jusqu'à la dernière instance, dans le seul but de pouvoir saisir la Cour après des mois ou des années de procédure, est également contraire à l'économie procédurale. Elle peut conduire à gaspiller inutilement les ressources des juridictions nationales qui, dans d'autres domaines, peuvent librement apprécier à quel moment un renvoi préjudiciel est le plus efficace. Notamment en matière des droits fondamentaux, une intervention précoce de la Cour de justice en vertu de l'article 234 du traité CE peut permettre de régler les problèmes en amont et d'éviter que des questions juridiques sérieuses doivent être discutées devant plusieurs instances nationales voire devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Le paragraphe 2 de l'article 68 du traité CE exclut toute compétence de la Cour de justice pour « statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1, portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »¹².

¹⁰ Affaires jointes. C-143/88 et C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, rec. 1991, p. I-415; C-465/93, Atlanta, rec. 1995, I-3761. Il semble que les principes fondamentaux dégagés par la jurisprudence Foto-Frost, Zuckerfabrik et Atlanta devraient également s'appliquer au titre IV. Certes, certains ont argumenté qu'on devrait déroger et reconnaître dans ce domaine, exceptionnellement, aux juges nationaux le pouvoir de laisser inappliqués des actes communautaires qu'ils estiment contraires au traité, afin d'éviter les problèmes de protection juridictionnelle évoqués dans la présente communication. Toutefois, cette position comporterait une atteinte grave à l'autonomie et à l'uniformité du droit communautaire.

¹¹ Compte tenu de la nécessité d'assurer une protection constante et efficace des mineurs, les litiges relatifs à la responsabilité parentale, telle que définie par le règlement (CE) n° 2201/2003, doivent souvent être tranchés à bref délai. Bien que les décisions prises en vertu du règlement (CE) n° 2201/2003 fassent souvent l'objet d'un recours, elles ne sont que rarement portées devant les juridictions de dernière instance.

¹² L'article 2, paragraphe 1, troisième alinéa, du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, contient une disposition d'exclusion de compétence de la Cour de justice qui, concernant les parties de l'acquis de Schengen intégrées au droit communautaire, est parallèle à la disposition de l'article 68, paragraphe 2, du traité CE et devra donc être « adaptée » en parallèle à cette dernière.

Selon le libellé de ce paragraphe, celui-ci paraît exclure tout contrôle de la Cour relatif aux mesures *communautaires* adoptées par le législateur sur la base de l'article 62, point 1, du traité CE pour autant qu'elles portent sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Il s'agit concrètement des règles communautaires visant l'abolition de tout contrôle des personnes aux frontières intérieures à l'Union, y compris les possibilités exceptionnelles de réintroduire temporairement ces contrôles. Étant donné que, par définition, les juridictions nationales ne peuvent pas non plus statuer sur la validité de telles règles communautaires¹³, il en résulte une exclusion totale de tout contrôle juridictionnel sur celles-ci, ce qui n'est guère défendable dans un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'exclusion de la compétence de la Cour pour des mesures d'ordre public est également incohérente par rapport au reste du traité. En effet, la mission de la Cour a été, depuis les origines de la Communauté, de se prononcer sur la conformité avec le droit communautaire des mesures nationales prises, dans le champ d'application des traités, pour maintenir l'ordre public et la sécurité intérieure. On citera notamment l'exemple des législations nationales, et leur application administrative, qui peuvent limiter la libre circulation des marchandises et capitaux, mais aussi des citoyens de l'Union ce qui peut même inclure des expulsions de ces citoyens par un État membre « hôte » vers l'État d'origine pour protéger l'ordre public¹⁴. La Cour a depuis toujours contrôlé la proportionnalité et toutes les autres garanties¹⁵ cantonnant l'exercice de ces pouvoirs des États membres, et son contrôle a pleinement tenu compte de la sensibilité des besoins de l'ordre public en laissant aux États membres une marge d'appréciation appropriée¹⁶. Dans le champ même du titre IV, les États membres sont également amenés à prendre diverses autres mesures dans l'intérêt de l'ordre public qui entrent bien dans les compétences de la Cour. En tout état de cause, la sauvegarde de l'ordre public doit, dans une communauté de droit, être poursuivie par des mesures de fond, législatives et exécutives, et non pas par des exclusions du droit au juge.

Enfin, la Commission s'interroge sur les conséquences éventuelles au regard de la convention européenne des droits de l'homme, en cas d'absence totale de toute adaptation des dispositions de l'article 68 du traité CE. D'une part, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que les États membres sont collectivement responsables de toute violation de cette convention qui résulterait directement du droit communautaire primaire¹⁷. D'autre part, cette Cour a certes estimé, concernant les actes des institutions, que la protection des droits fondamentaux offerte par le droit communautaire est « équivalente » à celle assurée par le mécanisme de la convention; mais la Cour européenne est parvenue à ce constat

¹³ La Commission estime que, contrairement à ce qui a parfois été avancé, ce paragraphe ne peut pas s'appliquer à des mesures *nationales* portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Ceci découle du libellé même du paragraphe 2. En effet, ni dans la procédure prévue à l'article 226 du traité CE ni dans celles de l'article 234 dudit traité, la Cour de justice ne « statue » jamais « sur » des mesures ou décisions nationales, et de telles mesures ne sont pas « prises en application de l'article 62, point 1, du traité CE ».

¹⁴ Ces mesures se fondent notamment sur l'article 39, paragraphe 3, et de l'article 46 du traité CE et doivent respecter les garanties de la directive 64/221/CEE, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 56 du 4.4.1964, p. 850). Cette directive est remplacée, avec effet au 30 avril 2006, par la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004.

¹⁵ Voir notamment la directive 64/221/CEE, précitée.

¹⁶ Voir notamment l'affaire C-100/2001, Olazábal, 2002, I-10981.

¹⁷ Voir l'arrêt du 18 février 1999, Matthews c. Royaume-Uni (requête n° 24833/94).

d'équivalence eu égard au régime de droit commun du traité relatif aux compétences de la Cour de justice¹⁸.

En résumé, la Commission estime que l'exigence de renforcer la protection juridictionnelle rend urgent que les paragraphes 1 et 2 de l'article 68 du traité CE cessent de s'appliquer et que le régime commun du traité soit instauré.

c) Corriger un recul de protection juridictionnelle concernant la coopération en matière civile

Entre 1971 et 2002, date d'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 44/2001, la Cour était compétente pour répondre aux demandes préjudicielles, concernant l'interprétation de la convention dite « Bruxelles I » de 1968¹⁹, faites non seulement par les tribunaux de dernière instance des États membres *mais aussi par les juridictions statuant en appel*²⁰. Pendant 30 ans, la Cour a ainsi pu fournir aux cours d'appel nationales - et, partant, aux citoyens et entreprises actifs en matière civile et commerciale - de nombreuses et précieuses interprétations de cette convention qui a marqué un jalon extraordinaire de l'intégration européenne.

Il est donc paradoxal que le traité d'Amsterdam, en « communautarisant » cette matière et en permettant au législateur de convertir les conventions antérieures en règlements, ait en même temps, par le biais de l'article 68, paragraphe 1, du traité CE, restreint sérieusement la compétence de la Cour pour interpréter ces règlements, en écartant les juridictions d'appel pour réserver aux seules juridictions statuant en dernier ressort le recours préjudiciel.

Si une telle restriction au contrôle par les juridictions nationales avait été en vigueur entre 1971 et 2002, nul doute qu'une bonne partie de la jurisprudence de la Cour en matière civile et commerciale²¹ n'aurait soit jamais vu le jour ou n'aurait bénéficié aux citoyens et opérateurs économiques qu'après des retards et frais supplémentaires. Rien ne peut justifier que ces citoyens et opérateurs doivent supporter que leur protection juridictionnelle soit désormais plus limitée que ce qu'elle n'était pendant 30 ans.

¹⁸ Voir l'arrêt du 30 juin 2005, *Bosphorus c. Irlande* (requête n° 45036/98), points 96–99 et 160–165. La Cour européenne en a tiré la conclusion que la mise en œuvre d'obligations résultant des actes de droit dérivé jouit d'une « présomption de conformité » avec la convention.

¹⁹ Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

²⁰ Article 2 du protocole du 3 juin 1971 relatif à l'interprétation par la Cour de justice de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Dans les cas d'application de l'article 37 de la convention de Bruxelles, même des tribunaux statuant en première instance avaient le droit de saisir la Cour de justice.

²¹ Il est particulièrement frappant de constater que des arrêts d'une importance majeure pour le fonctionnement de la convention de Bruxelles et, partant, pour le règlement (CE) n° 4/2001 ont été adoptés par la Cour sur demande de renvoi formée par des cours d'appel. Il en est ainsi, en particulier, des arrêts « Bier Mines de Potasse d'Alsace » (aff. 21-76) « De Bloos » (aff. 14-76), « Tessili » (aff. 12/76), « Denilauler » (aff. 125/79), « Mund-Fester » (aff. C-398-92), « Reichert » (aff. C-261-90) ou encore de l'arrêt « Group Josi » (aff. C-412/98), qui a clarifié l'applicabilité de la convention à des demandeurs domiciliés dans des pays tiers. Il en est également ainsi de l'arrêt « Owuzu-Jackson » (aff. C-281-02) dont l'importance est capitale pour la portée du domaine d'application de la convention de Bruxelles.

La période transitoire écoulée, il est donc temps que le Conseil utilise la voie de l'article 67, paragraphe 2, second tiret, du traité CE, pour rectifier ce recul de protection et instaure le régime commun de l'article 234 dudit traité en matière de coopération judiciaire civile.

d) *Avoir confiance dans le bon fonctionnement de la Cour de justice*

L'article 68, paragraphe 1, du traité CE semble s'expliquer en partie par un souci de prévenir un encombrement de la Cour par un afflux massif de renvois préjudiciels dans les matières couvertes par le titre IV. Une deuxième crainte a pu être que, dans certains domaines comme notamment le droit d'asile, la procédure de renvoi préjudiciel aurait pu retarder les procédures judiciaires nationales.

La Commission estime qu'il faut faire confiance à la Cour, à l'efficacité des moyens d'organisation interne qui sont dès à présent à la disposition de celle-ci ainsi qu'aux nouvelles possibilités entre-temps créées par le traité de Nice. La Cour est actuellement en mesure de faire état d'une réduction significative de la durée moyenne des procédures préjudicielles²². En outre, par l'usage de la nouvelle procédure accélérée, elle a déjà démontré qu'elle est capable de répondre plus rapidement à des questions préjudicielles si nécessaire. Par ailleurs, en cas de besoin, des règles spéciales permettant un traitement immédiat d'affaires particulièrement urgentes pourraient être introduites dans le statut de la Cour de justice – grâce à la nouvelle base juridique de l'article 245, deuxième alinéa introduite par le traité de Nice – et dans son règlement de procédure.

Du reste, dans d'autres domaines où les procédures nationales ne sont pas moins urgentes, y compris en matière pénale, les traités n'ont pas limité la possibilité de saisir la Cour aux seules juridictions nationales de dernière instance. Ainsi, alors même que la protection juridictionnelle est tout à fait insuffisante dans le titre VI du traité UE, puisqu'elle suppose, dans l'article 35, paragraphe 2, un *opt-in* de la part des États membres dont seuls 14 ont fait usage, il est paradoxal de constater que, pour les États membres qui ont fait usage de cet *opt-in*, une liberté de choix leur est laissée de permettre à l'ensemble des juridictions de saisir la Cour en renvoie préjudiciel – ce que 11 États membres ont fait –, alors que ceci n'est pas possible dans le titre IV.

En tout état de cause, des considérations liées à la charge de travail des juges ne suffisent pas, aux yeux de la Commission, à justifier le maintien, au stade actuel du développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, d'une disposition qui peut porter atteinte à la protection juridictionnelle effective et à l'unité du droit communautaire.

Conclusion

Comme l'Europe en général, l'espace de liberté, de sécurité et de justice se construit par étapes. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere, le titre IV a permis de créer un corps législatif impressionnant, au bénéfice des citoyens et résidents de l'Union dans de nombreux aspects de leur vie quotidienne.

La période transitoire étant expirée, il devient désormais urgent que le Conseil remplisse son obligation découlant de l'article 67 du traité CE, en rétablissant la Cour dans la plénitude de ses compétences préjudicielles sur la législation adoptée. Ceci s'impose afin de garantir

²² Voir, en dernier lieu, le communiqué de presse de la Cour n° 14/06 du 13 février 2006, intitulé « Statistiques judiciaires 2005 – les progrès constatés en 2004 se consolident et se poursuivent ».

pleinement le droit fondamental à la protection juridictionnelle effective ainsi que l'uniformité du droit communautaire, et de combler ainsi une lacune qui n'est plus justifiable dans un véritable « espace de justice ».

ANNEXE

PROJET DE DÉCISION DU CONSEIL

adaptant les dispositions relatives à la Cour de justice dans les domaines couverts par le titre IV de la troisième partie du traité instituant la Communauté européenne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 67, paragraphe 2, second tiret,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant ce qui suit :

- (1) Conformément à l'article 68, paragraphe 1, du traité, l'article 234 du traité est applicable au titre IV de la troisième partie du traité dans des circonstances et conditions particulières prévues dans cette disposition. Conformément à l'article 68, paragraphe 2, la Cour de justice n'est, en tout état de cause, pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1, portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. De la même manière, l'article 2, paragraphe 1, troisième alinéa, du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, exclut la compétence de la Cour de justice pour statuer sur les mesures ou décisions prises dans le cadre de l'acquis de Schengen et portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Conformément à l'article 68, paragraphe 3, du traité, le Conseil, la Commission ou un État membre a la faculté de demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation du présent titre ou d'actes pris par les institutions de la Communauté sur la base de celui-ci. L'arrêt rendu par la Cour de justice en réponse à une telle demande n'est pas applicable aux décisions des juridictions des États membres qui ont force de chose jugée.
- (2) Conformément à l'article 67, paragraphe 2, second tiret, du traité, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, doit prendre une décision, à l'issue d'une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en vue d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice.
- (3) Il convient de procéder à ladite adaptation par l'alignement des dispositions particulières existant dans les domaines couverts par le titre IV sur le régime commun du traité. Ces dispositions particulières devraient donc cesser de s'appliquer, au profit de l'application des règles générales du traité et notamment de son article 234.
- (4) Le Danemark, conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est donc pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

DECIDE:

Article unique

1. À compter du [1^{er} janvier 2007], l'article 234 du traité s'applique à toute demande faite à la Cour de justice, par une juridiction nationale, de statuer sur une question concernant l'interprétation du titre IV de la troisième partie du traité ou sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté sur la base dudit titre, y compris les demandes faites avant le [1^{er} janvier 2007] sur lesquelles la Cour de justice n'aurait pas encore statué à cette date.
2. À compter du [1^{er} janvier 2007], l'article 2, paragraphe 1, troisième alinéa, deuxième phrase, du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne cesse de s'appliquer dans le champ d'application du droit communautaire.
3. À compter du [1^{er} janvier 2007], l'article 68 du traité cesse de s'appliquer.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président