

# Leçon 4 – L'établissement d'une juridiction communautaire : la Cour de justice des Communautés européennes



Grande salle d'audience de la Cour de justice de l'Union européenne (source : [Fred Marvaux/REA](#))

- La Cour de justice des Communautés européennes a souvent été perçue en France comme une juridiction qui s'inspire du système français, et notamment de la juridiction administrative française.

Ainsi, dans un article publié en 1963, Jacques l'Huillier a posé les bases de la perception par la doctrine française de l'institution juridictionnelle communautaire : « *Ce contentieux "supranational", écrivait-il, constitue une réplique fidèle de notre contentieux administratif national dont il ne fait que transposer mutatis mutandis la plupart des solutions* » (J. l'Huillier, « Une conquête du droit administratif français : Le contentieux de la Communauté européenne du charbon et de l'acier », *Dalloz*, 1963, Chron., p. 64).

Cette appréciation pouvait effectivement s'appuyer sur la reprise par les traités fondateurs des moyens d'annulation élaborés par Edouard Laferrière à partir de la jurisprudence du Conseil d'État.

## Dispositions du droit primaire

► Selon l'article 33 du Traité de Paris (expiré depuis le 23 juillet 2002) : « *La Cour est compétente pour se prononcer sur les recours en annulation pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité par un des Etats membres ou par le Conseil* » ;

► Selon l'article 256 TFUE, issu du Traité de Lisbonne (et reprenant sur ce point les dispositions de l'ex-article 173 du Traité de Rome) : « *la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir* ».

- Une telle présentation des choses a toutefois l'inconvénient de sous-estimer le génie propre de la justice communautaire, qui résulte notamment d'une influence tout aussi importante du modèle allemand (influence que l'on retrouve en particulier dans la manière d'appréhender les questions de recevabilité).

- C'est peut-être également cette analyse en termes de filiation voire d'ascendance du Conseil d'État français qui explique la relative indifférence de la doctrine française à l'égard des développements du contentieux communautaire et des influences croisées qui se produisent en son sein.

Robert Lecourt, ancien président de la Cour, regrettait ainsi l'absence de visibilité d'une justice pourtant essentielle pour l'intégration européenne : « *On parle beaucoup d'une Europe agricole, d'une Europe des Affaires, d'une Europe sociale ; il y aurait même une Europe des technocrates. Mais personne ne parle de l'Europe des juges ; la seule peut-être cependant à assumer, au coup par coup sur le terrain, l'insertion de toutes les autres dans la vie juridique courante* » (R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, rééd. 2007, p. 7).

- Si la doctrine française comme les juridictions françaises ont, depuis le développement du contrôle de conventionnalité, bien compris l'importance du phénomène juridictionnel, tout l'intérêt d'une étude historique est justement de montrer que les caractéristiques de la pratique actuelle sont déjà latentes dans cet instant originel qui préside à l'invention d'une juridiction communautaire inédite.

#### 1. Remarque

2. L'importance de ce cours se manifeste également par le vide qu'il vient combler dans la littérature juridique. Alors que la doctrine communautariste soulignait déjà en 1980 l'insuffisance de l'attention accordée à l'étude historique de l'intégration européenne (V. Constantinesco, « Fédéralisme – Constitutionnalisme ou fonctionnalisme ? », in *Mélanges Fernand Dehousse*, Liège, Institut d'études juridiques européennes, 1980, Vol. 2, p. 19 : « *Les travaux de déblayage concernant l'histoire européenne [...] sont encore à leur début* » malgré cinquante ans de construction communautaire), le Professeur Pierre-Yves Monjal constate avec regret que cette lacune s'étend en réalité à toute l'histoire européenne (« L'histoire européenne dans l'enseignement juridique de l'Union. L'évolutionnisme historique de l'Union européenne : quelles sources, quelles méthodes, pour quelle mémoire savante ? », in *L'identité européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 721-735).

Pour décrire l'histoire de la justice européenne, il faut donc tout d'abord revenir sur les conditions de l'établissement de cette juridiction communautaire. Ce n'est que par la suite (Leçon 5) que l'on pourra s'intéresser au développement de la fonction juridictionnelle au sein de l'Union européenne et à la construction d'un dialogue juridictionnel paneuropéen.

- Alors que dès avril 1950, l'idée d'instaurer une Autorité indépendante pour diriger le futur marché du charbon et de l'acier est actée, il est significatif de voir que les mots « juge », « justice » ou « juridiction » sont absents de la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Le texte se contente de

manière énigmatique d'indiquer que « *des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires* ».

Durant les négociations relatives au Traité de Paris, l'importance de la fonction juridictionnelle dans la coopération à venir sera en effet d'abord identifiée par les partenaires de la France, et plus précisément par les petits pays de la future communauté, soucieux de voir le respect des règles se substituer au rapport de force diplomatique. Ce n'est que dans un second temps que les représentants français qui menaient les négociations comprendront l'importance pour la méthode supranationale d'une garantie juridictionnelle du droit de l'intégration. L'élément qui permet de mettre fin aux tergiversations du camp français et d'accepter l'introduction d'une juridiction *au sein* du projet communautaire, c'est le recours à un modèle juridictionnel défini et connu. Ce modèle est celui que désigne le recours pour excès de pouvoir : un pouvoir de juger réel, mais clairement délimité ; une procédure dans laquelle le juge ne peut – au moins formellement – substituer son appréciation à celle de l'administration.

S'inspirant de cette procédure emblématique du Conseil d'Etat français, les négociateurs écartèrent en définitive le choix d'un système juridictionnel de type international pour instaurer une juridiction interne, permanente et obligatoire (section I), déterminée dans son office par les conditions de sa conception et par le développement de ses missions (section II).

#### **En savoir + : Débat sur la nature de la Cour de justice**

La présentation de la juridiction communautaire comme une juridiction interne est un choix qui peut être débattu, et qui l'a longtemps été par la doctrine. En ce sens, Claude Blumann observe que « [l]ors de l'époque héroïque de la construction européenne, les auteurs se divisaient entre la thèse de la nature de juge international et celle de juge interne. [...] Dans les années quatre vingt, et alors que la thèse de la nature interne du juge communautaire semblait devoir prendre le dessus, la controverse rebondissait avec la qualification potentielle de la Cour de justice de juge constitutionnel ». Pour sa part, il estime qu'elle s'apparente « plutôt à une cour suprême, une cour "fédérale" suprême dans l'ordre juridique de l'Union » (C. Blumann, « Préface », in B. Bertrand, *Le juge de l'Union européenne, juge administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. XXI) – cette analyse, à laquelle nous adhérons, semble bien impliquer au préalable d'admettre qu'il s'agit d'une juridiction interne.

## Section I. Une juridiction interne, permanente et obligatoire

- Durant la négociation du Traité de Paris, la création d'un organe chargé de l'organisation des marchés du charbon et de l'acier est appréhendée dans le cadre d'une réflexion sur le concept de supranationalité. Dans cette perspective, le pouvoir de la future Haute Autorité (qui deviendra ensuite la Commission européenne), qui est l'incarnation du principe supranational, ne doit pas être remis en cause. Or, la soumission de ses compétences au contrôle d'un organe juridictionnel est, dans un premier temps, perçue comme une menace.

Afin d'en limiter la subordination de l'institution, le premier réflexe de Jean Monnet est donc de recourir au modèle de la justice internationale afin d'instaurer un pouvoir moins concurrentiel (§1). Le modèle français de juridiction est alors loin de s'imposer, et c'est même vers l'arbitrage international que l'inspiration se tourne. Ce n'est qu'ultérieurement que les négociateurs saisiront l'intérêt du contrôle juridictionnel pour leur projet d'intégration (§2).

## §1. De la tentation de l'évitement...

- Après la Déclaration du ministre des Affaires étrangères dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, le 9 mai, Pierre Uri et Paul Reuter sont chargés d'imaginer la structure institutionnelle de la future organisation du charbon et de l'acier en vue de la conférence de Paris du 21 juin 1950.
- Dans les premières propositions, le schéma « juridictionnel » conçu pour ne pas concurrencer l'institution supranationale est passablement byzantin :
  - au sein de la Haute Autorité devait être créée une instance chargée, en cas de contestation, de confirmer les décisions attaquées à une majorité des deux tiers ;
  - ensuite, le contentieux économique relèverait d'un « haut collège arbitral » composé de trois membres (à savoir le président de la C.I.J., le secrétaire général de l'ONU et le directeur de l'O.I.T.) habilités à apprécier l'opportunité économique des mesures prises ;
  - enfin, ce serait à la Cour internationale de Justice, à La Haye, qu'il reviendrait de trancher les contentieux d'ordre juridique.

### 3. Remarque

4. Ce contentieux d'ordre juridique aurait réuni les « *recours contre les décisions considérées contraires au traité et contre les excès de pouvoirs* » (A. Boerger-de-Smedt, « La Cour de justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA », *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 2008, Vol. 14, n°2, p. 11).

L'architecture ainsi proposée était destinée à éviter la création d'une institution structurellement susceptible de porter – de l'intérieur – une atteinte à l'autonomie de la Haute Autorité.

- Le projet de traité qui sera soumis aux représentants présents à la conférence de Paris va même plus loin. Il abandonne la dernière étape et ne conserve qu'un système dual, avec un premier examen des recours par la Haute Autorité, avant un éventuel appel devant un collège *ad hoc* conçu comme une simple instance arbitrale.

Cet organe, non permanent, n'aurait rendu des sentences obligatoires qu'au sujet des questions définies comme des questions de pure légalité.

### En savoir + : Extraits du document de travail remis le 24 juin 1950 aux délégations étatiques

Article 7 - « *Les Etats dont les intérêts sont mis en cause par une décision ou une recommandation de la Haute Autorité peuvent demander à celle-ci dans les ... jours de la communication de réexaminer sa position.*

*A l'expiration du délai ainsi fixé ou immédiatement en cas de confirmation après deuxième examen, la décision ou la recommandation est rendue publique.*

*Les décisions portant sur la procédure, les règlements et autres mesures d'ordre intérieur et les avis de la Haute Autorité pourront être publiés sans délai.*

*Le même droit est ouvert aux entreprises dans le cas d'une décision ou d'une recommandation les visant individuellement ».*

Article 8 - « *Dans les ... jours de la publication d'une décision ou d'une recommandation de la Haute Autorité confirmée en deuxième lecture, un Etat partie au traité ou une entreprise individuellement visée pourrait saisir une cour d'arbitrage ad hoc. A titre indicatif, cette cour pourrait être composée de 5 membres ; la Cour Internationale de Justice et l'Organisation Internationale du Travail désigneraient chacune un membre de la Cour, et les Etats parties au traité désigneraient par accord les 3 autres membres, en utilisant la procédure définie à l'article 3. Ces 3 membres seraient dans la mesure du possible, choisis parmi les nationaux d'Etats non parties à l'instance engagée ou étrangers à l'entreprise intéressée.*

*La présidence de la Cour serait assurée par le membre désigné par la Cour Internationale de Justice. Les recours ne seraient recevables que s'ils étaient fondés sur la violation des obligations conventionnelles liant la Haute Autorité ou en ce qui concerne les Etats, si la décision ou recommandation incriminée était de nature à compromettre soit une politique de plein emploi dans l'expansion économique, soit l'équilibre de la balance extérieure de l'Etat intéressé. Si la Cour décidait qu'il y a eu violation des obligations conventionnelles, sa sentence serait obligatoire pour les parties. Dans tous les autres cas de recevabilité, la Cour agirait comme médiateur et adresserait à la Haute Autorité une recommandation au sens défini par l'art. 6. Les recours n'auraient pas d'effet suspensif, en principe du moins ».*

La proposition de l'équipe de Jean Monnet conduisait à la disparition d'une logique pleinement juridictionnelle.

- Cependant, les « petits » Etats du Benelux, méfiants à l'égard de la puissance accordée à la Haute Autorité, souhaitent voir institutionnalisé un mécanisme de contrepoids efficace, une garantie contre les possibles excès de l'institution supranationale.

Certes, au mois de juin 1950, leur proposition restait dans la continuité d'une logique arbitrale : des représentants des Etats auraient pour charge d'assurer la protection des intérêts étatiques vitaux. Mais rapidement, ils promeuvent l'hypothèse juridictionnelle.

- On voit donc que dans ces réflexions initiales, les solutions présentées conduisent, d'une part, à minimiser la compétence d'un organe chargé de contrôler le respect du droit et, d'autre part, à inscrire celui-ci dans un système qui laisse une place décisive à la négociation politique. Toutefois, cette approche soumettant les questions juridiques à un traitement politique n'aboutira pas.

## §2. ... À l'intégration d'un contrôle juridictionnel

- La proposition présentée par Dirk Spierenburg, représentant des Pays-Bas, visant à adjoindre une instance intergouvernementale aux côtés de la Haute Autorité, constitue un tournant décisif. Le futur Conseil des ministres, dont l'existence est acquise à la mi-juillet, va en effet permettre « l'expression des intérêts nationaux » sous un angle politique de manière autonome (A. Boerger-de-Smedt), et permettre dès lors de les distinguer des questions strictement juridiques qu'il reviendra à une instance juridictionnelle de contrôler. Ainsi, en circonscrivant les compétences de cette instance aux seules questions juridiques, les négociateurs acceptent de lui conférer une dimension juridictionnelle accrue.

La structure institutionnelle tripartite de la future CECA (Haute Autorité, Conseil des ministres, Cour de justice), à laquelle s'ajoute une représentation parlementaire (Assemblée parlementaire), est formalisée dans un *Mémoire sur les rapports entre les institutions prévues par le plan Schuman et le Conseil de l'Europe* du 14 août 1950, annexé au « Rapport sur les travaux poursuivis à Paris par les délégations des six pays du 20 juin au 10 août 1950 ».

L'évitement d'un véritable pouvoir juridictionnel, originellement poursuivi par un affaiblissement institutionnel, est ainsi abandonné à la faveur d'une réflexion qui aura permis de penser une juridiction comme un organe dont la compétence sera strictement limitée à la sphère juridique.

En quelques mois, le renvoi à une juridiction internationale ou à une forme d'arbitrage est donc abandonné au profit d'une juridiction interne, obligatoire, et dès lors perçue comme inhérente au système institutionnel de la CECA : le Traité de Paris lui donnera en effet des compétences propres et

spécifiques, exercées de manière permanente dans le cadre d'un monopole (ses compétences sont inscrites aux articles 33 à 44 du TCECA).

**5. Remarque**

6. Il faut toutefois signaler qu'il y aura une dernière et brève tentative avec le projet de traité du 8 novembre 1950, élaboré sous la direction de Lucien Hubert, dans lequel il était proposé de mettre en place une « *simple commission arbitrale* » dont les membres siègeraient à temps partiel. La proposition fut fermement rejetée par les cinq pays partenaires.

**7. Remarque**

8. L'importance de cette juridiction obligatoire ne doit pas être sous-estimée : « *Le rôle de la Cour dans le développement de l'ordre juridique communautaire, ainsi que dans le processus d'intégration, a été rendu possible par sa solide position institutionnelle. Cela découle tout d'abord du caractère obligatoire que revêt la juridiction de la Cour pour les États membres, laquelle n'est conditionnée par aucune exigence additionnelle de consentement ni sujette à aucune possibilité de limitation ou de réserves* » (Gil Carlos Rodríguez Iglesias, 1951-2002 - *Cinquantième anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p. 42).

Le *Mémorandum* démontre ainsi l'acceptation du principe d'un contrôle juridictionnel sur les actes de l'autorité supranationale.

- Mais comme cela vient d'être rappelé, dans l'esprit des négociateurs, ce contrôle se doit d'être strictement délimité pour ne porter atteinte ni aux pouvoirs de la Haute Autorité, ni à la légitimité politique propre de l'organe représentant les États.

Premièrement, les discussions en faveur d'une instance juridictionnelle visent à limiter sa compétence aux questions juridiques.

**En savoir + : Définition des questions juridiques relevant de la compétence de la Cour**

Le *Mémorandum* décrit sa fonction en ces termes : « *Quant à la Cour de justice, elle empêche les excès de pouvoir et les dépassements de compétence. Dans une situation éminente, qui lui permet de garantir à tous le respect du droit, elle ne peut par ses interventions troubler le fonctionnement des organes actifs, mais, par sa jurisprudence, elle concourt au progrès de l'ensemble du système* ». Au sein du *Rapport*, il est écrit que la juridiction « *pourra annuler les décisions ou recommandations, procéder à des arrêts déclaratoires et allouer, en cas de violation du traité, des dommages et intérêts. Mais elle devra toujours renvoyer aux organes créés par le traité pour ce qui est des décisions à élaborer* ». Il ajoute : « *Pratiquement, elle sera avant tout appelée à garantir la conformité de l'activité de la Haute Autorité aux termes et à l'esprit du traité. Ses arrêts rentreront le plus souvent dans le cadre d'un contentieux de l'annulation, dont le détournement de pouvoir constituerait un cas important. Si la Haute Autorité refusait de prendre des décisions dans des cas où le traité lui impose de le faire, la Cour de Justice, par un arrêt déclaratoire, pourrait constater sa carence* ».

Deuxièmement, Jean Monnet prend conscience du fait que l'adoption d'un traité-loi, suffisamment précis dans sa rédaction pour encadrer le marché du charbon et de l'acier, devrait être de nature à éviter l'activisme jurisprudentiel.

Enfin, c'est dans la « technologie » juridictionnelle que les négociateurs vont trouver l'assurance d'établir un pouvoir juridictionnel contenu au sein de la Communauté (voir *infra* section II).

- Sous l'influence de Paul Reuter et de Maurice Lagrange (conseiller d'Etat), se produit également et dans le même temps une évolution dans la compréhension de l'intégration. Alors que jusqu'à présent seule la Haute Autorité, pensée sur le modèle des *agencies* américaines, était perçue comme une institution supranationale du fait de son indépendance, le contrôle juridictionnel est progressivement considéré comme un second élément de la méthode communautaire. Ce changement transparait déjà dans le *Mémoire*, dans lequel on peut lire que « *la Haute Autorité et la Cour de justice sont composées toutes deux de personnalités absolument indépendantes, [et] constituent une réalisation très avancée et, pour ainsi dire, parfaite de la communauté supranationale* ». En conséquence, les travaux préparatoires du Traité de Paris ont non seulement permis de mettre à jour les moyens de relativiser le risque induit par l'intégration de la fonction juridictionnelle au sein du système institutionnel, mais ils ont également permis de comprendre la place que la Cour pourrait jouer dans l'intégration européenne.

Certes, sont exclues de sa compétence les questions susceptibles de revêtir une portée trop politique, mais dans le cadre de sa compétence le juge communautaire dispose d'un monopole. Ses caractéristiques lui donnent ainsi pour spécificité d'être conçue comme une juridiction de type interne, ce qui la distingue de la Cour européenne des droits de l'homme à venir (instituée en 1959).

Ainsi, Maurice Lagrange pouvait-il écrire dans ses fonctions d'avocat général : « *Notre Cour n'est pas une juridiction internationale, mais la juridiction d'une Communauté créée par six Etats, sur un type qui s'apparente beaucoup plus à une organisation fédérale qu'à une organisation internationale, et le Traité, dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s'il a bien été conçu dans la forme des traités internationaux, et s'il en est un, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la Charte de la Communauté, les règles juridiques qui s'en dégagent constituant le droit interne de la Communauté* » (Conclusions sur CJCECA, *Fédération charbonnière de Belgique c. Haute Autorité*, Aff. 8 et 9/55, Rec. 203).

Ses qualités originelles, issues des négociations du Traité de Paris, vont dès lors déterminer tout à la fois la position institutionnelle, les choix interprétatifs, et l'action normative que la Cour sera amenée à défendre. En un mot, on peut penser que c'est parce qu'elle naît sous le signe de la juridiction interne qu'elle mettra à jour le droit de l'intégration.

#### **En savoir + : Installation de la Cour de justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier**

Après avoir prêté serment à la mairie de Luxembourg, les sept juges et les deux avocats généraux de la Cour se réunissent pour la première fois le 10 décembre 1952. A défaut d'accord au sein du Comité des ministres, la ville dans laquelle la Haute Autorité se réunit déjà depuis le 10 août précédent, devient alors le siège provisoire de la juridiction. Si cette proximité ne durera pas, dès lors que la future Commission s'installera pour l'essentiel à Bruxelles (là encore le choix du siège résulte d'abord d'une situation de fait, perpétuée avec le traité de fusion des exécutifs de 1965, avant d'être consacrée par une décision du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992 qui sera annexée au Traité d'Amsterdam), Maurice Lagrange estime qu'il a été profitable pour la juridiction naissante de pouvoir lier des contacts avec les membres de l'administration de la CECA et que cela a contribué à « la naissance d'un véritable esprit communautaire ». L'assurance du maintien de la juridiction communautaire à Luxembourg, qui constitue une forme de compensation accordée au gouvernement luxembourgeois, va vite apparaître par la suite comme un gage de son indépendance. Après avoir résidé dans la Villa Vauban, puis dans un bâtiment plus récent de la Côte d'Eich jusqu'en 1972, la Cour s'installera ainsi définitivement sur le Plateau du Krischberg dans le « Palais » construit à cet effet.



A gauche la Villa Vauban, le bâtiment de la Côte d'Eich à droite, et ci-dessous le Palais.  
(source : [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))



En raison de l'élargissement de l'Union, qui induit une augmentation du nombre de juges, le bâtiment se révèle rapidement trop petit. En 1994, Dominique Perrault se voit confier le soin de réaliser un nouveau projet architectural. A cet effet, il propose

d'englober de ce qui devient l'« Ancien Palais » dans une nouvelle structure susceptible d'évoluer encore au gré des besoins, grâce notamment à la possibilité d'ajouter une troisième tour aux deux déjà existantes – troisième tour dont les travaux ont débuté durant l'été 2016.

*Le nouveau Palais, avec l'« Anneau » qui entoure l'Ancien Palais d'une coursive et d'un nouvel étage, ainsi que les tours (source : [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))*



Les travaux en cours sont toutefois déjà pressentis comme insuffisants, et des projets d'extension à l'étude devraient tirer parti d'anciens bâtiments de la Commission qui jouxtent le Palais.  
Pour une plus ample présentation du travail de l'architecte, v. [Dominique Perrault Architecture](http://DominiquePerraultArchitecture.com).

- L'institution conçue en 1950 préfigure, en effet, celle qui sera intégrée au sein des Communautés issues des Traités de Rome. Pour Pierre Pescatore, elle est même « *la seule [...] qui soit sortie indemne* » d'une rénovation institutionnelle dans laquelle l'idée de supranationalité a largement disparu (P. Pescatore, « Le traité CECA, origine et modèle de l'unification européenne », in *CECA, 1952-2002*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, p. 186).

Dans une sorte de mouvement dialectique et comme une forme de contrepoids à cet abandon, le particularisme de la Cour de justice est même renforcé par l'instauration d'une nouvelle procédure : le renvoi préjudiciel en interprétation. En participant à la résolution des litiges pendants devant les juridictions nationales, elle devient davantage encore cette forme inédite de juridiction qui « *se distingue des organismes arbitraux et judiciaires de la vie internationale dont la faiblesse relative résulte précisément de leur manque d'insertion dans un système institutionnel d'ensemble* » (P. Pescatore, *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 73).

Identité des caractéristiques fondamentales donc : de Paris à Rome, la juridiction est toujours perçue comme une juridiction interne d'une organisation supranationale.

## Section II. Une juridiction originale

- Reste à éclaircir la question du type de juridiction interne sur lequel modeler la Cour de justice : juridiction administrative, constitutionnelle, suprême, juridiction d'inspiration allemande, française ou création *sui generis* ? Juridiction spécifique et autonome, la Cour de justice qui est installée ne se constitue pas pour autant comme une création *ex nihilo*, mais comme une œuvre vivante dans laquelle les expériences étatiques jouent un rôle important. C'est dans cette réalité complexe que réside l'identité propre de l'institution juridictionnelle communautaire.

Durant les premières années de fonctionnement, toutes les expériences nationales ont joué un rôle important bien qu'inégal dans la définition de l'office de la Cour. Cette complexité se prolongera sous l'influence des modèles des nouveaux Etats membres (on pense, en particulier, à l'impact après 1973 de la Common Law et à celui des juges britanniques sur le style de la motivation des arrêts rendus). Des transplants multiples se révèlent ainsi avoir défini son office : contrôle du pouvoir discrétionnaire, congruence dans la protection des droits fondamentaux, place des arrêts antérieurs dans la construction d'une jurisprudence cohérente, style de la motivation des décisions, sont ainsi autant de points qui témoignent de ce que la Cour de justice se réinvente au quotidien sous l'effet des rapports entretenus avec les juges nationaux et avec ses propres membres – eux-mêmes riches de leur culture juridique nationale. Toutefois, d'un point de vue historique, il faut reconnaître que ce sont les solutions du contentieux administratif français qui ont eu l'influence la plus évidente et peut-être la plus déterminante dans la conception de la Cour (§1).

Au fil du temps, la figure de la juridiction communautaire s'est cependant éloignée de ce modèle administratif originel. Plus exactement, la fonction juridictionnelle communautaire s'est enrichi d'autres aspects. Cette évolution résulte de deux facteurs : d'une part des missions qui sont attribuées à la Cour de justice au sein du système communautaire, et d'autre part de sa position institutionnelle au sein d'une organisation d'intégration (§2).

Fruit des pratiques nationales, la juridiction communautaire est donc dans le même temps une œuvre originale, une juridiction *sui generis*, de par l'environnement dans lequel elle prend place. Elle constitue en effet une réalisation sans précédent dans la sphère des relations supranationales. Alors qu'elle descend et se nourrit des expériences juridictionnelles nationales, elle transcende finalement toute forme de classification ou de catégorisation en raison de ses caractéristiques institutionnelles spécifiques. Le rattachement à l'une ou l'autre des catégories connues du droit interne est donc nécessairement réducteur. L'exercice reste toutefois utile du point de vue pédagogique, car il permet de mettre en avant certaines des caractéristiques de l'office de la Cour.

### §1. Les origines conceptuelles d'une juridiction administrative

- S'agissant de la question de l'héritage, il n'est question ici ni de reprendre l'ensemble des éléments de ce débat, ni de contester une évidente « influence du "modèle juridique français" » sur la juridiction communautaire (J. Boulouis, « La France et la Cour de justice des Communautés européennes », in *Droit communautaire et droit français. Recueil d'études*, Mayenne, Éd. La Mémoire du Droit, 1999, p. 145).

La portée de cette influence fait débat. Pour Roger-Michel Chevallier, « *dans l'ensemble, les ressemblances entre les deux systèmes (français et communautaire) l'emportent sur les divergences* » (« Le contentieux des Communautés et le droit administratif français », in *La France et les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1975, p. 471). Mais d'autres auteurs présentent les choses de manière plus tranchée. Ainsi, Jean-Claude Bonichot et Francis Donnat, respectivement juge et référendaire à la Cour, considèrent que si « *les éléments de ressemblance l'emportent largement sur ceux qui les distinguent, ces derniers portent toutefois sur des points cruciaux* » (« Comparaisons et raisons du recours en annulation devant le Conseil d'Etat et devant la juridiction communautaire », *Gaz. Pal.*, 2009, n°45, p. 23). De manière plus radicale, pour Anne Boeger-de-Smedt, l'idée selon laquelle l'organe judiciaire de la CECA serait « *une copie du Conseil d'Etat français* » relève « *d'avantage du mythe que de la réalité historique* » (« La Cour de justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA », *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 2008, Vol. 14, n°2, p. 8).

Cela étant dit, le regard historique sur les travaux préparatoires confirme le rôle de référentiel joué par la justice administrative française. C'est bien cette réalité que traduit, d'une part, l'ouverture du recours aux particuliers et, d'autre part, la reprise de la classification des moyens d'annulation du contentieux administratif français dans les traités depuis 1951. En effet, en ouvrant le recours en annulation aux entreprises du marché du charbon et de l'acier, c'est-à-dire à des personnes privées, le traité marquait l'originalité de cette juridiction par rapport aux principes de la justice internationale.

9. **Remarque**

10. Certes, le recours en annulation ne constitue pas la seule voie de droit ouverte par le Traité de Paris (recours en carence, renvoi préjudiciel en appréciation de validité, action en responsabilité non contractuelle, recours en constatation de manquement à l'encontre des Etats membres et procédure d'avis complètent l'action en annulation), mais le recours en annulation constitue le mécanisme à partir duquel l'office de la Cour a été pensé et les solutions adoptées dans son cadre sont appliquées *mutatis mutandis* dans les autres branches du contentieux.

**En savoir + : Les autres indices de l'influence du modèle du Conseil d'Etat**

L'influence de ce précédent se manifeste par deux autres éléments. C'est tout d'abord le cas de l'institution de l'avocat général dans la procédure communautaire. Calque du commissaire du gouvernement (V. not. à ce sujet, A. Barav, « Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes », *RIDC*, 1974, p. 809), acteur essentiel de la procédure administrative, l'avocat général a pour fonction, selon une formule empruntée à la jurisprudence française (CE, 1957, *Sieur Gervaise*; CE, 1988, *Esclatine*), de « *présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour, en vue de l'assister dans l'accomplissement de sa mission qui est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité* » (CJCE, Ord., 2000, *Emesa Sugar*, Aff. C-17/98, pt. 13).

Ensuite, les conseillers d'Etats français ont joué un rôle fondamental dans la juridiction nouvellement créée – en qualité de juge, d'avocat général ou de référendaire. On doit citer au premier titre de ces conseillers influents Maurice Lagrange évidemment, dont la contribution aux travaux préparatoires se prolongera par un service de douze années au sein de l'institution communautaire. Et depuis lors, il y a toujours eu un conseiller d'Etat au sein de l'institution : Joseph Gand [1964-1970], Alain Dutheillet de la Mothe [1970-1976], Henri Mayras [1976-1981], Fernand Grevisse [1981-1982, puis

1988-1994], Yves Galmot [1982-1988], Jean-Pierre Puissochet [1994-2006], et Jean-Claude Bonichot [depuis 2006] (V. sur l'influence des membres de la Cour sur la formation de la juridiction : A. Cohen, « "Dix personnages majestueux en longue robe amarante". La formation de la Cour de justice des Communautés européennes », *Revue française de science politique*, 2010, Vol. 60, n°2, p. 227-246). Après un monopole sur la fonction d'avocat général, on observe qu'« à partir de 1981, c'est systématiquement un membre du Conseil qui a été choisi comme juge français » (M. Mangenot, « Le Conseil d'Etat et l'institutionnalisation du système juridique communautaire », contribution au colloque d'Amiens, du 1<sup>er</sup> avril 2004, disponible sur HAL, p. 5).

- Pour atteindre l'équilibre recherché dans la supranationalité, l'ouverture du recours aux particuliers devait toutefois être contrebalancée par des mécanismes permettant de contenir le pouvoir juridictionnel au sein de la Communauté. Si la limitation se traduit différemment dans le cadre de la CECA et celui de la CEE, les procédés choisis témoignent des limites de l'influence du modèle français.

Dans le cadre de la CECA, cette limitation du contrôle s'est exprimée dans l'examen du recours des institutions contre les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil à l'article 38 TCECA : pour éviter tout empiètement du juge sur le pouvoir politique de délibération, seules l'incompétence et la violation des formes substantielles peuvent être invoquées. On retrouve encore une limitation dans l'article 33, al. 2 du traité, à travers la définition des moyens d'annulation pouvant être invoqués par les particuliers contre des mesures de portée générale – moyens « sérieusement amputés » selon le jugement de Maurice Lagrange.

#### **Article 33, al. 2 TCECA**

*« Les entreprises ou les associations visées à l'article 48 peuvent former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions et recommandations individuelles les concernant ou contre les décisions et recommandations générales qu'elles estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard ».*

Dans le Traité de Rome et la Communauté économique européenne, la logique de modération de l'autorité juridictionnelle va prendre une forme différente, et quelque part plus radicale. Si la légalité paraît restaurée dans sa « totalité », dans la mesure où tous les moyens d'annulation issus du contentieux français peuvent être invoqués par les requérants, Denys Simon souligne que les dispositions pertinentes « sont clairement plus restrictives que celles du traité CECA, à la fois quant à la nature des actes susceptibles de faire l'objet du recours individuels et quant à la situation du requérant par rapport à l'acte » (*Le système juridique communautaire*, Paris, Puf, 2001, 3<sup>ème</sup> éd., p. 529). Le choix effectué par les Etats en 1957 consiste non plus à réduire la portée ou l'étendue du contrôle, mais à faire dépendre de la nature de l'acte la possibilité pour les particuliers de saisir la Cour. Désormais, si toute personne physique ou morale remplissant les conditions de qualité et d'intérêt à agir peut invoquer l'ensemble des moyens d'annulation énumérés par le droit primaire, l'article 173 du Traité de Rome exclut les recours individuels contre les actes normatifs.

#### **Article 173, al. 1 et 2 TCEE**

*« La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. A cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent Traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.*

*Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».*

Ce statut particulier des actes de portée générale vis-à-vis du droit de recours des individus peut être vu comme une illustration de l'influence allemande concurrente du modèle administratif du Conseil d'Etat. Contrairement à la pratique française, en Allemagne les actes réglementaires sont en effet généralement hors de la compétence du juge administratif et relèvent de la juridiction constitutionnelle. Dans le cadre du contentieux communautaire, il ne s'agit pas tant d'interdire à la Cour de justice de connaître de tels actes, que d'en canaliser la contestation au sein des recours directs formés par les Etats ou les institutions d'une part, et des renvois préjudiciels d'autre part – voies de droit qui sont perçues comme possédant une dimension objective ou holiste plus marquée que celle du recours en annulation, et comme impliquant un contentieux d'une nature différente.

- Le rôle essentiel joué par le modèle du Conseil d'Etat dans la conception d'une juridiction communautaire de nature administrative dont l'office serait clairement délimité ne doit donc pas conduire à sous-estimer la pluralité des fonctions juridictionnelles qu'elle est amenée à assumer dès l'origine et qui vont s'individualiser progressivement. En réalité, dans chacune de ces fonctions, la question des limites de l'office de la Cour se pose en des termes spécifiques. En conséquence, seule la prise en compte de l'ensemble des fonctions juridictionnelles de la Cour permet donc de mesurer la place qu'elle occupe réellement dans la Communauté.

Ainsi, malgré une influence originelle du modèle de la juridiction administrative qui s'avère décisive, se développe rapidement une dimension constitutionnelle dans l'office de la juridiction communautaire à travers les recours institutionnels et le renvoi préjudiciel (V. G. Vandersanden, «Le rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes dans le processus d'intégration communautaire », *Aussenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*, 1970, p. 403-426). Comme l'a écrit la doctrine britannique alors que la justice communautaire est, à sa conception, comprise comme une justice administrative, sa dimension constitutionnelle se révélera avec son développement : « *As an institution, the Court has grown to be a constitutional review court* » (H. Schepel et E. Blankenburg, « Mobilizing the European Court of Justice », in G. de Búrca et J. H. H. Weiler (dir.), *The European Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 12).

## §2. Les caractéristiques institutionnelles d'une juridiction suprême

- A l'inverse de sa fonction de juridiction administrative, la dimension constitutionnelle de l'office du juge communautaire découle moins des stipulations expresses des traités relatives à la fonction juridictionnelle communautaire que de l'action de la Cour de justice elle-même.

En recourant notamment à une méthode d'interprétation dite « téléologique », la Cour de justice cherchera à dégager des dispositions du droit primaire les éléments et principes structurant la construction communautaire. D'une part, et sans faire des traités une constitution au sens formel du terme, la jurisprudence déduira de leur contenu les éléments d'une constitution matérielle : dévolution et limitation du pouvoir seront assurées à travers l'équilibre institutionnel et la garantie des droits fondamentaux que la Cour impose comme fondements de la Communauté. La jurisprudence issue des arrêts *Stauder* et *Internationale Handelsgesellschaft* (CJCE, 1969, *Stauder*, Aff. 29/69, Rec. 419 et CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Aff. 11/70,

Rec. 1125) constitue à cet égard un élément tout à fait fondateur, car elle introduit la protection des droits fondamentaux par le biais des principes généraux du droit communautaire dans un ordre juridique qui les ignorait jusque-là. D'autre part, et parallèlement, la juridiction communautaire semblera favoriser, à travers ses méthodes d'interprétation, les compétences et pouvoirs de la Communauté au détriment des Etats membres. Elle impulse ainsi une dynamique centripète et un mouvement d'ascendance des compétences au profit de la Communauté, similaire à ce que l'on observe parfois dans les Etats fédéraux. Tel est le cas, par exemple, lorsque la Cour applique à partir de sa jurisprudence « *AETR* » la théorie des compétences implicites au domaine des compétences extérieures de la Communauté (CJCE, 31 mars 1971, *Commission c. Conseil*, Aff. 22/70, Rec. 263). Par ce mouvement d'intégration, elle a pu paraître contrarier le principe de spécialité et prendre des libertés avec sa mission délimitée par les Etats dans les traités.

La critique d'un « gouvernement des juges » n'a d'ailleurs pas manqué de se faire jour dans le discours politique voire dans la doctrine.

- Toutefois, à l'idée selon laquelle les juges auraient dépassé le cadre de leur mission, il convient de rétorquer que dès l'origine, la Cour est définie comme une « *institution* » de la Communauté qui « *assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité* » selon les articles 31 TCECA et 164 TCEE. Or, cette qualité d'institution n'est pas sans conséquence. Juridiction interne, juridiction administrative originelle et originale, juridiction constitutionnelle en devenir, elle est en réalité par-dessus tout une juridiction suprême. Autrement dit, si elle est un organe juridictionnel résolvant des litiges concrets, elle est aussi le pouvoir en charge d'assurer la cohérence du droit de l'ordre qu'elle chapeaute. Elle occupe, en raison de ce mandat, une place à part entière dans ce que Pierre Pescatore appelle les « *nouvelles constellations structurelles* ». Cette place est même unique, car elle est le garant d'un « système » dans lequel sont associées les dimensions organique et juridique de l'intégration, la dimension organique n'étant rien d'autre que l'institutionnalisation d'un vouloir vivre ensemble, c'est-à-dire d'un projet politique qui se réalise à travers l'intégration juridique.

### **L'intégration politique et les traités**

Alors que dans le préambule du Traité de Paris de 1951, on peut lire que les Etats sont résolus à « *fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé* », les objectifs de l'intégration vont être précisés par les traités fondateurs suivants.

Ainsi selon le préambule du Traité de Rome de 1957, les Etats sont désormais « *déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* » et « *résolus à affermir [...] les sauvegardes de la paix et de la liberté* », au moyen du « *progrès économique et social* » et de « *l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples* ».

De même, dans le Traité de Maastricht de 1992, après avoir affirmé à l'article A que le « *traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* », les articles B, C et E précisent les objectifs matériels que l'Union doit poursuivre dans un « *cadre institutionnel unique* » et auxquels les institutions doivent concourir dans le cadre de leurs compétences respectives.

Enfin, depuis le Traité de Lisbonne de 2007, l'article 13 TUE stipule que le « *cadre institutionnel* » de l'Union vise à « *promouvoir ses valeurs* » et à « *poursuivre ses objectifs* »

(désormais détaillées respectivement aux articles 2 et 3 TUE). En vertu de l'article 19 TUE, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans cette perspective, la tâche d'assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* ».

Conformément à la méthode fonctionnaliste, c'est toutefois par les progrès du droit dans l'établissement d'un marché commun et de solidarités pratiques que doivent « pas à pas » se réaliser ces principes.

A l'image de la Cour suprême des Etats-Unis, elle apparaît donc, d'une part, en tant que gardien du droit comme le grand architecte des équilibres en construction (aussi bien entre les institutions qu'entre la Communauté et les Etats membres) et, d'autre part, comme un acteur de la réalisation des objectifs poursuivis par l'intégration communautaire – ou plus exactement, comme un gardien en charge de s'assurer que l'action des autres institutions concourt bien à la réalisation de ces objectifs.

#### **En savoir + : comparaison entre la Cour de justice et la Cour suprême américaine**

On renverra à ce sujet aux travaux de doctorat de l'actuel président Koen Lenaerts (*Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelles, Bruylant, 1988, 817 p.), ainsi qu'à l'interview qu'il a donnée sur ce thème (<https://youtu.be/2khAhxGFZ0Q>).

Ainsi, en qualité d'institution, la Cour de justice participe elle aussi, en fonction des outils qui relèvent de sa compétence, à la réalisation d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ».

#### **11. Remarque**

12. M. Lagrange, « La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne », *RTDE*, 1978, p. 3 : « *la Cour de Justice, serait l'une des institutions de cette Communauté dotée, comme les autres, de compétences propres lui permettant de poursuivre, dans le cadre de ses compétences, la réalisation des objectifs de la Communauté* »

La mission conférée exige de trouver un équilibre difficile à tenir. Contrairement à son homologue américaine qui peut s'appuyer sur la légitimité populaire de la construction fédérale, la Cour de justice ne peut se prévaloir que de la forme de légitimité qui découle de la méthode d'intégration choisie pour l'Europe : une légitimité juridique et purement fonctionnelle, en lieu et place d'une fondation constitutionnelle qui s'appuierait sur un nouveau contrat social européen.

Le droit de la Communauté, qui reste essentiellement un droit économique, est donc le ressort unique de son action et le référentiel à partir duquel sera évaluée son autorité. En conséquence, pour remplir sa mission en tant qu'institution d'intégration, la juridiction ne peut agir qu'à travers un travail d'interprétation de la règle de droit (sans pouvoir se revendiquer d'un processus politique explicite d'intégration dans une union fédérale).

#### **13. Remarque**

14. La force d'intégration du droit ne doit pas être sous-estimée pour autant. Avec un droit commun, il reste possible d'imposer l'unité entre des parties qui n'ont pas explicitement revendiqué le choix de l'union politique : « *Qu'on voie le rôle et du juge et du droit dans l'histoire de toutes les unités nationales. La règle commune en a partout été le ciment. Faites un juge suprême et faites un droit, et l'unité sera donnée par surcroît* » (R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, rééd. 2007, pp. 305-306.). C'est toutefois seulement dans l'interprétation des règles juridiques que la Cour

pourra ressourcer « *une idée d'œuvre commune* » à l'aune des principes structurels qu'elle en aura déduit (P. Pescatore, *op. cit.*, p. 41).

- Est-ce à dire que la Cour n'a pas su faire preuve de volontarisme dans l'interprétation des règles contenues dans les traités ?

Assurément non – et la réponse vaut *a fortiori* dans le cadre d'un Traité de Rome qui sera qualifié de traité-cadre en raison du laconisme de ses dispositions. Même privée de cette fondation constituante qu'aurait offerte la revendication expresse d'une construction politique de type fédérale, la jurisprudence va parvenir à constitutionnaliser l'ordre de la Communauté et à en maximiser les possibilités. Grâce aux méthodes d'interprétation choisies pour apprécier les objectifs consacrés par le droit primaire, la jurisprudence va en effet déduire des principes structurels ou existentiels qui vont soutenir l'intégration.

Dès la première affaire qu'elle a eu à traiter (CJCECA, 21 décembre 1954, *France c. Haute Autorité*, Aff. 1/54, Rec. 7), la Cour, conformément aux conclusions de son avocat général (Rec. p. 50 et s.), a compris la nécessité de procéder à une interprétation « globale » des dispositions du droit issu du Traité de Paris. Cette démarche systémique, bien connue des juridictions nationales, est alors inédite dans la sphère internationale. Elle sera parfaite par le recours à l'interprétation téléologique pour asseoir les potentialités de l'intégration juridique (v. sur les méthodes d'interprétations de la Cour, *Cour de justice des communautés européennes, rencontre judiciaire et universitaire*, Bruxelles, Office public de la Communauté européenne, 1976).

Les potentialités de ce droit seront ainsi révélées au cours de ce que Denys Simon appelle le « *contentieux de la première génération* ». Pour Gil Carlos Rodríguez Iglesias, durant cette période la Cour « *a révélé les principes fondamentaux qui étaient implicites dans le texte et la structure des traités fondateurs, et elle a consacré, par leur expression jurisprudentielle, les traits caractéristiques de l'ordre juridique communautaire* » (*op. cit.*, 2003, p. 40).

Cette démarche « constituante » (au sens où le juge *constitue* la Communauté dont il a la garde), s'amorce avec les jurisprudences *Van Gend en Loos* de 1963 et *Costa c. Enel* de 1964 pour atteindre son paroxysme en 1986 avec la consécration de la « Charte constitutionnelle » qui fonde la « *Communauté de droit* » (concept auquel succèdera celui de l'« Union de droit » après le Traité de Lisbonne).

#### Extraits des jurisprudences « constituantes » de la Cour

- ▶ « *la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants* » (CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, Aff. 26/62, Rec. 3, p. 23).
- ▶ « *issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* » (CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, Aff. 6/64, Rec. 1141, p. 1160).
- ▶ « *la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité* » (CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les verts » c. Parlement européen*, Aff. 294/83, Rec. 1339, pt. 23).

► « *l'Union est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment, avec les traités, les principes généraux du droit ainsi que les droits fondamentaux* » (CJUE, 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c. Parlement et Conseil*, Aff. C 583/11 P, *Rec. numérique*, pt. 91) qui forment « la Charte constitutionnelle de base de l'Union (CJUE, 18 décembre 2014, *Adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme*, Avis 2/13, *Rec. numérique*).

C'est par ces jurisprudences que la Cour a élaboré la « *catégorie si particulière et si importante [...] des "principes structurels" du droit de l'Union* » : « *principes de primauté, de l'effet utile, de non-discrimination, de proportionnalité, de coopération loyale, d'équilibre institutionnels* ». Or, ces principes qui offrent « *de nouvelles méthodes concrètes d'action et d'interprétation* » se révèlent « *capables en même temps de fournir une base cohérente et solide à toute la construction* » (Loïc Azoulay, « Solitude, désœuvrement et conscience critique. Les ressorts d'une recomposition des études juridiques européennes », *Politique européenne* 2015/4, n°50, p. 82-98). Au-delà des règles de fonctionnement de l'intégration juridique, c'est ainsi l'identité du projet européen qui se construit. On a pu très justement écrire que dans ses arrêts *Costa c. Enel* et *Van Gend en Loos*, la Cour décrit « *une communauté comprise comme une communauté d'États, certes, mais aussi de peuples et de citoyen* » (Gil Carlos Rodríguez Iglesias, *op. cit.*, 2003, p. 41).

- Au final, c'est bien parce que la juridiction communautaire pouvait se revendiquer du texte comme de son esprit, que la critique d'un « gouvernement des juges » qu'on lui a souvent adressée – et qu'on voit resurgir sous l'impulsion du juge constitutionnel allemand et de la théorie de l'*ultra vires* (CCF, 6 juillet 2010, *Mangold-Urteil EuGH, Honeywell*, BVerfG, 2 BvR 2661/06 : théorie en vertu de laquelle, si la Cour de justice méconnaît la portée le mandat confié par les Etats membres à l'Union, ceux-ci seraient délier de leurs obligations européennes) – n'a pas réellement prospéré au-delà d'une analyse de papier (pour une critique de l'activisme jurisprudentiel, v. H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, 1986).

Si la méthode téléologique ou la règle de l'effet utile ont été des directives d'interprétations critiquées, il n'en demeure pas moins que jusqu'à présent leurs résultats n'ont jamais été directement remis en cause par les Etats à l'occasion d'une révision des traités fondateurs. En ce sens, Pierre Servan-Schreiber écrivait que « *[m]ême lorsque son approche téléologique l'a plus conduite à dire le droit qu'à l'interpréter, on ne peut affirmer sérieusement qu'elle outrepassait les intentions des auteurs du traité* » (« La Cour de justice : pivot de la construction européenne », *Politique étrangère*, 1996, n° 1, p. 87-97).

#### **15. Remarque**

16. On peut toutefois noter une exception : dans l'arrêt du 23 avril 1956, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises* (affaires jointes 7/54 et 9/54), la Cour avait adopté une interprétation extensive des dispositions encadrant le droit de recours des particuliers, afin de permettre à une association d'entreprises de sidérurgie de contester la validité d'une décision implicite de la Haute Autorité par laquelle elle refusait de constater le manquement d'un Etat membre. La désapprobation des Etats membres s'est traduite lors de la rédaction du Traité de Rome par un encadrement plus sévère des conditions de recevabilité de l'action en annulation des particuliers, ainsi que par la reconnaissance de la discrétion de la Commission dans le déclenchement d'une procédure de manquement.

Il faut peut-être y voir aussi une conséquence de la sagesse de la Cour et de ses juges, qui ont toujours su alterner pression intégrative et *self restraint* pour accorder le *tempo* du processus

d'intégration aux équilibres politiques en vigueur. La doctrine a ainsi identifié des cycles jurisprudentiels dans l'œuvre de la Cour.

***En savoir + : Les cycles jurisprudentiels dans la construction communautaire***

V. à ce sujet J.-C. Gautron, « Le droit de l'Union européenne connaît-il le phénomène des cycles ? », in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, spé. p. 315-317.