



Représentant les avocats d'Europe
Representing Europe's lawyers

CONCLUSIONS DU CCBE RELATIVES A LA CONFERENCE INTER- GOUVERNEMENTALE DE 2003

OCTOBRE 2003

CONCLUSIONS DU CCBE RELATIVES A LA CONFERENCE INTER-GOUVERNEMENTALE DE 2003

Le CCBE (Conseil des Barreaux de l'Union européenne), qui représente plus de 500.000 avocats à travers les barreaux des Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen, suit étroitement l'évolution de la nouvelle constitution européenne du fait de son impact sur le rôle des juridictions européennes.

LE CCBE considère qu'il est de son devoir de fournir une contribution significative à ces débats étant donné que les changements relatifs à la Cour de Justice des Communautés européennes et au Tribunal de première instance ont inévitablement trait à l'accès à la justice et à une protection judiciaire efficace des citoyens de l'Union européenne. Inutile d'insister sur le fait que la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés européennes forment la pierre angulaire de l'ordre juridique communautaire et continuent à jouer un rôle primordial en garantissant que l'Union européenne est une communauté basée sur l'état de droit, c'est-à-dire une communauté disposant d'une législation avec force obligatoire pouvant être soumise à révisions et assurant une protection judiciaire efficace et adéquate aux citoyens de l'Union.

La conférence inter-gouvernementale évoquera des thèmes qui soulèvent la question fondamentale sur la manière dont on peut garantir la protection des droits fondamentaux au sein d'une Union européenne dans laquelle les compétences, la prise de décision et le contrôle juridictionnel ont été (et sont de plus en plus) transférés à l'Union européenne.

Le CCBE a fourni ses conclusions lors de plusieurs conférences inter-gouvernementales, celle-ci et, de manière plus approfondie, à la CIG de 2000, quant à l'adéquation de la protection des droits de l'homme fondamentaux au sein de l'Union européenne, et a répété que cela n'était pas le cas.

L'Union européenne est une communauté basée sur la règle de droit au sein de laquelle la loi est à la fois susceptible d'exécution forcée et soumise au contrôle juridictionnel. C'est une caractéristique essentielle de l'Union européenne et le fait de pouvoir recourir au juge est un des éléments clés distinguant les démocraties des autres formes de gouvernement.

Pour cette raison, la nouvelle constitution doit donner aux citoyens européens la possibilité de demander réparation si leurs droits sont bafoués ou atteints par une décision contraire au cadre constitutionnel. Le système judiciaire européen doit permettre aux personnes physiques et morales d'introduire des recours à l'encontre de la législation, des actions ou omissions de ses institutions, ce qui implique un accès aisé et garanti à la justice.. En outre, les mesures prises par les institutions et organes européens, dans tous les domaines dans lesquels l'Union européenne agit, doivent être soumises à un contrôle juridictionnel.

C'est pourquoi le CCBE attire l'attention sur trois points relatifs aux dispositions du projet de traité établissant une constitution européenne qui concernent le contrôle juridictionnel. Premièrement, toutes les parties ayant subi un préjudice matériel du fait d'un acte de l'UE – qu'elles en aient été ou non destinataires – devraient pouvoir porter un recours devant les juridictions européennes. Deuxièmement, les actes des organes européens devraient être soumis au contrôle juridictionnel. Troisièmement, les actions dans tous les domaines de compétence de l'Union devraient être soumises au contrôle juridictionnel.

❖ **Les parties devraient pouvoir attaquer des mesures qui entraînent pour elles un préjudice matériel devant les juridictions européennes.** En vertu de l'article 230 (4) du Traité de l'Union européenne actuel, les particuliers peuvent introduire des recours contre des décisions individuelles des institutions européennes dont ils sont les destinataires. Les particuliers peuvent attaquer d'autres lois s'ils peuvent prouver que ces lois les « concernent directement et individuellement ». Ce critère très strict pour déterminer si la personne « est individuellement

concernée » rend presque impossible le recours par des particuliers contre des mesures dont ils ne sont pas les destinataires directs, même si ces lois ont un impact direct et spécifique sur leur situation et qu'elles entraînent un dommage grave et irréparable. En particulier, ce critère laisse les parties sans aucun recours juridique au niveau européen contre les directives et les règlements européens qui sont contraires au Traité de l'Union européenne même si les parties ont subi un préjudice. De ce fait, l'Union européenne offre une protection juridictionnelle aux particuliers moindre que les systèmes judiciaires des Etats membres.

La possibilité pour les juridictions nationales de soumettre aux juridictions européennes des questions quant à la validité des lois européennes dans le cadre de la procédure du renvoi préjudiciel n'est pas un substitut satisfaisant à la possibilité donnée aux particuliers d'entamer des actions directes en annulation devant les juridictions européennes. Les particuliers ne peuvent pas décider d'une telle procédure, mais sont dépendants de la décision des juridictions nationales de soumettre les questions nécessaires à la Cour de Justice. L'expérience a démontré qu'il est extrêmement difficile d'obtenir des renvois selon la procédure du renvoi préjudiciel et que de nombreuses années sont nécessaires avant que l'affaire ne soit entendue par la Cour Suprême de l'Etat membre, qui est, en principe (si c'est n'est pas toujours le cas dans la pratique) tenue de soumettre le problème aux juridictions européennes. Et, dans ces rares cas où les renvois sont décidés, la cour nationale pose souvent les mauvaises questions.

De plus, la capacité des particuliers d'attaquer des lois européennes par ce moyen indirect dépend d'un Etat membre à l'autre, ce qui implique que les droits des citoyens européens en matière de droit européen dépendent, en grande partie, de leur lieu de résidence. En effet, dans certains pays, le seul recours est de mettre en cause l'illégalité de la loi et d'utiliser cet argument comme moyen de défense lorsque la partie est poursuivie pour avoir enfreint cette loi, ce qui est difficilement acceptable.

En outre, les juridictions nationales ne peuvent pas déclarer une loi européenne nulle vu que cela relève strictement de la compétence des juridictions européennes. Dès lors, cela n'a aucun sens du point de vue de la procédure qu'une partie porte l'affaire devant une juridiction nationale si le recours a pour objet l'annulation d'un acte européen.. Il est largement reconnu que la crainte selon laquelle l'ouverture de l'accès aux juridictions européennes entraînerait une arrivée massive d'affaires, n'est pas fondée empiriquement. Dans tous les cas, l'inquiétude quant au nombre d'affaires potentielles ne constitue pas un argument valable pour maintenir un système qui, comme la Cour de Justice des Communautés Européennes l'a constaté, est insuffisant à garantir une protection juridictionnelle adéquate contre les violations des droits fondamentaux par les institutions européennes.

La solution est évidente : pour un contrôle juridictionnel efficace, les citoyens européens devraient avoir le droit d'attaquer, devant les juridictions européennes, tout acte qui les concerne matériellement ou directement, peu importe si celui-ci est dirigé directement ou indirectement à leur encontre ou s'il s'agit d'une mesure d'application générale. Alors que la réforme de l'article 230 (4) proposée par le projet de Constitution, c'est-à-dire l'article III-270 (4) du projet de traité établissant une constitution européenne fasse des avancées, cela n'est en aucun cas satisfaisant étant donné que seul un sujet est abordé, c'est-à-dire les actes législatifs européens qui ne nécessitent pas de mesures de transposition. Dès lors, le CCBE souhaite que l'article III-270 (4) du projet de constitution soit modifié comme suit :

« Toute personne physique ou morale peut, dans les mêmes conditions, lancer des procédures contre une loi la concernant ou nuisant à ses intérêts de manière substantielle. »

❖ **Les parties devraient pouvoir introduire des recours à l'encontre de toute action menée par des organes européens :**

Actuellement, le Traité de l'Union européenne autorise les particuliers à attaquer seulement les mesures prises par les institutions européennes, notamment la Commission. Les particuliers ne peuvent pas exercer de recours contre les actions menées par d'autres organes européens, tels qu'Europol et le nombre croissant d'agences européennes. Ces organes mènent fréquemment, peut-être même plus souvent que la Commission, des actions dirigées vers des individus en particulier (par exemple, l'émission d'un mandat d'arrêt, d'un refus d'approbation d'un médicament), actions qui

devraient pouvoir être attaquées devant les juridictions européennes. Bien qu'il soit possible d'obtenir une protection juridictionnelle en attaquant la Commission dans certains de ces cas, cette fiction juridique ne devrait pas remplacer l'existence de recours efficaces contre les décideurs. De plus, la possibilité d'introduire des actions contre tous les organes européens augmenterait la connaissance et la certitude quant à leurs droits et permettrait de balayer les allégations relatives à un déficit démocratique dans l'Union européenne. A cet égard, le CCBE soutient la formulation proposée pour l'article III-270 (1) dans le projet de traité instituant une constitution européenne.

❖ **Les parties devraient pouvoir introduire des recours dans tous les domaines de compétence de l'Union européenne :**

Dans une démocratie fondée sur l'état de droit, un système unique, cohérent et complet en matière de contrôle juridictionnel protégeant les droits des particuliers contre une interférence excessive constitue le minimum que l'on puisse attendre d'une démocratie fondée sur l'état de droit. Actuellement, le projet de constitution européenne contient certains domaines clés exclus du contrôle juridictionnel, plus précisément dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Ironiquement, il pourrait s'agir du domaine de compétence de l'Union européenne qui touche le plus aux droits fondamentaux dans la mesure où il intègre des questions telles que celle d'un système intégré de gestion des frontières, d'une politique commune des visas, de mesures communes contre le terrorisme, du combat contre le trafic d'êtres humains, de la lutte contre les stupéfiants, du mandat d'arrêt européen, etc. Le CCBE estime que les actions dans ces domaines, plus que dans d'autres, sont susceptibles d'avoir un effet direct sur les droits et libertés des citoyens, d'où la nécessité d'un contrôle judiciaire quant à la légalité et à la proportionnalité des mesures prises.

Dans le système actuel, l'étendue du contrôle effectuée par les juridictions européennes sur les actions des Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire varie d'un Etat à un autre. En outre, dans le domaine de l'immigration, seules les plus hautes juridictions d'appel dans les Etats membres peuvent décider du renvoi préjudiciel devant les juridictions européennes. Ces dernières ne disposent pas expressément de la compétence pour pouvoir statuer sur des difficultés relatives au maintien de l'ordre public, au respect de la loi et à la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Le CCBE estime que ce système restreint plus qu'il ne devrait le droit d'accès aux juridictions européennes pour les cas relevant de la validité ou de l'interprétation du droit européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Ce déficit en matière de protection juridictionnelle est particulièrement évident lorsque les actes des institutions européennes sont en cause. Les juridictions nationales ne peuvent pas annuler ces actes. En plus, comme cela a été indiqué supra, les juridictions européennes ont une compétence limitée, voire nulle, pour prononcer leur annulation. Il en résulte clairement que les particuliers ne peuvent pas obtenir l'annulation de ces actes en dépit du fait qu'ils sont manifestement illégaux et portent gravement atteintes à leurs droits. Ceci soulève des questions sérieuses quant à la compatibilité du droit européen avec la Charte des droits fondamentaux et avec la Convention européenne des droits de l'homme. Pour ces raisons, dans ce domaine sensible, la constitution européenne devrait permettre un accès plus étendu à la procédure du renvoi préjudiciel, des actions générales en annulation, en manquement, en dommages et intérêts, en illégalité et en violation. A cet égard, le CCBE recommanderait que l'article III-283 du projet établissant une constitution européenne soit modifié afin de tenir compte de ces inquiétudes.

* * *

Le CCBE se réjouit de l'opportunité qui lui est donnée de pouvoir donner son avis quant aux dispositions de la nouvelle constitution européenne relatives au contrôle juridictionnel. Nous serions heureux de pouvoir exposer plus amplement le contenu des remarques formulées dans ce document. Si vous souhaitez obtenir de plus amples informations, n'hésitez pas à prendre contact avec :

Peter Mc Namee
Tel : + 32 (0) 2.234.65.10
Fax : + 32 (0) 2.234.65.11
Courriel : mcnamee@ccbe.org

Conseil des Barreaux de l'Union européenne – Council of the Bars and Law Societies of the European Union

association internationale sans but lucratif

Rue de Trèves 45 – B 1040 Brussels – Belgium – Tel.+32 (0)2 234 65 10 – Fax.+32 (0)2 234 65 11/12 – E-mail ccbe@ccbe.org – www.ccbe.org

Octobre 2003