



La place et l'importance du contentieux européen pour les citoyens et les entreprises

Jean-Paul Hordies*

Avocat aux Barreaux de Bruxelles et Paris

(* Les observations contenues dans cet article appartiennent à leur auteur et n'engagent pas d'autres organismes ou personnes)

INTRODUCTION

Il est remarquable de constater que, dans sa préface à l'ouvrage devenu classique des professeurs Vandersanden et Barau consacré au contentieux communautaire, en 1977, le procureur général Ganshof Van der Meersch écrivait :

« [...] C'est assurément sur le plan judiciaire que le phénomène communautaire s'est affirmé de la manière la plus conforme aux buts et à l'esprit du Traité de Rome. Insensible aux faiblesses institutionnelles ou circonstancielles des autres organes des Communautés, comme au regain des poussées nationalistes et aux effets des événements de la politique intérieure des Etats membres, la Cour de justice a poursuivi avec une admirable sérénité et avec fermeté sa tâche difficile, qui la fait participer dans un esprit progressiste, au règne du droit commun (...), c'est-à-dire dans la voie d'une intégration croissante¹ ».

On ne peut manquer d'être frappé par l'actualité persistante de ces propos qui conservent aujourd'hui encore, hélas, toute leur acuité. En effet, la crise économique profonde dans laquelle les Etats membres de l'Union sont enlisés depuis 2008 a fait ressurgir les égoïsmes nationaux qui ont puisé dans ces circonstances de nouvelles vigueurs.

Malgré les temps difficiles que connaît l'Europe, le contentieux européen reste le creuset de nombreuses évolutions destinées à renforcer l'intégration européenne.

Robert Lecourt renchérisait en 1976, dans son célèbre ouvrage « L'Europe des juges », en affirmant que : « L'Europe judiciaire est faite. Sur elle, il est désormais possible de bâtir² ».

Cette affirmation a pu se vérifier à de très nombreuses reprises, mais elle n'a pas suffi à convaincre les Etats membres de bâtir une Europe intégrée, qui nous fait tellement défaut aujourd'hui³.

L'ACTIVITE DE LA COUR DE JUSTICE

Selon le Traité sur l'Union européenne (TUE), la Cour de justice doit assurer le respect du droit en appliquant les traités, mais aussi en les interprétant (article 19).

Ses arrêts se situent donc au sommet de la hiérarchie des normes de droit européen, au-dessus des traités, du droit international, du droit dérivé, et bien entendu des droits nationaux, en ce compris les constitutions nationales.

Au cours de l'année 2011, 632 affaires ont été introduites devant la Cour de justice, 595 ont été clôturées et 886 étaient pendantes devant elle⁴. La majorité de ces affaires ont été introduites à titre préjudiciel par des juridictions nationales (404). Seulement 73 affaires sont issues de recours directs et 136 autres concernent des pourvois.

Contrairement aux idées reçues, les matières concernées sont, par ordre d'importance en nombre, la fiscalité, la propriété intellectuelle et industrielle et l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. Viennent ensuite l'environnement et le rapprochement des législations.

¹ Vandersanden et Barau, *Contentieux Communautaire*, Préface, BRUYLANT, 1977, p. 8.

² Bruxelles, BRUYLANT, 1976, p. 306-307.

³ Voir l'ouvrage de Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt, *Debout l'Europe*.

⁴ Rapport annuel de la Cour de justice, 2012, p. 93.

La concurrence et les aides d'Etat se situent en 6^e et 7^e places dans le classement statistique de la Cour de justice.

Quant aux procédures en manquement dirigées par la Commission contre les Etats membres défaillants, leur nombre a chuté entre 2008 et 2012, de 207 à 58.

Les principaux Etats membres condamnés par la Cour sont l'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Belgique et la France. L'Allemagne et l'Angleterre peuvent être considérées parmi les grands pays comme de « bons élèves », mais néanmoins moins vertueux que les Pays-Bas et le Danemark.

En ce qui concerne le Tribunal de l'Union européenne, ses compétences spécifiques expliquent la répartition des affaires en trois grandes matières : la propriété intellectuelle, la concurrence et les aides d'Etat et l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

Quant à la durée des procédures devant les juridictions européennes, elle peut être considérée comme très satisfaisante, notamment par rapport aux délais mis par certaines Cours d'appel nationales pour rendre leurs arrêts.

Entre l'introduction de l'affaire et le prononcé, il faut 15,7 mois pour les recours préjudiciels, 19,7 mois pour les recours directs et 15,3 mois pour les pourvois.

Les procédures accélérées (2 admissions, 3 rejets) et les procédures préjudicielles d'urgence (4 admissions, 1 rejet, toutes concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice), restent très peu nombreuses.

Il en va de même pour les référés. 14 demandes de référés ont été introduites en 2012 et elles ont toutes été rejetées.

Il est également intéressant de s'arrêter sur les statistiques concernant les renvois préjudiciels, pour la période 1952-2012. Le tableau ci-dessous est très révélateur de la pénétration du droit européen dans les ordres juridiques nationaux.

Belgique	713
Cour constitutionnelle	25
Cour de Cassation	88
Conseil d'Etat	66
Autres juridictions	534

Allemagne	1.953
Bundesgerichtshof	163
Bundesverwaltungsgericht	105
Bundesfinanzhof	285
Bundesarbeitsgericht	25
Bundessozialgericht	74
Autres juridictions	1.300

Espagne	287
Tribunal Supremo	47
Juzgado Central de lo penal	7
Autres Juridictions	232

France	862
Cour de cassation	100
Conseil d'Etat	80
Autres juridictions	682

Italie	1.165
Corte Suprema di Cassazione	111
Corte costituzionale	1
Consiglio di stato	86
Autres juridictions	967

Pologne	49
Sad Najwvysky	5
Sad Administracyjny	19
Autres juridictions	534

LE CONTENTIEUX DEVANT LA COMMISSION EUROPEENNE

Si les plaintes en matière de concurrence et d'aides d'Etat sont généralement connues, même des non-spécialistes, on constate en pratique que les recours en manquement initiés sur plainte à la Commission le sont beaucoup moins.

Les articles 258 à 260 TFUE permettent, à l'issue d'une procédure spécifique engagée par la Commission, de constater qu'un Etat membre a manqué à ses obligations issues des traités.

Cette action en manquement peut trouver son origine dans une plainte d'un particulier ou d'une entreprise auprès de la Commission européenne.

Cette procédure se divise en deux phases.

Point sur ...

Une première phase, précontentieuse, se déroule entre la Commission et l'Etat membre concerné, qui est interpellé sur l'infraction présumée. Il a généralement deux délais successifs de deux mois pour s'expliquer. A l'issue de ce dialogue, la Commission peut saisir la Cour afin de faire constater le manquement de l'Etat qui ne s'est pas conformé à l'avis motivé de la Commission.

Il s'agit dans ce cas d'ouvrir la deuxième phase, contentieuse cette fois, de la procédure.

Afin d'améliorer le traitement de ces dossiers en manquement, la Commission a mis sur pied un programme intitulé EU PILOT, qui permet d'accélérer et de simplifier l'instruction des dossiers dans le cadre de la phase précontentieuse⁵.

On peut considérer aujourd'hui que cette approche pragmatique a été couronnée de succès dès lors que 80 % des affaires ont pu être résolues au stade précontentieux et que le nombre de recours en manquement a chuté de façon spectaculaire entre 2008 et 2012.

Par ailleurs, des procédures spécifiques existent dans de multiples textes de droit dérivé, dont l'objectif est de permettre à la Commission de procéder à un contrôle de l'harmonisation des règles au sein du marché intérieur dans le domaine concerné.

A titre d'exemple, la directive 98/34/CE du Parlement et du Conseil, du 22 juin 1998, modifiée le 20 novembre 2006, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, et des règles relatives aux services de la société de l'information, impose aux Etats membres une obligation de notification à la Commission des nouveaux textes établissant de nouvelles normes techniques⁶.

Cette obligation, prévue à l'article 8 §1 de la directive 98/34/CE, doit impérativement être respectée par les Etats membres, à peine de voir le nouveau texte non notifié être inopposable aux entreprises appelées normalement à le respecter.⁷

La désormais célèbre directive « Services » 2006/123/CEE⁸ prévoit également une obligation de notification à la Commission de tous les textes réglementaires ou législatifs qui subordonnent l'accès ou l'exercice aux activités de services à une autorisation préalable, une obligation quelconque ou à une interdiction pure et simple.

Toutes ces procédures ouvrent la possibilité de contentieux devant la Commission européenne, en cas de non-respect de celles-ci par l'Etat membre concerné, par les entreprises et particuliers qui sont affectés par la situation dénoncée.

Il faut souligner que la plainte à la Commission européenne ne doit revêtir aucune forme particulière⁹. Une simple lettre suffit et le plaignant peut revendiquer la confidentialité destinée à ne pas révéler son identité.

On ne saurait jamais assez insister sur l'importance de ce précontentieux souple et finalement assez rapide. Un grand nombre de questions sont résolues par simple lettre adressée à l'Etat membre concerné. Celui-ci est invité par la Commission à présenter des observations et tenter de justifier les mesures présumées contraires au droit de l'Union. Il est fréquent que les Etats membres acceptent de modifier leurs textes ou leurs pratiques administratives pour éviter le contentieux devant la CJUE.

En cas d'échec de cette phase précontentieuse, la Commission peut décider d'attirer l'Etat membre concerné devant la Cour de justice sur pied de l'article 258 TFUE. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, des sanctions financières sont désormais prévues si l'Etat condamné pour manquement ne se conforme pas à l'arrêt intervenu (art. 260, alinéa 2, TFUE).

De manière régulière, la Commission publie le relevé des infractions commises par les Etats membres¹⁰. Pour le mois de novembre 2013, la Commission a adopté 248 décisions, dont 58 avis motivés et 12 saisines de la Cour de justice.

On apprend ainsi qu'en ce qui la concerne, la France a reçu trois avis motivés. Le premier concerne la mise en œuvre des règles essentielles en matière de lutte contre

⁵. Ce programme est en vigueur depuis 2008. Voir la communication de la Commission : « Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire », 5 septembre 2007, COM (2007) 502 final. Dernière évaluation, 27 juin 2012.

⁶. JO L 204 du 21 juillet 1998, p. 37 et JO L 363, du 20 décembre 2006, p. 81.

⁷. Arrêt *CIA Security*, 30 avril 1996, aff. C-194/94; Arrêt *Unilever*, 26 septembre 2000, aff. C-443/98.

⁸. JO L 376 du 27 décembre 2006, p. 36.

⁹. Un modèle de plainte figure sur le site de la Direction Générale du Marché Intérieur (DG MARKT).

¹⁰. Le dernier mémo du Service des Porte-paroles de la Commission date du 20 novembre 2013 (mémo/13/1005).

la fraude fiscale, faute d'avoir transposé intégralement la directive sur la coopération administrative. Le second est relatif à la réglementation européenne sur les gaz à effet de serre fluorés. Enfin, le troisième avis motivé invite la France à éliminer les obstacles au commerce relatif aux voitures vendues en kit, précédemment immatriculées dans un pays membre et qui ne peuvent toujours pas l'être en France.

Dans toutes ces matières, lorsque l'Etat concerné est en défaut de respecter ses obligations européennes, les entreprises et les particuliers intéressés disposent de voies de recours à la fois simples, efficaces et peu coûteuses.

LE JUGE NATIONAL, JUGE DE DROIT COMMUN EUROPEEN

L'architecture du contentieux européen place le juge national à côté des juridictions européennes instituées par les traités pour appliquer le droit européen. Il est même souvent « en première ligne » pour assurer sa mise en œuvre effective.

La primauté du droit européen et son effet direct, sans cesse réaffirmés par la Cour de justice, conduisent le juge national à laisser inappliquées les règles de droit national incompatibles avec le droit de l'Union.

Ensuite, selon le principe de coopération loyale prévu à l'article 4 §3, alinéa 2, TFUE, les Etats membres prennent toute mesure propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions.

C'est sur le fondement de ce principe que le juge national doit appliquer le droit de l'Union européenne et interpréter son droit national en fonction des objectifs fixés par le droit de l'Union¹¹.

Le juge national est ainsi tenu par une obligation d'interprétation conforme, régulièrement rappelée par la Cour de justice¹².

A ces règles, s'ajoutent encore deux principes dégagés par la Cour de justice.

Tout d'abord, le principe d'équivalence selon lequel les recours fondés sur des droits issus du droit de l'Union européenne ne peuvent être soumis à des modalités plus strictes ou plus sévères que celles qui sont prévues pour des recours similaires fondés sur le droit national¹³.

Ensuite, le principe d'effectivité selon lequel le droit interne ne peut pas rendre impossible ou extrêmement difficile l'exercice des droits tirés des droits de l'Union européenne¹⁴.

Il est remarquable de constater qu'en France, le tribunal des conflits s'est fondé sur le principe d'effectivité pour renverser l'ancienne jurisprudence « *Sept fonds* » en permettant au juge judiciaire de rester maître d'une procédure dans laquelle se pose la question de la conformité d'un acte administratif au droit de l'Union, sans devoir renvoyer le dossier vers le juge administratif¹⁵.

On peut également citer la jurisprudence récente du Conseil d'Etat de France, qui a fait droit à la demande de référé-suspension sollicitée par un pharmacien de Caen qui se plaignait des restrictions frappant la vente en ligne de médicaments délivrés sans ordonnance, en se fondant notamment sur le droit de l'Union européenne.

La haute juridiction administrative s'est également montrée très soucieuse de l'application du droit européen dérivé dans la saga des immatriculations de Mercedes-Benz, qui a défrayé la chronique au cours de l'été 2013.

Enfin, la Cour de justice vient tout récemment de rappeler avec force que : « [...] *le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union est assuré, ainsi qu'il ressort de l'article 19 §1 TUE, par la Cour et les juridictions des Etats membres*¹⁶ ».

Il appartient dès lors aux juges nationaux, et donc en amont des avocats, de soulever les questions relatives à l'application conforme et uniforme du droit de l'Union.

C'est au prix de ce « *réflexe européen* » que l'ordre juridique de l'Union sera respecté.

¹¹ Wathelet, *Contentieux européen*, n° 6, LARCIER, 2010, p. 15.

¹² Arrêt *Pfeiffer*, 5 octobre 2004, aff. jointes C-397/01 à C-403/01 ; Arrêt *Adelener*, 4 juillet 2006, aff. C-212/70.

¹³ Arrêt *Palmisani*, 10 juillet 1997, aff. C-261/95.

¹⁴ Arrêt *Van der Weerd*, 7 juin 2001, aff. C-231/06 et suivantes.

¹⁵ Arrêt *Du Cheneau / Uniporc*, octobre 2011.

¹⁶ Arrêt *Inuit*, 3 octobre 2013, aff. C-583/11, point 90.