

**DROIT AU JUGE ET VOIES DE DROIT COMMUNAUTAIRE
UN MARIAGE DE RAISON**

Fabrice PICOD

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Chaire Jean Monnet de droit et contentieux communautaire*

A entendre certains constitutionnalistes, le droit au juge, dénommé officiellement « *droit à une protection juridictionnelle effective* » ou « *droit à un recours effectif* », ne s'appliquerait pas aux voies de droit communautaire, particulièrement lorsqu'elles sont mises en œuvre par les citoyens contre les institutions de l'Union européenne. Un tel constat serait alors de nature à invalider toutes les théories relatives au caractère constitutionnel du droit de l'Union et des Communautés européennes.

L'auteur de l'ouvrage intitulé de manière audacieuse *Droit constitutionnel de l'Union européenne*¹ n'aurait sans doute pas admis que l'on s'en fût à un tel constat.

C'est dans son arrêt *Johnston* du 15 mai 1986 que la Cour de justice a érigé en principe général de droit l'exigence posée par l'article 6 de la directive 76/207/CEE qui imposait aux Etats membres d'introduire dans leur ordre juridique des mesures nécessaires pour permettre à toute personne lésée par une discrimination au sens de cette directive de faire valoir ses droits par voie juridictionnelle. La Cour a en effet considéré que le contrôle juridictionnel imposé par cette disposition était « *l'expression d'un principe général de droit qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres* » et qu'il était également consacré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme². Elle a déduit de l'article 6 de la directive, interprété à la lumière du principe général indiqué, que « *toute personne a droit à un recours effectif devant une juridiction compétente contre les actes dont elle estime qu'ils portent atteinte à l'égalité de traitement entre hommes et femmes prévu par la directive* »³.

Le principe ainsi consacré avait vocation à être appliqué indépendamment de tout texte de droit dérivé qui y faisait référence. Dans une affaire où le justiciable revendiquait le bénéfice des règles de circulation des travailleurs établies par le traité CEE, la Cour de justice a justement considéré que « *l'existence d'une voie de*

¹ Ph. Manin, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Paris, Pedone, 2004.

² CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. p. 1651, pt. 18.

³ *Ibid.*, pt. 19.

recours de nature juridictionnelle contre toute décision d'une autorité nationale refusant le bénéfice de ce droit est essentielle pour assurer au particulier la protection effective de son droit », cette exigence constituant un principe général de droit communautaire⁴. Sur renvoi préjudiciel, la Cour de justice a réaffirmé ce principe dans des matières et des circonstances très variées⁵.

Reconnu par la Cour de justice à l'occasion de renvois préjudiciels visant à mettre en cause des décisions des autorités nationales au regard du droit communautaire, le principe de protection juridictionnelle effective a pu paraître un temps applicable principalement à un tel cadre de contestation⁶.

Pourtant, les principes « généraux » de droit se prêtent, en raison de leur nature, à une application aussi bien à l'égard des institutions communautaires que des autorités nationales⁷, une différence de traitement ne pouvant être admise qu'en raison de la nature particulière des principes invoqués et des compétences attribuées ou non à l'Union et aux Communautés européennes.

L'inscription du « *droit à un recours effectif devant un tribunal* » dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne était de nature à conférer à un tel droit une portée générale, d'autant plus que l'article 47, alinéa 1, de la Charte n'a prévu aucune restriction en ce qui concerne la portée de ce droit⁸.

Suivant les tendances des revendications en justice et de la jurisprudence, la doctrine a contribué à expliciter le principe de droit à une protection juridictionnelle effective et, dans une certaine mesure, à en élargir le champ d'application⁹.

Les perspectives d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰ renforcent la nécessité d'envisager l'application du droit au juge dans le

⁴ CJCE, 15 octobre 1987, *UNECTEF c/ Heylens*, 222/86, *Rec. p.* 4097, pt. 14.

⁵ V. particulièrement, dans le prolongement de la jurisprudence *Johnston* et *UNECTEF*, CJCE, 11 janvier 2001, *Siples*, C-226/99, *Rec. p.* I-277, pt. 19 ; CJCE, 19 juin 2003, *Eribrand*, C-467/01, *Rec. p.* I-6471, pt. 61 ; CJCE, 13 mars 2007, *Unibet*, 432/05, *Rec. p.* I-2271, pt. 37 ; CJCE, 21 février 2008, *Tele 2 Telecommunication*, C-426/05, *Rec. p.* I-685, pt. 30 ; CJCE, 15 avril 2008, *Impact*, C-268/06, *Rec. p.* I-2483, pt. 43 ; CJCE, 24 avril 2008, *Arcor*, C-55/06, *Rec. p.* I-2931, pt. 174.

⁶ V. à ce sujet F. Picod, « Le droit au juge en droit communautaire », in J. Rideau (dir.), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 141 et s.

⁷ V. notamment J. Rideau, « Sources non écrites du droit de l'Union européenne », *Jurisclasseur Europe*, fasc. 191, § 171 et s. ; J. Molinier, « Principes généraux », *Rép. Communautaire*, Dalloz, 2008, n° 32 et s.

⁸ V. notamment à ce sujet J. Rideau, « Article II-107 », in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, tome 2, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 589 et s.

⁹ On trouvera une bibliographie exhaustive sous le commentaire précité de l'article II-107 rédigé par Joël Rideau. V. notamment depuis lors I. Pelikanova, « La protection juridictionnelle des particuliers par le Tribunal de première instance des Communautés européennes », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Paris, Pedone, 2006, pp. 239 et s. ; T. Corthaut and F. Vanneste, « Waves between Strasbourg and Luxembourg: the Right of Access to a Court to Contest the Validity of Legislative or Administrative Measures », *YEL* 2006, pp. 475 et s. ; O. Zetterquist, « The Judicial Deficit in the EC – Knocking on Heaven's Door ? », in U. Bernitz, J. Nergelius et C. Carner (ed.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, The Hague, Kluwer, 2008, pp. 115 et s.

¹⁰ V. notamment F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, coll. Droit fondamental, Paris, PUF, 9^{ème} éd., 2008, pp. 438 et s. ; F. Sudre, J.-P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire et M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, PUF, 5^{ème} éd., 2009, pp. 414

cadre des voies de droit communautaire dans la mesure où l'ensemble des institutions de l'Union européenne seront tenues de respecter la Convention en tant que telle et l'Union devra répondre de leurs actes et comportements devant la Cour européenne des droits de l'homme. On sait que cette dernière, dans son arrêt *Bosphorus*, a déjà porté une appréciation de manière indirecte sur le système juridictionnel des droits fondamentaux de la Communauté européenne au regard du mécanisme de la Convention¹¹. Son appréciation positive découlant à nos yeux d'une lecture approximative et incomplète des textes communautaires n'a toutefois pas pour effet de purger le système des voies de droit de l'Union et des Communautés européennes de toute incompatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Saisie à plusieurs reprises de la question de l'applicabilité du principe de droit au juge aux règles régissant les recours et procédures communautaires, la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes ont adopté des positions fluctuantes qui permettent désormais d'établir un bilan globalement positif et d'entrevoir des solutions plus satisfaisantes.

Trois temps paraissent caractériser ce long parcours : le temps de l'indifférence (I), le temps du rapprochement (II) et le temps de l'engagement (III).

I - Le temps de l'indifférence

Les traités institutifs des Communautés européennes ont envisagé de manière détaillée le contrôle juridictionnel des institutions communautaires, en confiant à la Cour de justice des pouvoirs de pleine juridiction, d'annulation et de déclaration, en fonction de la nature du recours prévu. Le système de contrôle juridictionnel mis en place a toutefois rapidement révélé des insuffisances auxquelles la Cour s'est parfois efforcée de remédier.

Certaines exigences découlant des traités institutifs relatives à la recevabilité des recours ont pu paraître excessivement contraignantes dans la pratique. Par ailleurs, le champ des actes susceptibles de faire l'objet de recours s'est révélé trop étroit compte tenu du développement du pouvoir décisionnel au sein des Communautés. Dans les deux cas, la Cour de justice a réagi face à ces problèmes sans faire expressément référence au droit à une protection juridictionnelle effective, ce qui a pu susciter des malentendus.

Il est vrai que le principe ne pouvait pas avoir la même portée qu'en ce qui concerne l'accès au juge national pour lequel les traités n'avaient rien prévu de manière explicite, à la différence de l'accès à la Cour de justice et, plus tard, au Tribunal de première instance, juridictions auxquelles les traités ont conféré des compétences et des pouvoirs précis. En ce sens, la Cour a observé que le traité a établi « *un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice*

et s. ; J.-F. Renucci, *Traité de droit européen des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2007, pp. 332 et s. ; D. J. Harris, M. O'Boyle, E. P. Bates, C. M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2nd ed., 2009, pp. 557 et s.

¹¹ CEDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim irketi c/Irlande*, gr. Chambre, 2005-VI, comm. J. Andriantsimbazovina, *préc.*, pp. 745 et s.