

XXVème Congrès FIDE, TALLINN

ALLOCUTION INTRODUCTIVE DE M. LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE M. VASSILIOS SKOURIS

Monsieur le Président de la République,

Monsieur le Ministre de la justice,

Madame la Vice-présidente de la Commission européenne

Chers collègues,

Mesdames messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de remercier l'Association estonienne pour le droit européen et sa Présidente, madame la juge Julia Laffranque, de m'avoir invité à prononcer une allocution lors de cette séance inaugurale du 25^{ème} Congrès de la Fédération Internationale pour le Droit Européen. Je vous assure que je considère cette opportunité de pouvoir m'adresser à une enceinte composée des plus grands spécialistes du droit de l'Union européenne comme un honneur et un rare privilège. Mais il est également un privilège de voir les travaux du Congrès FIDE se dérouler pour la première fois en Estonie, nous donnant ainsi l'occasion de découvrir ce pays de 1500 îles, riche en histoire et en culture, qui nous enchante tant par sa beauté que par son accueil chaleureux et son hospitalité.

Le Congrès biennuel de la FIDE constitue probablement l'événement académique le plus important dans le domaine du droit européen. Il en est ainsi depuis des décennies. Il fournit une excellente occasion de regrouper un grand nombre de juristes émanant de pays différents dans une ambiance de collégialité et de dialogue. La structure des Congrès FIDE et le fait que les thèmes choisis se débattent sur la base de rapports généraux

et d'exposés nationaux préparés par les différentes Associations peut être considérée par certains comme étant particulièrement lourde. Néanmoins, c'est un système qui fonctionne très bien depuis des longs années et il permet de mener des réflexions à la fois approfondies et fructueuses. En outre, avec l'évolution constante de l'informatique les échanges sont largement facilités et, à cet égard, je ne peux que souligner l'importance de la disponibilité préalable des rapports généraux et européens sur le site Internet du Congrès.

Compte tenu de l'importance du Congrès FIDE pour l'approfondissement des débats académiques sur les différents domaines du droit de l'Union, il ne saurait surprendre que Cour de justice de l'Union européenne est, et restera, un partenaire solide et stable de la FIDE. D'une part, une importante délégation composée de plusieurs membres des trois juridictions de l'Union ainsi que de fonctionnaires et agents de l'Institution est ici présente afin de participer aux travaux du Congrès. Important est aussi le nombre des anciens membres qui sont venus à cette magnifique et pittoresque ville médiévale. D'autre part, je suis confiant que les services d'interprétation, qui sont, comme à l'accoutumée, fournis par la Cour, contribueront au déroulement harmonieux des débats et ultimement au succès de nos travaux.

Le Congrès FIDE de cette année se tient deux ans et demi après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il fournit donc une bonne opportunité pour dresser un premier bilan des réformes mises en place par ledit traité. Et nous aurons l'opportunité de le faire dans le contexte des premier et troisième thèmes du Congrès. Néanmoins, lors de cette séance introductive, j'aimerais partager avec vous quelques réflexions sur

l'impact de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pour la Cour de justice.

Comme vous le savez, le traité de Lisbonne n'a pas bouleversé le système juridictionnel de l'Union européenne, puisque les traits essentiels de celui-ci demeurent ceux définis par le traité de Nice. Cependant, cela ne signifie pas que l'entrée en vigueur de ce traité n'a pas constitué un défi majeur pour la Cour de justice.

D'abord, et à moins que les traités n'en disposent autrement, la compétence de la Cour s'étend désormais à tout le droit de l'Union européenne. Ainsi, la Cour de justice acquiert une compétence préjudicielle générale dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en raison de la disparition des piliers et de la suppression, par le traité de Lisbonne, des articles 35 UE et 68 CE qui prévoyaient des restrictions à sa compétence.

D'une part, s'agissant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la compétence de la Cour de justice pour statuer à titre préjudiciel devient obligatoire et n'est plus subordonnée à une déclaration de chaque État membre reconnaissant cette compétence et indiquant les juridictions nationales qui peuvent la saisir. Des dispositions transitoires prévoient cependant que cette pleine compétence ne sera applicable que cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

D'autre part, en ce qui concerne les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la circulation des personnes (notamment la coopération judiciaire en matière civile, la reconnaissance et l'exécution des jugements), la Cour peut être dorénavant saisie par toutes les

juridictions nationales – et non plus par les seules juridictions supérieures. En outre, elle est désormais compétente pour se prononcer sur des mesures d'ordre public dans le cadre de contrôles transfrontaliers.

Ensuite, il ne faudrait pas omettre de mentionner la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui devient un texte législatif contraignant et acquiert la même valeur juridique que les traités. Cette transformation de la Charte est le résultat logique d'une évolution à la fois jurisprudentielle et législative constante dans la direction de la reconnaissance et la protection de droits fondamentaux au sein de l'Union.

L'acquisition d'une force juridiquement contraignante de la Charte représente incontestablement une étape très importante dans le processus de l'intégration communautaire qui confirme, approfondit et améliore la légitimité démocratique de l'Union européenne. Au-delà de réaffirmer un système de protection des droits fondamentaux déjà existant, elle permet d'atteindre un niveau de transparence, de clarté et de sécurité juridique, qui est déterminant dans le domaine des droits fondamentaux.

En effet, la Cour a déjà été saisie de plusieurs affaires impliquant une application directe des dispositions de la Charte et son raisonnement juridique classique en matière de protection des droits fondamentaux a été modifié et prend désormais comme point de départ la Charte elle-même et non pas les traditions constitutionnelles communes et la Convention EDH. Dans le cadre de cette nouvelle approche la Cour prend comme point de départ les droits garantis par la Charte, les applique en se basant sur sa propre jurisprudence ainsi que sur la jurisprudence correspondante de la Cour EDH et se réfère, en second lieu et si besoin existe, aux

dispositions de la Convention, qui constituait jusqu'à nos jours la première source de référence.

Il est également très significatif de noter que la jurisprudence de la Cour sur la Charte des droits fondamentaux se caractérise jusqu'à maintenant par une approche très prudente quant au champ d'application de celle-ci surtout lorsque la Cour est saisie des questions préjudicielles dans le cadre des situations juridiques purement internes à un État membre. En effet, la Cour a traité ces affaires par voie d'ordonnance en soulignant l'article 51, paragraphe 2, de la Charte et le fait que celle-ci n'est pas destinée à étendre le champ d'application du droit de l'Union.

Cependant, la transformation de la Charte en texte contraignant ne résout pas tous les problèmes relatifs à la protection efficace des droits fondamentaux. Les risques de confusion entre la pluralité des sources qui assurent leur respect, de divergences jurisprudentielles entre les Cours suprêmes nationales, la Cour EDH et la Cour de justice, ainsi que les recouvrements de la couverture et des niveaux de protection des droits restent possibles.

Toutefois, il faudrait souligner que ces problèmes seront rares et ne découlent en aucun cas du changement de la valeur juridique de la Charte. Le développement de la protection des droits fondamentaux en Europe a démontré que les tensions et problèmes potentiels sont surmontables. L'harmonisation des régimes de sauvegarde de ces droits et les efforts de convergence soutenus oeuvrent pour la diminution et l'élimination des conflits. La coopération entre les Cours chargées d'assurer la protection des droits fondamentaux et particulièrement entre la CJUE et la Cour EDH comblera plusieurs de ces lacunes.

En tout état de cause, comme nous le savons tous, le traité de Lisbonne (article 6, paragraphe 2, TUE) prévoit expressément que l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La première étape de ce processus consistant en la définition d'un mandat de négociation a été achevée et la seconde étape, à savoir les négociations au sein du Conseil de l'Europe, est en train d'être achevée. Certes, la future adhésion de l'Union à la CEDH ne sera pas une panacée susceptible de résoudre tous les problèmes et elle n'est pas sans problèmes elle-même. Des questions comme la saisine préalable de la Cour de justice, la représentation de l'Union devant la Cour EDH et la désignation du juge de l'Union à la Cour EDH ont été et sont débattues de manière très intense. Toutefois, elle constituera une étape décisive vers la consolidation de la protection des droits fondamentaux dans notre continent.

Enfin, permettez-moi de signaler brièvement que, dans le domaine sensible de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la Cour est exceptionnellement compétente à deux égards. D'une part, pour contrôler la délimitation entre les compétences de l'Union et la PESC, dont la mise en œuvre ne doit pas affecter l'exercice des compétences de l'Union et les attributions des institutions pour l'exercice des compétences exclusives et partagées de l'Union. D'autre part, la Cour est compétente pour connaître des recours en annulation dirigés contre les décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil, dans le cadre par exemple de la lutte contre le terrorisme (gel des fonds). Je note que ce contentieux en particulier, qui est porté en première instance devant le Tribunal, a

connu une augmentation sensible lors des derniers mois en raison des événements récents dans le monde arabe.

Cet élargissement des compétences de la Cour ne peut qu'avoir comme résultat l'augmentation du contentieux porté devant celle-ci. À cet égard, j'aimerais partager avec vous quelques récentes données statistiques. L'augmentation des affaires préjudicielles introduites lors des deux dernières années s'élève à environ 35 %. Une première analyse de la nature des affaires préjudicielles introduites démontre que cette augmentation n'est pas encore due à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. C'est plutôt le plein effet de deux élargissements successifs qui est en train de se réaliser. Or, en prenant en considération l'effet de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne l'on ne saurait exclure que, dans un avenir assez proche, la Cour soit saisie de plus de 500 demandes de décision préjudiciel par an.

Qui plus est, le risque d'une augmentation sensible du volume du contentieux porté devant les juridictions de l'Union a également trait aux modifications significatives concernant les procédures devant celles-ci qui figurent dans le traité de Lisbonne. Parmi les plus importantes, notons, d'une part, l'assouplissement des conditions de recevabilité des recours introduits par les particuliers contre les actes réglementaires des institutions, organes et organismes de l'Union. D'autre part, le traité de Lisbonne renforce le mécanisme des sanctions pécuniaires (somme forfaitaire et/ou astreinte) en cas de non-exécution d'un arrêt en manquement. En particulier, il est désormais possible pour la Cour d'infliger, dès le stade du premier arrêt en manquement, des sanctions pécuniaires en cas de non-communication à la Commission des mesures

nationales de transposition d'une directive. Les trois premiers recours en manquement de cette nature ont déjà été déposés au greffe de la Cour.

À tout cela s'ajoute également l'élément de l'urgence dans certaines affaires émanant du domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il est bien connu qu'une nouvelle procédure, intitulée procédure préjudicielle d'urgence, a été introduite dans les textes régissant la procédure devant la Cour dans l'objectif de pouvoir traiter ces affaires très rapidement.

Les principales caractéristiques de la procédure préjudicielle d'urgence résident en ce qui la distingue des procédures préjudicielles ordinaires et accélérées. En premier lieu, la procédure écrite est limitée aux parties au principal, à l'État membre dont relève la juridiction de renvoi, à la Commission européenne ainsi qu'aux autres institutions si un de leurs actes est en cause. Les parties et l'ensemble des intéressés visés à l'article 23 du statut peuvent participer à une procédure orale et prendre position à cette occasion sur les observations écrites déposées. En deuxième lieu, les affaires soumises à une procédure préjudicielle d'urgence sont, dès leur arrivée à la Cour, confiées à une chambre à 5 juges spécialement désignée à cet effet. En troisième lieu, la procédure dans ces affaires se déroule pour l'essentiel par voie électronique, puisque les nouvelles dispositions du règlement de procédure prévoient la possibilité du dépôt et de la signification des actes de procédure par télécopieur ou par courrier électronique.

Dans la pratique, la procédure préjudicielle d'urgence a été demandée dans 23 affaires et la demande de la juridiction de renvoi a été acceptée dans 15 d'entre elles. Dans un autre cas, l'application de cette procédure a

été décidée d'office. Jusqu'à maintenant le mécanisme a été particulièrement efficace car il a permis à la Cour de rendre les arrêts dans un délai moyen de moins de 2,5 mois. Néanmoins, l'effet cumulé d'une augmentation des demandes de procédure préjudicielle d'urgence combiné à une augmentation générale du contentieux est difficilement prévisible. Ainsi, afin de pouvoir maintenir son efficacité, la Cour devra rester très vigilante durant les prochaines années afin d'être en mesure d'adopter en interne des solutions pratiques adéquates et de proposer aux autorités législatives compétentes des modifications nécessaires à son statut et son règlement de procédure. Les récentes propositions de la Cour visant à la modification de certaines dispositions de son statut ainsi qu'à une refonte complète de son règlement de procédure s'inscrivent précisément dans ce contexte.

Chers collègues,

Mesdames et messieurs,

Dans les trois jours qui suivent nous aurons l'opportunité d'aborder non seulement les problèmes liés à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne dans toute leur ampleur mais plusieurs autres questions juridiques d'actualité.. Dans le cadre du premier thème, du Congrès nous aborderons la problématique de la Charte et tirer les premiers conclusions des premiers deux ans et demi de son application directe. Le corpus jurisprudentiel de quelques dizaines d'arrêts déjà rendus par les juridictions de l'Union servira sans doute de base pour nos débats.

Quant au deuxième thème, son intérêt est manifeste. La mise en balance des effets de la libéralisation des marchés d'énergie au sein de l'Union avec l'exigence de promouvoir un modèle de croissance économique dans

le respect de la protection de l'environnement est un sujet qui est et restera d'actualité pendant de longues années.

Le troisième thème, quant à lui, présente un intérêt tout particulier en raison du fait qu'il touche pour l'essentiel au rapprochement de l'Union européenne à ses citoyens. Huit ans après l'ambitieux Programme de la Haye, l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union continue à s'approfondir tant du point de vue législatif que du point de vue jurisprudentiel et les problèmes juridiques associées à sa réalisation ne peuvent que suivre cette tendance. Le thème est certes vaste, mais la structure des rapports fournis nous aiderons à bien concentrer nos discussions sur les éléments essentiels.

Enfin, on ne peut que se réjouir du fait que nous aurons l'occasion, même de manière ponctuelle, de débattre sur les défis constitutionnels de l'Union, la crise de la Zone Euro et la gouvernance économique.

Pour la délégation de la Cour de justice qui participera à ses travaux, le Congrès offre également une opportunité unique de rencontrer, hors du cadre purement judiciaire, nos anciens collègues ainsi que les membres des Associations nationales pour le droit européen et d'échanger des points de vue non seulement dans le cadre strict du Congrès mais également dans ses coulisses. Pour terminer, j'aimerais féliciter les organisateurs pour le choix des thèmes, pour la sélection d'éminents rapporteurs et pour leur enthousiasme qui était d'ores et déjà visible même depuis le Congrès FIDE précédent à Madrid. Nous avons devant nous trois journées des débats très intéressants. Il ne fait pas de doute que le succès du 25^{ème} Congrès de la FIDE à Tallinn sera au moins égal à celui des Congrès précédents.

Je vous remercie de votre attention.