

**XVI^{ème} Colloque entre les Conseils d'Etat
et les juridictions administratives suprêmes
de l'Union européenne**

STOCKHOLM -15-17 JUIN 1998

**Le contrôle juridictionnel des décisions administratives;
les rôles respectifs des juridictions administratives
et judiciaires et leurs relations.**

Intervention de
Jean-Pierre Puissochet
Conseiller d'Etat
Juge à la Cour de justice des Communautés européennes

Introduction

En ce qu'il traite des rapports entre les deux ordres de juridiction (là où ils existent) dans le contrôle des décisions administratives, le thème du Colloque n'appelle pas de contribution spécifique de la part de la juridiction communautaire. En effet, celle-ci n'est, par construction, pas confrontée à la question de la dualité des juges ni aux problèmes de complémentarité ou de conflit qui peuvent en résulter, puisqu'il n'existe, au moins pour l'instant, qu'une juridiction communautaire, la Cour de justice, à laquelle est adjoint pour certaines matières un Tribunal de première instance.

Les sujets dont a à traiter la Cour embrassent les deux catégories du droit public et du droit privé et les questions préjudicielles qui lui sont adressées proviennent aussi bien, dans les pays pour lesquels cette distinction a une pertinence, des juridictions judiciaires,

civiles et pénales, que des juridictions administratives. On ne peut donc pas qualifier la Cour de justice par rattachement à un ordre de juridiction plutôt qu'à un autre.

Mais je ne voudrais pas donner l'impression par mon silence qu'alors que les administrations nationales des Etats membres sont soumises, de façon générale et sous des modalités variables mais d'effet globalement équivalent, à un contrôle de la légalité de leurs actes, il n'en irait pas de même d'une administration un peu particulière mais dont les décisions ont une importance sans cesse grandissante dans la vie de nos concitoyens: l'administration communautaire.

Celle-ci est fort différente des administrations nationales, tant par sa structure que par l'objet de son action. Pour la structure, les institutions communautaires et les services qui en relèvent ont une organisation spécifique qui n'est pas calquée sur la situation de l'exécutif par rapport au législatif familière au droit institutionnel des Etats. Pour la matière de l'action administrative, l'équilibre entre la fonction normative et la fonction gestionnaire ou d'exécution est fort différent selon que l'on parle de la Communauté ou des Etats membres. La nature du contentieux qu'elle engendre est par conséquent tout autre. Mais le regard du juge n'en est pas moins nécessaire et procède dans les deux cas d'un souci semblable,

A ce titre, la Cour de justice soumet les actes des institutions communautaires à un contrôle directement hérité dans ses méthodes de la théorie du recours pour excès de pouvoir mise au point dès le milieu du XIX^{ème} siècle.

Le texte du traité s'inscrit directement dans cette ligne de pensée qui fournit l'ossature de notre patrimoine commun en la matière. Parmi les pouvoirs de la Cour figurent celui de contrôler la légalité des actes des institutions communautaires dans le cadre de, recours permettant de déclarer ceux-ci "nuls et non avenue" (articles 173 et 174 du traité) - ce que la Cour interprète généralement comme un pouvoir d'annulation - et celui de se prononcer, à titre préjudiciel, à la demande de juridictions nationales, sur la validité

de tels actes (article 177 du traité). Ces deux approches, qui rappellent, au moins dans les grandes lignes, le contrôle par voie d'action et par voie d'exception, placent la Cour vis-à-vis des instances communautaires dans une situation qui n'est pas si éloignée de celle que connaissent les juridictions administratives suprêmes des Etats membres vis-à-vis de leurs administrations nationales.

Ceci demande actuellement à être nuancé: du fait de leur histoire, de leurs missions, de leurs structures et de leur nature même, les organes et les services qui composent l'administration communautaire ont des rapports avec leur juge et des attentes à son égard qui présentent des traits spécifiques. Mais, ceci posé, au fil des années d'action régulatrice de la Cour, ce sont les similitudes avec les juridictions nationales qui ont eu tendance à l'emporter sur les différences.

Puisqu'elle assure le respect du droit dans l'interprétation du traité, qui constitue la "Charte constitutionnelle d'une communauté de droit" (Avis 1/91, du 14 décembre 1991, sur le projet d'accord portant sur la création de l'Espace économique européen: point 21), la Cour présente également certaines des caractéristiques d'une cour constitutionnelle. Enfin, pour clore la rubrique des analogies aventureuses, la Cour de justice, puisqu'elle rend en certaines matières des avis consultatifs, est également familière de la pluralité d'attributions qu'exercent certains Conseils d'Etat (même si la Cour n'a pas de fonctions à proprement parler administratives et si ses avis sont, dans leurs effets, contraignants).

Autant d'apparences qui permettent d'estimer que l'administration communautaire subit un contrôle juridictionnel voisin, au moins par ses buts et ses méthodes, de celui qui s'impose aux administrations des Etats membres.

1) Une différence importante toutefois résulte du traité lui-même et concerne l'ouverture du prétoire aux particuliers. Ceux-ci sont en effet recevables à demander à la Cour (ou plus exactement au Tribunal de première instance) l'annulation des décisions dont ils sont les destinataires mais, s'agissant des autres décisions, soit celles qui sont adressées à d'autres personnes, soit celles qui se présentent comme ayant un caractère général, les particuliers (personnes physiques et morales) ne peuvent, conformément à l'article 173, paragraphe 4, du traité, former recours que contre celles qui, "bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne", les "concernent directement et individuellement".

n s'agit là d'une approche manifestement (et délibérément) plus restrictive que celle, d'origine jurisprudentielle, de l'excès de pouvoir, qu'Edouard Laferrière présentait il y a maintenant plus d'un siècle dans son Traité des recours contentieux comme ouverte très largement» même sans texte, contre tout acte faisant grief sous réserve d'un contrôle généralement très libéral de l'intérêt à agir. L'intention des Hautes Parties Contractantes, autant dire du pouvoir constituant communautaire, ayant clairement été de ne pas ouvrir aux personnes physiques et morales un droit de recours contre les dispositions de portée générale ou contre les mesures individuelles qui ne concernent pas leur seul cas particulier, la Cour n'a pas cru pouvoir passer outre. Même s'il s'agit d'une question qui revient périodiquement dans nos discussions internes, l'application du critère du lien direct et individuel entre la décision et le requérant demeure relativement rigide.

En outre, les recours des particuliers vont en première instance devant le Tribunal et non devant la Cour,

Ainsi, les principaux acteurs du débat judiciaire sur le contrôle de légalité mené par la Cour sont les Etats membres et les institutions communautaires, Commission, Conseil, Parlement, qui se confrontent et parfois s'affrontent dans son prétoire. Les Etats et les institutions ont en outre un droit d'intervention dans les affaires. Bien sûr les autres parties sont également présentes, soit qu'elles forment des pourvois contre les différents

arrêts du Tribunal de première instance, soit qu'elles se prononcent sur les questions préjudicielles posées par des juridictions nationales à l'occasion de litiges auxquels elles sont parties. L'aide judiciaire existe au bénéfice des particuliers. Mais on constate un équilibre différent, parmi les requérants pris selon leur nature, de ce que peut connaître une juridiction suprême de l'ordre interne« Cette spécificité est liée à la place originale qu'occupé la Cour à mi-chemin d'une juridiction interne et d'une juridiction internationale.

2) Une autre différence que j'aimerais signaler réside en ce que la notion de décision administrative susceptible de recours est, pour la Cour de justice, particulièrement large. Elle couvre en effet, en vertu du premier alinéa de l'article 173 du traité, tous les actes des institutions autres que les recommandations et avis: actes du Conseil, de la Commission, de la Banque, actes adoptés conjointement par le Parlement et le Conseil, actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. Donc la question de la nature administrative, par opposition à législative, de l'acte en cause n'est jamais posée, Les seules dispositions qui, par nature, échappent à tout contrôle, sont celles qui figurent dans les traités, la "Charte constitutionnelle". Encore est-il que la Cour n'est pas passive quant à ces dernières dispositions, puisqu'elle a la charge de les interpréter - ce qui, face à des notions présentées de manière souvent assez elliptique, peut la conduire assez loin.

La Cour, à titre d'exemple, accepte de contrôler la légalité de certains actes que des juridictions nationales considéreraient comme des actes de souveraineté insusceptibles de recours: ainsi, il lui arrive d'annuler les décisions de conclure des accords internationaux de la Communauté, malgré les conséquences qu'un tel arrêt entraîne sur la sécurité de l'ordre juridique international.

La Cour, et c'est un autre exemple de son faible degré de formalisme en la matière, n'exige pas qu'une décision ait un support matériel identifiable pour reconnaître qu'elle existe et accepte d'en déduire l'existence de circonstances externes, telles que la

publication d'un communiqué de presse de la Commission annonçant que les fonds nécessaires au financement de certains programmes ont été débloqués (12 mai 1998, Royaume-Uni/Commission, C-106/96).

Sur les actes préparatoires, la jurisprudence est conforme à la pureté classique du contentieux administratif.

3) La troisième spécialité sur laquelle il me semble utile d'appeler votre attention est celle des sources du droit au regard desquelles les actes communautaires sont contrôlés. Le principe de la hiérarchie des normes se traduit, pour la Cour, par la notion d'ordre juridique communautaire. Cette notion complexe, et très large, qui englobe les traités, les principes généraux et tout le droit dérivé, règlements, directives, décisions est envisagée par la Cour de manière délibérément constructive. J'en prendrai pour exemple le fait que se trouve immédiatement incorporé à cet ordre tout le droit international applicable, soit que la Communauté soit partie aux instruments pertinents, soit qu'il existe des principes généraux (interprétés très largement en matière de droits de l'homme: 17 février 1998, Grant, C-249/96) ou même une coutume internationale (16 juin 1998, Racke, C162/96).

La jurisprudence a longtemps hésité sur le point de savoir si des normes de droit international devaient être "d'effet direct", directement invocables par des particuliers devant des juridictions nationales, pour pouvoir être comprises parmi les règles dont la Cour veille au respect dans son contrôle de la légalité des actes des institutions ou dans son appréciation de leur validité. Il semble que deux arrêts du 16 juin (Racke, précité et Hermès, C-53/96) marquent une orientation claire vers une dissociation entre la question de savoir si une disposition crée directement des droits dans le chef des particuliers et le contrôle de la conformité d'un acte à l'ordre juridique communautaire, celui-ci devant être appréhendé sans exclusive. Selon les deux arrêts, l'appréciation de légalité n'est pas soumise à la condition que la norme invoquée soit d'"effet direct". Cette évolution

jurisprudentielle n'est pas sans intérêt car je sais que le même problème s'est posé devant des juridictions nationales.

Une précision complémentaire doit être apportée sur les limites de ce qui constitue, de par la volonté des Etats membres, l'ordre juridique communautaire. Toutes les dispositions dont s'est pourvue l'Union européenne ne sont pas d'ordre communautaire et, à côté du domaine couvert par les traités originels et qui a été progressivement élargi, l'Union recouvre des sphères d'action encore réservées à la coopération intergouvernementale. La Cour n'a compétence ni pour interpréter ou appliquer les dispositions étrangères au domaine communautaire, ni pour contrôler la légalité des actes pris sur leur fondement. Encore faut-il, pour admettre une telle incompétence, que l'acte prétendument adopté sur la base d'une disposition non communautaire n'ait pas en fait relevé d'un domaine d'action de la Communauté. C'est pourquoi, quel que soit le fondement allégué d'un acte d'une institution, la Cour se déclare compétente pour vérifier s'il n'a pas été pris en violation d'une disposition qu'elle a la charge de faire appliquer (12 mai 1998, Commission/Conseil, C-170/96).

4) Mon quatrième et dernier élément de comparaison porte sur le régime de responsabilité imposé par la Cour aux instances communautaires pour les dommages infligés aux tiers du fait de leur action. Dans ce domaine de la réparation, qui est le complément naturel du contrôle et la condition de son effectivité, force est de constater que la jurisprudence communautaire n'a pas encore achevé sa maturation et demeure en deçà du niveau de garantie qu'offrent les droits nationaux.

On peut certes penser que la Cour ne manquera pas d'aligner prochainement les critères d'engagement de la responsabilité de la Communauté sur ceux qu'elle impose aux Etats membres pour toute violation d'une norme juridique communautaire. Mais, sans l'avoir jamais exclu, la Cour n'a encore jamais formellement admis que la responsabilité de la Communauté puisse être engagée sans qu'aucune illégalité ait été commise, à raison du préjudice anormal et spécial qu'un comportement licite d'une

institution communautaire fait subir à une personne, imposant à son détriment une rupture d'égalité devant les charges publiques. Un récent arrêt du Tribunal (28 avril 1998, Dorsch Consult, T-184/95), bien qu'il se solde par un rejet du recours, pourrait ouvrir la voie à cet égard. Mais il s'agit pour la Cour d'un terrain encore pratiquement vierge.

Sur les autres questions de procédure ou de fond évoquées dans les rapports nationaux (*délais de recours*: 2 mois, article 173-5; *effet du contrôle*: exécution obligatoire de l'arrêt, article 176; *procédures d'urgence ou de référé*: articles 185 et 186), les règles de la juridiction communautaire ne sont pas fondamentalement différentes de celles des Etats membres.

La conclusion de ces quelques remarques sera seulement que la Cour de justice s'efforce de s'appliquer à elle-même les règles de conduite qu'elle attend des juridictions nationales des Etats membres.

Si les administrations nationales doivent appliquer le droit communautaire, sous le contrôle de leur juge, cette obligation s'impose d'autant plus fortement à l'administration que constituent les différentes institutions communautaires et les services dont elles disposent. Pour les contrôler efficacement, la Cour ne prétend ni tout inventer ni, encore moins, se donner en exemple. Il lui reste à faire pour affiner ses mécanismes, achever d'assimiler et compléter l'acquis du contentieux administratif interne. Elle en est consciente et s'y emploie.