

Collection
Contentieux International

Poursuivant la démarche comparative relative aux juridictions internationales et appliquée, chaque année, à une question processuelle particulière, cette nouvelle parution de la collection Contentieux International a choisi d'explorer la situation du Tiers à l'instance devant les juridictions internationales. Il s'agit, cette fois encore, grâce aux regards croisés de praticiens, juges et universitaires, d'examiner un problème commun à ces juridictions et de déceler les influences réciproques entre les espaces normatifs du droit interne et international, public ou privé.

La question du tiers à l'instance ne se pose pas de manière uniforme devant toutes les juridictions et les traitements procéduraux en sont assez variables. Mais, derrière ces variations, on ne manque pas de retrouver des problèmes communs, d'autant que quasiment toutes les juridictions sont confrontées à la revendication croissante de la présence de tiers. Il n'y a pas un tiers, mais des tiers ; certains sont absents, d'autres présents ; certains défendent un intérêt individuel, d'autres un intérêt collectif, voire l'intérêt général. Les approches se révèlent diversifiées et leur comparaison porteuse d'enseignements, y compris dans une perspective théorique.

Le tiers à l'instance devant les juridictions internationales

Le tiers à l'instance devant les juridictions internationales

sous la direction de
Hélène Ruiz Fabri et Jean-Marc Sorel

ISBN 2-233-00474-4

23 €

Editions A. PEDONE
13, rue Soufflot
75005 Paris

LE TIERS A L'INSTANCE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

Olivier DE SCHUTTER*

Ce rapport examine le régime de l'intervention devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui comprend la Cour de justice proprement dite et le Tribunal de première instance. Le rapport distingue selon la nature du contentieux porté devant la Cour, comme nous y invitent les textes applicables¹. Après une brève section introductive, rappelant quelques aspects théoriques (I), la deuxième section est consacrée au régime de l'intervention dans le cadre du renvoi préjudiciel (II). La troisième section (III) examine l'intervention dans le cadre des « litiges » portés devant la Cour ou le Tribunal de première instance, c'est-à-dire dans le cadre des recours en annulation (article 230 CE ; article III-365 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE)²), des recours en carence (article 232 CE, article III-367 TCE), des recours en manquement d'Etat (articles 226 CE et 227 CE, articles III-360 et III-361 TCE), des recours en indemnité (article 235 CE, article III-370 TCE) ou des recours en matière de fonction publique (article 236 CE, article III-372 TCE). C'est uniquement dans le cadre de ces recours dits « directs », et à l'exclusion des litiges « institutionnels » entre institutions, entre Etats membres, ou entre institutions et Etats membres, que les particuliers peuvent intervenir devant la Cour. Ainsi

* Professeur à l'Université catholique de Louvain (Belgique) et Global Law Professor à New York University, Coordinateur du Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux ; Professeur invité à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne.

¹ L'intervention est réglée dans le Statut de la Cour de justice des Communautés européennes, contenu dans un Protocole annexé au Traité de Nice entré en vigueur le 1^{er} février 2003 (JOCE C 180 du 10.3.2001). Le Traité de Nice a, en effet, eu un impact important sur l'organisation du système juridictionnel de l'Union (v. K. Lenaerts, « La réorganisation de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne : quel angle d'approche adopter ? », in M. Dony et E. Bribosia (éd.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2002, pp. 49-64 ; A. Tizzano, « La Cour de justice après Nice : le transfert de compétences au Tribunal de première instance », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2002, pp. 665-685. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice, ce Statut a subi deux modifications importantes, relatives respectivement à la répartition des compétences entre la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes (Décision 2004/407/CE, Euratom du Conseil, du 26 avril 2004, portant modification des articles 51 et 54 du Protocole sur le statut de la Cour de justice (JOCE, 2004, L 132, p. 5 ; rect. JOCE, 2004, L 194, p. 3), et à la création du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (Décision 2004/752/CE, Euratom du Conseil, du 2 novembre 2004, instituant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (JOCE, 2004, L 333, p. 7)).

² JOCE C 310 du 16.12.2004, p. 1.

qu'on le verra, c'est à cet endroit que les critères sur lesquels prend appui la Cour pour accorder ou refuser l'intervention sont les plus difficiles à cerner, compte tenu de la relative maigreur de la motivation qui accompagne les ordonnances qu'elle prend à cet égard. La conclusion revient sur la distinction entre les statuts respectifs de l'intervenant, d'une part, de l'*amicus curiae*, d'autre part, dont la pratique de la Cour illustre parfois la nécessité ou, du moins, l'utilité (IV).

I. LES FONCTIONS DES TIERS A L'INSTANCE

L'inclusion de tiers à l'instance juridictionnelle, c'est-à-dire d'un acteur qui vient s'ajouter aux parties originaires à l'instance, peut remplir deux types de fonctions. Une première fonction est celle que remplit traditionnellement l'*amicus curiae*. L'«ami de la cour» est en principe désintéressé, c'est-à-dire qu'il n'a pas d'intérêt propre à l'issue de l'instance³. Le dispositif de la décision de justice à intervenir ne doit normalement pas l'affecter en propre. Sa présence n'est justifiée qu'afin d'éclairer le juge sur les enjeux de la décision qu'il est appelé à rendre. Il doit compléter l'information de la juridiction devant laquelle il se présente, par exemple attirer l'attention de celle-ci sur certaines lois ou précédents judiciaires que les parties auraient omis de signaler, afin de permettre au juge de rendre une décision davantage éclairée. En revanche, l'«intervenant» au sens strict a un intérêt propre à faire valoir. Lorsqu'elle est volontaire, son intervention vise à protéger ses droits ou intérêts, auxquels les parties au litige pourraient porter atteinte ; lorsqu'elle est forcée, c'est qu'il est jugé indispensable de rendre le dispositif opposable à l'intervenant. Une fois l'intervention admise, l'intervenant devient partie au litige : l'autorité de la chose jugée qui s'impose aux parties s'étendra également à l'intervenant.

Cette distinction entre deux types de « tiers » à l'instance est aisée à décrire en théorie. La pratique a cependant régulièrement brouillé la frontière qui les sépare. Deux développements, plus particulièrement, peuvent contribuer à l'effacement de ce qui sépare en principe ces statuts. Premièrement, l'on peut assister à l'émergence de statuts hybrides entre celui de l'*amicus curiae* et celui de l'intervenant au sens strict. L'*amicus curiae* peut se voir reconnaître des droits dans la procédure juridictionnelle qui lui permettent une participation plus complète au litige, ce qui contribue en fait à son assimilation aux parties⁴. Il peut également quitter sa position « désintéressée », et venir en soutien des conclusions d'une des parties qui s'opposent, quitte à amener des arguments

³ Ainsi que le décrit la jurisprudence américaine : « an *amicus curiae* is not a party to litigation, but participates only for benefit of court in cases of general public interest by making suggestions to court, providing supplementary assistance to existing counsel, and insuring a complete and plenary presentation of difficult issues so that court may reach a proper decision » (*Alexander v. Hall*, 64 F.R.D. 152 (D.C.S.C. 1974) ; et, plus récemment, *United States v. Michigan*, 940 F.2d 143, 163-164 (6th Cir. 1991)).

⁴ Cette évolution est très nette devant les juridictions fédérales des Etats-Unis, où l'intervention est régie par la Rule 24 des *Federal Rules of Civil Procedure* : v. S. Krislov, « The *Amicus Curiae* Brief: From Friendship to Advocacy », 72 *Yale LJ* 694 (1963) ; Note, « Quasi-Party in the Guise of *Amicus Curiae* », 7 *Cumb. L. Rev.* 293 (1976) ; J. Lowman, « The Litigating *Amicus Curiae* : When Does the Party Begin after the Friends Leave? », 41 *Am. U. L. Rev.* 1243 (1992).

neufs, voire contradictoires avec ceux de la partie aux côtés de laquelle il se range. Inversement, là où l'intervenant est un groupement qui se voit reconnaître un intérêt à intervenir en raison de l'objet social qu'il s'est donné librement pour but de réaliser, l'intervenant assume, en fait, le rôle d'un ami de la cour, qui vient mettre en avant un intérêt collectif dont il se présente comme le porte-parole désintéressé.

Deuxièmement, dès lors que la distinction entre l'ami de la cour (désintéressé) et l'intervenant *stricto sensu* (ayant un intérêt à la solution du litige) dépend de la définition qui est donnée à l'objet du litige, le place que va occuper le « tiers à l'instance » va dépendre de là où se situe le centre de gravité du litige, c'est-à-dire de ce qui en constitue l'« objet » véritable⁵ : s'agit-il de préserver le droit subjectif menacé, ou d'assurer la réparation de la violation qui en a été commise ? Ou bien s'agit-il par l'introduction du recours d'imposer à la partie contre laquelle il est introduit le respect d'une obligation qui lui est faite, dans un souci de préservation de la légalité ? Ou bien encore, le litige doit-il conduire à une interprétation autorisée de la règle de droit, cette interprétation (c'est-à-dire le précédent judiciaire qui sera issu du litige) en venant à constituer l'enjeu véritable du litige ? Le caractère « significatif » d'une cause, par exemple, c'est-à-dire le fait que l'action en justice qui est introduite vise principalement à faire évoluer le droit par voie jurisprudentielle, le dispositif à intervenir ne constituant plus alors qu'un enjeu relativement secondaire, pourra se répercuter sur l'appréciation qui est portée sur l'intérêt des candidats à l'intervention volontaire au litige, notamment lorsque ceux-ci sont des organisations ayant pour objet social d'encourager cette évolution du cadre juridique⁶.

Là où l'on pouvait supposer la coexistence de deux statuts distincts, étroitement délimités l'un par rapport à l'autre et servant des fonctions différentes, l'on assiste à l'instauration d'une progressive continuité entre ces statuts. C'est le cas par exemple dès lors que des organisations syndicales viennent appuyer les conclusions présentées à l'appui du recours introduit par un travailleur, se servant de la possibilité d'introduire des observations en tant qu'*amicus curiae* pour défendre, en réalité, l'intérêt collectif des travailleurs, menacé par le précédent judiciaire défavorable qui risque de résulter du procès ; ou dès lors, à l'inverse, qu'une organisation de défense des droits de l'homme

⁵ Pour une étude systématique des conséquences qui résulteraient de la prise en compte d'une pluralité des objets du litige porté devant le juge, v. O. De Schutter, *Fonction de juger et droits fondamentaux. Transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

⁶ Parmi beaucoup d'autres, v. sur ce phénomène D. Shapiro, « Some Thoughts on Intervention Before Courts, Agencies and Arbitrators », 81 *Harv. L. Rev.* 721 (1968) ; Note, « Intervention in Government Enforcement Actions », 89 *Harv. L. Rev.* 1174 (1976) ; G. Shreve, « Questioning Intervention of Right - Toward a New Methodology of Decisionmaking », 74 *Northwestern Univ. L. Rev.* 894 (1980) ; J. Doyle, « Federal Rule 24 : Defining Interest for Purpose of Intervention of Right by an Environmental Organization », 22 *Valparaiso L. Rev.* 108 (1987) ; E. Shaver, « Intervention in the Public Interest under Rule 24(a)(2) of the Federal Rules of Civil Procedure », 45 *Wash. & Lee L. Rev.* 1549 (1988) ; C. Tobias, « Standing to Intervene », 1991 *Wisc. L. Rev.* 415.

« intervient » en vue de défendre son « intérêt » propre à la prise en compte des exigences des droits fondamentaux dans la motivation judiciaire. Le contentieux porté devant la Cour de justice des Communautés européennes échappe d'autant moins à cette tendance que, d'une part, le rôle des groupements devant le juge communautaire n'a pas cessé de prendre de l'importance⁷; et que, d'autre part, les compétences de la Cour de justice et du Tribunal de première instance sont diversifiées, s'étendant aussi bien aux recours directs (recours en annulation, en carence, ou en indemnité, introduits par des particuliers, recours en manquement introduits par la Commission ou les Etats membres, et contentieux de la fonction publique) qu'aux renvois préjudiciels en interprétation du droit européen ou en appréciation de validité du droit dérivé, ces différents recours ayant des objets différents et impliquant que l'intérêt des « tiers » à s'y trouver associés variera en fonction des spécificités de chacun de ces contentieux.

Le Statut de la Cour de justice ne prévoit pas la possibilité pour des « amis de la cour » de contribuer à éclairer celle-ci par des observations « désintéressées ». Cependant, l'intervention proprement dite, telle qu'elle était organisée à l'origine par l'article 37 al. 2 du Statut, a parfois servi cet objectif. L'article 37 al. 2 du Statut CEE de la Cour de justice reconnaissait à « toute (...) personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige » le droit d'intervenir dans les litiges soumis à la Cour, « à l'exclusion des litiges entre Etats membres, entre institutions de la Communauté, ou entre Etats membres, d'une part, et institutions de la Communauté, d'autre part »⁸. Dans l'affaire *AM & S Europe Limited contre Commission des Communautés européennes*⁹, qui concernait l'étendue à reconnaître en droit communautaire au « legal privilege » protégeant la confidentialité des communications entre les entreprises et leurs avocats ou conseillers juridiques, la Commission consultative des barreaux européens est intervenue en soutien des conclusions de l'entreprise requérante. Celle-ci recherchait l'annulation d'une décision de la Commission lui faisant obligation de produire aux agents de la Commission, mandatés aux fins d'une vérification dans le cadre des pouvoirs reconnus à la Commission en matière de droit de la concurrence, des documents dont l'entreprise alléguait la confidentialité. La CCBE est intervenue dans cette affaire afin de faire valoir que « le droit au secret des communications entre l'avocat et son client (dans les deux sens) est reconnu en tant que droit fondamental, constitutionnel ou de l'homme, qu'il est l'accessoire ou le complément d'autres droits similaires qui sont expressément reconnus, et que ce droit devrait comme tel être reconnu et appliqué comme faisant partie du droit communautaire »¹⁰. L'on perçoit mal quel intérêt propre la CCBE a à faire valoir dans une telle intervention : en réalité, c'est bien le rôle

⁷ V. O. De Schutter, « L'accès des groupements à la justice communautaire », *Journal des tribunaux-Droit européen*, n°61, décembre 1999, p. 153.

⁸ Article 37 du Statut CEE de la Cour de justice (Protocole sur le statut de la Cour de justice, signé à Bruxelles le 17 avril 1957) ; comp. art. 34 du Statut CECA de la Cour de justice et art. 38 du Statut Euratom.

⁹ CJCE, ord. du 4 février 1981, 155/79, *Rec.* 1982, p. 1616 ; et arrêt du 18 mai 1982, *Rec.* p. 1575.

¹⁰ CJCE, arrêt précité du 18 mai 1982, point 8.

d'*amicus curiae* qu'elle a assumé, et il importe peu à cet égard que ses observations viennent en renfort de la partie requérante.

Un autre exemple notable est celui de l'intervention de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'Homme dans l'affaire *X c. Commission*. Cette affaire concernait un candidat à la fonction publique européenne que la Commission avait refusé de nommer, en prenant appui sur un avis négatif de son médecin-conseil. Celui-ci avait identifié des symptômes laissant supposer une séropositivité de l'intéressé alors que celui-ci avait refusé de donner son consentement à ce que soit pratiqué un test de dépistage du VIH dans le cadre de l'examen médical d'aptitude à l'embauche. La question se posait de savoir si l'arrêt du Tribunal de première instance, rejetant le recours en annulation introduit contre la décision de refus de la Commission¹¹, était compatible avec les exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le cadre du pourvoi introduit contre cet arrêt par le requérant, la FIDH demanda à pouvoir intervenir en soutien de ses conclusions. Alors que, dans la même affaire, le Tribunal de première instance avait rejeté la demande d'intervention de la Ligue belge des droits de l'homme¹², la Cour de justice fait droit à cette demande dans une ordonnance du 12 juillet 1993¹³. La motivation de l'ordonnance se fonde, d'une part, sur la circonstance que « le pourvoi soulève des questions de principe relatives à la légalité de l'examen médical pratiqué par la Commission à l'occasion de la procédure d'engagement », d'autre part, sur le constat que « la FIDH, dont l'objet social est la défense internationale des droits de l'homme et qui est accréditée, entre autres, auprès du Conseil de l'Europe, est suffisamment représentative pour justifier d'un intérêt à l'issue du litige ». En réalité, compte tenu du contexte de l'affaire, il semble évident que la Cour a voulu, en accueillant les observations de la FIDH, éviter de courir le risque d'une interprétation trop restrictive des exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, appliqué à une situation sur laquelle, à l'époque, il n'existait pas de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 37 du Statut de la Cour exige certes que l'intervenant puisse faire valoir « un intérêt à la solution d'un litige ». Mais la FIDH était intéressée non pas à la situation personnelle du requérant, dont elle ignorait d'ailleurs les détails, ni même au sort de son recours en annulation, mais uniquement à la question de principe qui était posée à la Cour de justice, qui était de savoir s'il était compatible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme de passer outre le refus explicite qu'a exprimé une personne de se soumettre à un test compris dans un examen médical, en pratiquant sur cette personne un test qui permet en réalité de contourner ce refus. Il est notable à cet égard que l'intérêt de la FIDH à intervenir ait été évaluée ici au départ de sa « représentativité », c'est-à-dire en fait de son expertise dans le domaine des droits de l'homme.

¹¹ TPI, 18 septembre 1992, *X c. Commission des Communautés européennes*, aff. jtes T-121/89 et T-13/90, *Rec.*, p. II-2195.

¹² TPI, ordonnance du 13 février 1990, inédite.

¹³ Cette ordonnance est inédite.

On le pressent déjà à travers ces exemples : bien que les versions successives du Statut de la Cour de justice et de son Règlement de procédure aient codifié un régime de l'intervention aux litiges dont la Cour est saisie, en pratique, la Cour a parfois élargi les conditions que les textes ont fixées pour l'intervention, lorsqu'elle en a ressenti la nécessité. De manière générale, l'examen des textes et des pratiques conduit à souligner le flou qui entoure le régime de l'intervention devant la Cour de justice et, par conséquent, la difficulté pour les acteurs de s'inscrire efficacement dans ce régime.

II. L'INTERVENTION DANS LE CADRE DU RENVOI PRÉJUDICIEL

L'article 234 CE organise devant la Cour de justice le renvoi préjudiciel en interprétation du droit communautaire ou en appréciation de validité du droit dérivé produit par les institutions¹⁴. L'article 68 CE prévoit cependant que ce mécanisme préjudiciel opérera selon des modalités particulières dans le cadre du Titre IV du Traité CE, qui est relatif à la matière des visas, de l'asile, de l'immigration et des autres politiques liées à la libre circulation des personnes. L'article 35 UE étend la possibilité pour la Cour de répondre à des questions préjudicielles portant sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application, qui sont adoptées dans le cadre du Titre VI du Traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale¹⁵. La compétence de la Cour de justice à répondre à des questions préjudicielles des juridictions nationales dans ce cadre est cependant subordonnée à une déclaration facultative d'acceptation de la part des Etats membres concernés, qui peuvent au surplus prévoir que seules les juridictions nationales dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours de droit interne pourront adresser une question préjudicielle à la Cour, et qu'elles peuvent ne pas avoir l'obligation de poser cette question. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit à l'article III-369 une uniformisation, à l'ensemble des domaines d'intervention de l'Union, de la procédure actuellement prévue à l'article 234 CE.

¹⁴ V. également l'article 150 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, dont il ne sera cependant plus question dans la suite de ce rapport.

¹⁵ Sur les compétences de la Cour de justice dans ces domaines, v. A. Albers-Llorens, "Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam", *CMLRev.*, 1998, p. 1277 ; C.C. Gialdino, « Schengen et le troisième pilier : le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam », *RMUE*, 1998, p. 89 ; O. De Schutter, « Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'espace judiciaire pénal européen », in G. de Kerchove et A. Weyembergh (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen - Towards a European Judicial Criminal Area*, Institut d'études européennes, éd. de l'ULB, Bruxelles, 2000, pp. 55-75 ; K. Lenaerts et L. Jadoul, « Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice? », in G. de Kerchove et A. Weyembergh (dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, Bruxelles, éd. de l'ULB, 2002, p. 199-222.

Le mécanisme de la question préjudicielle consiste pour une juridiction nationale, devant laquelle est soulevée une question d'interprétation ou de validité du droit européen dont la solution est nécessaire pour trancher le litige dont elle est saisie, à opérer vers la Cour de justice un renvoi portant sur cette question d'interprétation ou de validité¹⁶. La procédure pendante devant la juridiction nationale qui est l'auteur de la question est suspendue jusqu'à la réception de la réponse de la Cour de justice. Après que la Cour de justice ait reçu la question préjudicielle, la décision de la juridiction nationale posant cette question est notifiée aux parties en cause dans le litige au principal, aux Etats membres et à la Commission européenne. Une même notification a lieu au Conseil ou à la Banque centrale européenne, si l'acte dont l'interprétation ou la validité sont en cause émane de ceux-ci, ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil, si ledit acte a été adopté conjointement par ces deux institutions selon la procédure législative dite de co-décision.

L'article 23 al. 2 du Statut de la Cour de justice¹⁷ prévoit que, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la question préjudicielle par le greffier de la Cour de justice aux parties, Etats membres ou institutions potentiellement intéressées,

les parties, les Etats membres, la Commission et, le cas échéant¹⁸, le Parlement européen, le Conseil et la Banque centrale européenne ont le droit de déposer devant la Cour des observations écrites.

Lorsque l'un des domaines d'application de l'accord sur l'Espace économique européen est concerné par la question préjudicielle, les Etats parties à cet accord se voient également notifier celle-ci, ainsi que l'Autorité de surveillance AELE ; ils bénéficient de la même possibilité de déposer des observations écrites dans un délai de deux mois¹⁹.

Ainsi, dans le cadre du renvoi préjudiciel, seuls sont admis à intervenir les Etats membres et les institutions de l'Union. Les autres tiers potentiellement intéressés à la réponse de la Cour n'ont pas cette même possibilité de soumettre des observations²⁰ : tout au plus peut-on concevoir que, dans des circonstances

¹⁶ L'article 225 § 3 CE prévoit que le Tribunal de première instance pourra se voir attribuer la compétence de recevoir des questions préjudicielles dans des matières déterminées. L'article III-358 § 3 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe maintient cette possibilité. Cependant, un tel transfert suppose une modification du Statut de la Cour, lequel a lieu soit à l'initiative de la Cour de justice, soit à l'initiative de la Commission (article 245 CE ; article III-381 TCE) ; or aucune de ces deux institutions ne semble à l'heure actuelle favorable à cette délégation au Tribunal de première instance (v. en ce qui concerne la Commission : COM (2003) 660 final du 10 novembre 2003).

¹⁷ L'article 23 du Statut actuel est identique dans sa formulation à l'article 20 du Statut de la Cour de justice des Communautés européennes en vigueur avant le Traité de Nice, tel qu'il avait été signé originellement à Bruxelles le 25 mars 1957 et modifié par l'article 19 de l'Acte d'adhésion de 1994 (*JOCE* C 241 du 29.8.1994, p. 25) et par les décisions du Conseil du 7 mars 1994 (*JOCE* L 66 du 10.3.1994), du 22 décembre 1994 (*JOCE* L 379 du 31.12.1994) et du 6 juin 1995 (*JOCE* L 131 du 15.6.1995), ainsi que par l'article 6, III.3 du Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999.

¹⁸ C'est-à-dire si l'acte dont l'interprétation ou la validité sont contestées émane de ces institutions.

¹⁹ Article 23 al. 3 du Statut.

²⁰ Pour des exemples, v. CJCE, ord. du 3 juin 1964, *Costa c. ENEL*, 6/64, *Rec.* p. 614 (rejet de la demande de la société Edison de pouvoir présenter des observations, à défaut pour cette société d'être

exceptionnelles, ils puissent éclairer la Cour en tant qu'experts²¹ ou en tant que témoins²². Or, cette situation n'est pas satisfaisante²³. Elle conduit à ce que la contradiction devant la Cour, dans le cadre de l'examen d'une question préjudicielle, sera plus ou moins complète selon les spécificités procédurales de l'ordre juridique national auquel appartient la juridiction dont la question émane. La partie intervenante devant la juridiction nationale de renvoi, auteur de la question préjudicielle, est en effet considérée comme pouvant soumettre des observations à la Cour de justice dans le cadre du renvoi préjudiciel : elle est une « partie », au sens de l'article 23 al. 2 du Statut de la Cour.

Surtout, l'impossibilité pour les tiers d'être associés à la procédure préjudicielle portée devant la Cour de justice signifie que celle-ci sera privée de la possibilité de prendre appui sur certains éléments, potentiellement décisifs pour apprécier les conséquences de l'interprétation qu'elle s'approprie à rendre ou d'un éventuel constat d'invalidité²⁴. La Cour n'aura d'autre choix que de présumer le caractère représentatif de la situation qui lui est présentée, et qui exige de sa part soit une interprétation du droit européen, soit qu'elle se prononce sur la validité d'un acte législatif ou réglementaire adopté par les institutions. Compte tenu de l'autorité qui s'attache aux arrêts rendus sur renvoi préjudiciel en interprétation²⁵, il est anormal que les spécificités de la situation portée devant une juridiction nationale dans une espèce déterminée ne puissent être contre-balancées par l'intervention d'autres personnes intéressées à l'interprétation qui doit intervenir, par exemple parce qu'elles représentent les intérêts collectifs d'une catégorie à laquelle appartient une des parties au

partie au litige devant le juge *a quo*) : CJCE, 18 mars 1992, *Caisse de pension des employés privés c. Bodson*, 212/81, *Rec.*, p. 1019 (l'ordonnance du 11 novembre 1989 rejetant la demande en intervention n'est cependant pas publiée). En doctrine, K.P.E. Lasok, *The European Court of Justice. Practice and Procedure*, 2nd ed., Butterworths, London, 1994, p. 154.

²¹ Article 25 du Statut.

²² Article 26 du Statut.

²³ V. notamment, pour un regard critique, W. Alexander, « La recevabilité des renvois préjudiciels dans la perspective de la réforme institutionnelle de 1996 », *CJCE*, 1995, pp. 561-576, ici p. 575.

²⁴ L'importance que peuvent revêtir les contenus des observations présentées par les parties intervenantes dans le cadre de l'examen d'une question préjudicielle n'est plus à démontrer (v. pour une argumentation en ce sens C. Harlow, « Towards a Theory of Access for the European Court of Justice », *Y.E.L.*, 1992, p. 213, ici p. 222). Dans la seconde affaire *Defrenne* par exemple, la décision de la Cour de justice de ne pas faire produire d'effet rétroactif à son interprétation de l'article 119 du traité CEE (égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes pour un même travail) fait suite à la présentation des données par les parties intervenantes - Commission, Royaume-Uni et Irlande -, portant sur le coût économique qu'entraînerait la rétroactivité : v. CJCE, 8 avril 1976, *Defrenne c. Sabena* (n°2), 43/75, *Rec.*, p. 455.

²⁵ En doctrine, v. J. Boulois, « A propos de la fonction normative de la jurisprudence », in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 149 ss., ici spéc. pp. 154-159 ; A. Trabucchi, « L'effet « erga omnes » des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes », *RTDE*, 1974, pp. 56-87 ; G. Bebr, « Preliminary Rulings of the Court of Justice: their authority and their temporal effect », *CMLRev.*, 1981, pp. 475 et ss., ici pp. 485-488 ; Toth, « The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects », *Y.E.L.*, 1984, pp. 1-77. L'interprétation fournie par la Cour de justice en réponse à une question préjudicielle qui lui est adressée oblige toute juridiction nationale ultérieurement confrontée à la même question d'interprétation, sauf la possibilité pour celle-ci, si elle estime qu'il pourrait être justifié de s'en écarter, d'interroger à nouveau la Cour de justice par la voie préjudicielle.

principal. Il n'est pas nécessaire d'accabler le lecteur d'exemples hypothétiques. Il suffit de se poser la question de savoir, par exemple, quelle aurait été la qualité de l'information fournie à la Cour dans l'affaire *Bosman*²⁶, si, dans le cadre de la procédure portée devant les juridictions belges, le litige avait opposé Jean-Marc Bosman et le Royal club Liégeois - club de football qu'il souhaitait quitter afin de rejoindre le club français de Dunkerque -, sans que soient parties aux procédures en cause l'Union belge et l'Union des associations européennes de football. Cela était-il d'ailleurs suffisant ? Ne faut-il pas considérer que constitue une anomalie le fait que les syndicats de joueurs professionnels n'aient pas pu intervenir devant la Cour de justice, afin de faire valoir le point de vue de l'ensemble des joueurs, qui ne correspond pas nécessairement au point de vue du seul Jean-Marc Bosman ?

Ces questions n'ont évidemment de sens que si l'on accepte de considérer que l'interprétation du droit européen ne constitue pas une tâche mécanique de déduction, et que l'on surmonte la fiction selon laquelle cette interprétation constitue une entreprise par essence tautologique, consistant à lire dans la règle ce qui s'y trouve toujours déjà²⁷. Pourvu cependant que l'on abandonne cette conception purement déclaratoire du jugement, et que l'on accepte l'idée que l'interprétation judiciaire doit être le résultat d'une délibération tenant compte de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être affectés, l'idée s'impose naturellement selon laquelle la juridiction doit s'ouvrir à l'ensemble des parties intéressées à son issue. Il est permis de revenir ici à l'idée, exprimée dans la première section du rapport, que l'intérêt à intervenir devrait pouvoir s'apprécier en fonction des différents « objets » du litige, c'est-à-dire de ses enjeux, parmi lesquels figure la formulation d'un précédent judiciaire. L'idée que le juge devrait s'ouvrir à une diversité de perspectives, allant au-delà des positions exprimées par les parties au litige principal d'une part, des Etats membres (en tant qu'auteurs des traités faisant l'objet de l'interprétation) et de la Commission européenne (en tant que

²⁶ CJCE, 15 décembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL contre Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA contre Jean-Marc Bosman et autres et Union des associations européennes de football (UEFA) contre Jean-Marc Bosman*, C-415/93, *Rec.*, p. I-4921.

²⁷ Cette conception classique explique la présomption de rétroactivité qui s'attache à l'interprétation du droit européen que fournit la Cour de justice sur renvoi préjudiciel. La Cour a ainsi pu affirmer que pareille interprétation « éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur. Il en résulte que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation, si par ailleurs les conditions permettant de porter devant les juridictions compétentes un litige relatif à l'application de ladite règle se trouvent réunies » (CJCE, 2 février 1988, *Vincent Blaizot c. Université de Liège et al.*, 24/86, *Rec.*, p. 379, ici point 27). On sait cependant que la Cour a admis des exceptions à cette présomption de rétroactivité, ce qui constitue une manière de reconnaître le caractère créateur de l'interprétation judiciaire : v., pour le premier arrêt qui admet de limiter les effets dans le temps de l'interprétation, CJCE, 8 avril 1976, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne*, 43/75, *Rec.*, p. 455, ici point 75 et, sur cet arrêt, W. van Gerven, « Contribution de l'arrêt *Defrenne* au développement du droit communautaire », *CJCE*, 1977, pp. 131-143 ; et A. Kohl, « Observations sur la « non-rétroactivité » de l'autorité de l'arrêt *Defrenne* prononcé le 8 avril 1976 par la Cour de justice des Communautés européennes », *RCJB*, 1977, pp. 231-242.

gardienne du droit européen) d'autre part, s'impose d'autant plus dans le cadre du renvoi préjudiciel en interprétation effectué vers la Cour de justice que, dans cette procédure, l'enjeu ne réside pas uniquement dans la réponse qui sera apportée au juge national auteur de la question, mais dans l'interprétation autorisée du droit européen que la Cour sera amenée à fournir, et qui devra guider les juridictions nationales des États membres lorsqu'à l'avenir, elles auront à rencontrer la même question d'interprétation. Stephen Yeazell écrit, en faveur de sa conception large de l'intervention devant les juridictions fédérales des États-Unis : "If courts must sometimes act as legislatures, we should not balk at their becoming effective ones".²⁸

Là où la jurisprudence crée le droit, le juge qui en est l'auteur doit bénéficier de l'éclairage le plus complet possible, et il est hasardeux de considérer que le précédent judiciaire doit constituer le simple « produit dérivé » des litiges à propos desquels il est amené à statuer²⁹ ; au contraire, le précédent judiciaire doit pouvoir faire l'objet d'une délibération en tant que tel, et le contexte procédural devrait être aménagé afin que cette délibération puisse être la plus satisfaisante possible.

III. L'INTERVENTION DANS LE CADRE DES RECOURS DIRECTS

L'autre catégorie de compétences confiées à la Cour de justice de l'Union européenne – pour recourir à la terminologie du Traité constitutionnel – recouvre l'ensemble des recours directs. Cette compétence est répartie, au sein de l'institution, entre la Cour de justice proprement dite et le Tribunal de première instance ; à l'avenir, des chambres juridictionnelles spécifiques pourront en outre être créées³⁰. Le Tribunal de première instance est en principe compétent pour connaître en première instance des recours en annulation³¹, des recours en carence³², des recours en responsabilité extracontractuelle à l'encontre des institutions et organes de la Communauté³³, des recours fondés sur une clause compromissoire³⁴, ainsi que des recours concernant la fonction publique³⁵. Malgré l'extension des compétences du Tribunal de première instance annoncée par le Traité de Nice et mise en oeuvre par la Décision 2004/407/CE, Euratom du Conseil, du 26 avril 2004, portant modification des articles 51 et 54 du Protocole sur le statut de la Cour de justice, la Cour de justice reste exclusivement

²⁸ St. Yeazell, "Intervention and the Idea of Litigation: A Commentary on the Los Angeles School Case", 25 *UCLA L. Rev.* 244 (1977), ici p. 260.

²⁹ Pour reprendre l'expression – "the judicial precedent as by-product" – de Melvin Eisenberg (M. Eisenberg, *The Nature of the Common Law*, Cambridge, Harv. Univ. Press, 1988).

³⁰ Outre le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, pour lequel une décision a déjà été prise, la Commission a présenté au Conseil une proposition portant sur la création du Tribunal du brevet communautaire (COM (2003) 828 final).

³¹ Article 230 CE.

³² Article 232 CE.

³³ Articles 235 et 238, al. 2, CE.

³⁴ Article 238 CE.

³⁵ Article 236 CE. A partir de septembre 2005, le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne devrait être installé et recevoir ces recours.

compétente pour connaître des litiges interinstitutionnels ainsi que pour recevoir les actions introduites par les États membres contre des actes ou des abstentions de statuer du Parlement européen et/ou du Conseil, soit dans le cadre des compétences propres à chacune de ces institutions, soit dans le cadre de la procédure de co-décision. Enfin, les recours en manquements d'États sont portés devant la Cour de justice.

L'article 40 du Statut de la Cour de justice tel que contenu dans le Protocole annexé au Traité de Nice règle les modalités de l'intervention dans le cadre des « litiges » soumis à la Cour de justice ou au Tribunal de première instance³⁶, c'est-à-dire dans le cadre de ces recours directs, le terme de « litiges » s'entendant à l'exclusion des renvois préjudiciels. Cette disposition reprend sans modification les termes de l'article 37 figurant dans l'ancien Statut. Son texte mérite d'être reproduit dans son intégralité :

Les États membres et les institutions des Communautés peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour.

Le même droit appartient à toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour, à l'exclusion des litiges entre États membres, entre institutions des Communautés ou entre États membres, d'une part, et institutions des Communautés, d'autre part.

Sans préjudice du deuxième alinéa, les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, autres que les États membres, ainsi que l'Autorité de surveillance AELE visée par ledit accord, peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour lorsque ceux-ci concernent un des domaines d'application de cet accord.

Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties.

Les principes sont donc assez simples. L'article 40 du Statut distingue deux catégories d'intervenants. Les États membres et les institutions³⁷ sont des intervenants privilégiés. Ils n'ont pas à justifier d'un intérêt pour intervenir devant la Cour : ils sont des intervenants de plein droit. Ils peuvent d'autre part intervenir dans tout litige soumis à la Cour. Les autres personnes souhaitant intervenir, en revanche, doivent démontrer un intérêt à la solution du litige

³⁶ L'article 53 du Statut rend applicable à la procédure devant celui-ci les règles fixées dans le titre III du Statut de la Cour.

³⁷ L'article 230 al. 2 CE prévoit dans le cadre du recours en annulation que les États membres, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peuvent introduire ce recours sans avoir à démontrer l'existence d'un intérêt dans leur chef. Mais l'article 40 du Statut doit s'interpréter comme incluant la Cour des Comptes, que l'article 7 § 1er CE consacre en tant qu'« institution » de la Communauté européenne. C'est cette interprétation de l'ancien article 37 du Statut de la Cour de justice qui avait été retenue au bénéfice du Parlement européen, avant que celui-ci n'acquiesce, avec l'entrée en vigueur du Traité de Nice, le statut de requérant privilégié : v. CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette c. Conseil*, 138/79, *Rec.*, p. 3333, points 19 à 21 (la Cour rejette notamment la position du Conseil selon laquelle le Parlement européen pourrait voir rejetée sa demande d'intervention s'il n'a pas d'intérêt à intervenir : cette position est jugée par la Cour contraire à l'économie de l'article 37 du Statut). En revanche, bien qu'au même titre que la Cour des Comptes, la Banque centrale européenne puisse introduire auprès de la Cour de justice un recours en annulation pour la défense de ses prérogatives (article 230 al. 3 CE), elle ne devrait normalement pas être considérée comme une « institution » bénéficiant du statut d'intervenant privilégié dans le cadre de l'article 40 du Statut.

soumis à la Cour pour que leur intervention puisse être admise ; en outre, leur intervention est exclue dans le cadre des litiges de nature institutionnels – c'est-à-dire ceux qui opposent les Etats membres entre eux, les institutions aux Etats membres, ou les institutions entre elles. Comme pour les intervenants privilégiés, les autres interventions ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties.

Le règlement de procédure de la Cour³⁸ consacre une disposition à l'intervention, afin d'en préciser le régime³⁹. L'article 93 disposition unique du troisième chapitre (De l'intervention) du titre troisième du règlement (Des procédures spéciales), prévoit que la demande d'intervention est présentée au plus tard avant l'expiration d'un délai de six semaines suivant la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* de l'avis relatif au recours⁴⁰ (article 93 § 1^{er}). L'intervenant doit notamment préciser dans sa demande les conclusions au soutien desquelles il demande d'intervenir ; et il doit exposer « les circonstances établissant le droit d'intervenir, lorsque la demande est présentée en vertu de l'article 40, deuxième ou troisième alinéa, du statut », c'est-à-dire lorsque l'intervention n'est pas de droit, comme elle l'est pour les Etats membres et les institutions. L'article 93 § 2 prévoit que la demande d'intervention est signifiée aux parties, qui peuvent présenter leurs observations écrites ou orales avant qu'il soit statué sur la demande d'intervention, soit par le président par voie d'ordonnance, soit par la Cour. Dès lors que l'intervention est admise, l'intervenant reçoit en principe communication de tous les actes de procédure signifiés aux parties ; cependant, certaines pièces secrètes ou, confidentielles

³⁸ Règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 juin 1991, JOCE L 176 du 4.7.1991, p. 7, avec rectificatif JOCE L 383 du 29.12.1992, p. 117, avec les modifications du 21 février 1995, publiées au JOCE L 44 du 28.2.1995, p. 61, du 11 mars 1997, publiées au JOCE L 103 du 19.4.1997, p. 1, avec rectificatif JOCE L 351 du 23.12.1997, p. 72, du 16 mai 2000, publiées au JOCE L 122 du 24.5.2000, p. 43, et du 28 novembre 2000, publiées au JOCE L 322 du 19.12.2000, p. 1, du 3 avril 2001, publiées au JOCE L 119 du 27.4.2001, p. 1, du 17 septembre 2002 publiées au JOCE L 272 du 10.10.2002, avec rectificatif JOCE L 281 du 19.10.2002, p. 24, du 8 avril 2003, publiées au JOCE L 147 du 14.6.2003, p. 17 et pour l'annexe du règlement, la décision de la Cour du 10 juin 2003 publiée au JOCE L 172 du 10 juillet 2003, p. 12, du 19 avril 2004, publiées au JOCE L 132 du 29.4.2004, p. 2 et du 20 avril 2004, publiées au JOCE L 127 du 29.4.2004, p. 107.

³⁹ Les articles 115 et 116 du Règlement de procédure du Tribunal de première instance reprennent presque à l'identique le texte de l'article 93 du Règlement de procédure de la Cour : il n'y a donc pas lieu d'en faire un commentaire distinct. V. Règlement de procédure du Tribunal de première instance des Communautés européennes, du 2 mai 1991 (JOCE No. L 136 du 30 mai 1991, rect. JOCE L 317, 19.11.91, p. 34) modifié le 15.09.1994 (JOCE L 249, 24.09.94, p. 17), le 17.02.1995 (JOCE L 44, 28.02.95, p. 64), le 06.07.1995 (JOCE L 172, 22.07.95, p. 3), le 12.03.1997 (JOCE L 103, 19.04.97, p. 6, rect. JOCE L 351, 23.12.97, p. 72), le 17.05.1999 (JOCE L 135, 29.05.99, p. 92), le 06.12.2000 (JOCE L 322, 19.12.00, p. 4), le 21.05.2003 (JOCE L 147, 14.06.03, p. 22), le 19.04.2004 (JOCE L 132, 29.04.04, p. 3) et le 21.04.2004 (JOCE L 127, 29.04.04, p. 108).

⁴⁰ Cet avis indique la date de l'inscription de la requête introductive d'instance, les nom et domicile des parties, l'objet du litige et des conclusions de la requête ainsi que l'indication des moyens et des principaux arguments invoqués, selon ce que prévoit l'article 16 § 6 du règlement de procédure.

⁴¹ Cependant, la demande d'intervention qui est présentée après l'expiration de ce délai, mais avant la décision d'ouvrir la procédure orale, « peut être prise en considération. Dans ce cas, si le président admet l'intervention, l'intervenant peut, sur la base du rapport d'audience qui lui est communiqué, présenter ses observations lors de la procédure orale, si celle-ci a lieu » (article 93 § 7).

peuvent être exclues par le président, à la demande d'une partie (article 93 § 3).

Derrière la simplicité trompeuse des textes, subsiste une grande insécurité dans son application. Lorsque la demande d'intervention est présentée par une personne intéressée autre qu'un Etat membre ou une institution – dont l'intérêt est présumé –, la question de savoir quand un intérêt à intervenir sera reconnu tient naturellement une place centrale dans le régime de l'intervention. L'intérêt à intervenir ne saurait être confondu avec l'intérêt individuel et direct qui est exigé du particulier qui souhaite introduire un recours en annulation contre un acte autre qu'une décision qui lui est adressée, dans le cadre de l'article 230 al. 4 CE. Non seulement l'intervenant ne doit démontrer ni qu'il est directement affecté par l'acte en cause (qu'il s'agisse par exemple de l'acte faisant l'objet d'un recours en annulation, de l'acte qu'il est reproché à l'institution de n'avoir pas adopté, dans le cadre du recours en carence, ou encore d'un acte susceptible d'engager la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté, dans le cadre du recours en indemnité), ni qu'il est individuellement concerné par cet acte (c'est-à-dire qu'il est individualisé au même titre que le destinataire d'une décision). Mais, en outre, l'intérêt susceptible de justifier l'intervention comprend l'intérêt collectif, c'est-à-dire l'intérêt que tel groupement a choisi librement comme sien, en se donnant pour objet social de le défendre.

Ce dernier point est essentiel pour une compréhension du rôle des organisations – notamment les organisations de la société civile, y compris les syndicats, ou les fédérations professionnelles – devant la Cour de justice de l'Union européenne : à l'origine, c'est précisément parce que la voie de l'intervention a été considérée comme leur étant ouverte que l'on a considéré que ces organisations ne peuvent, en principe, prétendre fonder sur l'intérêt collectif qu'elles défendent le droit d'introduire un recours direct, notamment un recours direct en annulation⁴². L'affaire *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres c. Conseil CEE* est la toute première affaire où était en cause un recours en annulation introduit par une organisation fondant son intérêt à agir sur l'intérêt collectif qu'elle s'était donné pour objet de défendre.

Dans ses conclusions précédant l'arrêt, l'Avocat général M. Lagrange justifiait l'irrecevabilité d'un tel recours en notant que, s'il est exact que, les associations « n'auront guère l'occasion d'agir par voie de recours direct, (...) leur rôle peut en revanche être important dans le domaine de l'intervention lorsque le contentieux sera lié par l'une des voies restant ouvertes : la jurisprudence de la Cour est assez libérale à ce sujet et l'intervention constitue un procédé particulièrement bien adapté aux associations ayant pour mission de défendre les intérêts généraux de la profession dont elles groupent les membres »⁴³. Cet argument a été repris à son compte par la Cour de jus-

⁴² Sur cette question, v. O. De Schutter, « L'accès des groupements à la justice communautaire », *op. cit.*

⁴³ Conclusions de l'Avocat général M. Lagrange préc., CJCE, 14 décembre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres c. Conseil CEE*, aff. jtes 16 et 17/62, *Rec.*, p. 901, ici p. 933. Dans cette affaire, l'Assemblée permanente des présidents de chambre d'agriculture fut admise à intervenir.

ticé⁴⁴. L'idée en est simple. Le fait d'accepter qu'en invoquant son intérêt à défendre l'objet social qu'elle s'est donnée librement pour fin de défendre, l'association pourrait – sur cette seule base – introduire un recours direct (par exemple, en annulation d'un acte portant directement et individuellement atteinte à l'objet social qu'elle s'est librement choisi), produirait des conséquences considérables : au lieu que l'intérêt à agir soit défini de manière unilatérale par l'ordre juridique communautaire, il serait subordonné à l'exercice que font des personnes physiques ou morales de leur liberté d'association, qui comprend la liberté de constituer des groupements dont ils déterminent l'objet social. Afin d'éviter cette situation, qui permettrait, par la création de groupements, de contourner les restrictions que met le Traité à la compétence de la Cour de justice, l'on doit exclure que l'intérêt collectif, produit de liberté d'association, puisse ouvrir un droit de recours direct. En revanche, le fait d'accueillir largement l'intervention n'élargit pas les compétences du juge européen. L'intervention permet de mieux éclairer la décision. Elle fournit au juge la possibilité de mieux évaluer l'identité des intérêts que sa décision est susceptible d'affecter.

L'intérêt collectif, mis en avant par une organisation représentative qui a choisi de le faire sien, est donc susceptible de justifier que cette organisation soit admise à intervenir. Mais davantage encore, une intervention sollicitée sur cette base sera considérée avec davantage de faveur que l'intervention fondée sur un intérêt individuel, qui n'offre pas – pour l'éclairage de la Cour – le même bénéfice. Ici se révèle clairement une nostalgie d'un statut de l'*amicus curiae* que les textes ne reconnaissent pas comme tel, mais qu'une certaine conception de l'intervention devant le juge de l'Union européenne permet de développer à la faveur des incertitudes qui entourent celle-ci. Lorsque la Cour est confrontée à une demande d'intervention formulée par un groupement représentatif ayant pour objet social « d'assurer la protection des intérêts généraux d'une catégorie de personnes », elle envisage en principe favorablement une telle demande, en fait, en raison de la position d'*amici curiae* que de tels groupements peuvent occuper :

La pratique consistant à admettre l'intervention d'associations représentatives qui ont pour objet la protection de leurs membres dans des affaires soulevant des questions de principe de nature à affecter ces derniers ne peut pas être invoquée à l'appui d'une demande d'intervention présentée à titre individuel. En effet, l'adoption d'une interprétation large du droit d'intervention à l'égard des associations vise à permettre de mieux apprécier le cadre des affaires tout en évitant une multiplicité d'interventions individuelles qui compromettraient l'efficacité du bon déroulement de la procédure⁴⁵.

⁴⁴ V. CJCE, 8 octobre 1974, *Union syndicale-Servicio public europeo*, *Massa et Kormer c. Conseil des CE*, 175/73, *Rec.*, p. 917, ici p. 926 (point 21) ; CJCE, 8 octobre 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens c. Commission des CE*, 18/74, *Rec.*, p. 933, ici p. 945 (point 17). Dans leurs conclusions respectives rendues dans ces deux affaires, les Avocats généraux MM. Reischl et Trabucchi invoqueront ce même argument : v. *Rec.*, pp. 930 et 953.

⁴⁵ CJCE, ord. du 17 juin 1997, *National Power plc et PowerGen plc*, aff. jtes C-151/97 P(1) et C-157/97 P(1) (à propos de demandereses en intervention dans le cadre du recours T-367/94 opposant la British Coal Corp. et la Commission) (point 57).

La partie finale du passage cité illustre que la Cour est guidée, dans son appréciation de la demande d'intervention qui lui est adressée, par le souci de ne pas être confrontée à des interventions individuelles trop nombreuses : l'intervention faite, dans l'intérêt collectif, par une organisation représentative, contribue à l'économie procédurale, et ceci peut expliquer l'ouverture de la Cour à ce type d'intervention⁴⁶. Mais cet attendu retient l'attention pour un autre motif également. Il révèle non seulement que l'intérêt à intervenir est apprécié plus favorablement lorsque la demande d'intervention émane d'un groupement représentatif – et susceptible, par conséquent, d'aider véritablement la Cour à « mieux apprécier le cadre des affaires » qui lui sont soumises : c'est une fonction d'*amicus curiae* que l'intervenant est alors amené à remplir –, mais aussi que les affaires « soulevant des questions de principe » sont celles où pareil type d'intervention est le plus justifié. *A contrario*, dans d'autres circonstances, c'est-à-dire là où le juge communautaire n'est pas amené à se prononcer sur des questions de droit importantes, le droit d'intervention est interprété plus strictement⁴⁷. Ainsi par exemple, dans des affaires de fonction publique, alors que l'intervention de syndicats du personnel est accueillie lorsque sont en cause des obligations des institutions à l'égard de l'ensemble du personnel⁴⁸, elle sera

⁴⁶ V. ainsi TPI, ordonnance du 8 décembre 1993, *Kruithat c. Commission des CE*, T-87/92, *Rec.*, p. II-1369 (point 14) ; CJCE, ordonnance du 28 septembre 1998, *Pharos c. Commission*, C-151/98 P, *Rec.*, p. I-5441 (points 6 à 8). L'on relève d'ailleurs un raisonnement semblable dans le cadre du recours en annulation introduit, dans l'intérêt collectif de la catégorie dont elle se fait le porte-parole, par l'organisation représentative : v. TPI, 6 juillet 1995, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) e.a. c. Commission des CE*, aff. jtes, T-447/93 et T-449/93, *Rec.*, p. II-1971 (point 60) (où le Tribunal estime recevable le recours en annulation introduit par l'association italienne de fabricants de ciment, des lors que le groupement s'est simplement substitué à ses membres pour introduire un recours en annulation qu'ils auraient été recevables à introduire en leur nom propre – le Tribunal estime que « le recours collectif introduit par le biais de l'association présente des avantages procéduraux en permettant d'éviter l'introduction d'un nombre élevé de recours différents dirigés contre les mêmes décisions, sans que l'article 173 du Traité [devenu l'article 230 CE] risque d'être contourné par le biais d'un tel recours collectif »).

⁴⁷ Dans sa reconstruction de la jurisprudence du juge européen sur cette matière, R. Barents identifie quatre conditions qui, selon lui, doivent être réunies pour qu'une association d'entreprises puisse intervenir dans le cadre d'un litige soumis à la Cour : elle doit être représentative d'un secteur déterminé ; elle doit avoir pour objet social, inscrit dans ses statuts, la défense des intérêts de ses membres ; le litige peut déboucher sur la formulation de règles d'applicabilité pour l'ensemble du secteur en cause (ce par quoi se laisse identifier le caractère « de principe » du litige) ; enfin, les intérêts que l'association représente risquent d'être affectés par la décision à intervenir (R. Barents, *Procedures in procesvoering voor het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de EG*, 2ième édition, Kluwer, Deventer, 2002, pp. 389-390). Cet auteur renvoie aux ordonnances suivantes : TPI, ordonnance du 8 décembre 1993, *Kruithat c. Commission des CE*, T-87/92, *Rec.*, p. II-1369, p. 1375 ; TPI, ordonnance du 23 mars 1998, *Atlantic Container Line c. Commission des CE*, T-18/97, *Rec.*, p. II-589, point 10.

⁴⁸ V. ainsi TPI, ordonnance du 12 mars 1992, *M. Meskens c. Parlement européen*, T-84/91, *Rec.*, p. II-1565 (ici pp. II-1568-1570 (points 8 à 14) (intervention de l'Union syndicale-Bruxelles, le recours tendant à faire constater que le Parlement européen n'aurait pas mis à exécution, conformément à ce que prescrit l'article 176 du traité CEE, un arrêt antérieur où le TPI, annulant la décision par laquelle le Parlement européen interdisait à des agents temporaires employés en son sein de participer à des concours internes de promotion (TPI, 8 novembre 1990, *B. Bataille et al. c. Parlement européen*, T-56/89, *Rec.*, p. II-597) : selon la Chambre du Tribunal qui accueille l'intervention, la question de savoir ce qu'implique l'exécution de l'arrêt *Bataille* revêt une importance générale, de nature à

généralement exclue lorsque sont en cause uniquement les droits d'un membre individuel du personnel, en l'absence d'une question de principe – ou d'intérêt général – justifiant qu'il soit fait droit à la demande d'intervention du syndicat⁴⁹.

L'intérêt à intervenir doit être un intérêt à « la solution du litige » soumis au juge européen, selon l'article 40 al. 2 du Statut de la Cour. Ceci signifie que le candidat à l'intervention doit démontrer son intérêt au dispositif du recours : il ne lui suffit pas de faire valoir son intérêt à voir tranché tel point de droit en un sens déterminé, ou à voir telle interprétation s'imposer⁵⁰ ; de même, l'intérêt à intervenir n'existe pas dans le chef de celui qui se trouve dans une situation identique à celle du requérant, et qui croit dès lors pouvoir bénéficier de la jurisprudence qui sera rendue à l'égard de celui-ci, ou qui craint au contraire de subir les conséquences d'un précédent défavorable. Par contre, l'entreprise qui a introduit une plainte auprès de la Commission pour la violation des règles relatives à la concurrence dont d'autres entreprises du même secteur se seraient rendues coupables, sera admise à intervenir en soutien de la Commission dans le cadre du recours introduit contre la décision de la Commission qui fait suite à cette plainte⁵¹. Les associations de défense des consommateurs ont d'ailleurs pu tirer parti de cette possibilité. Dans la première affaire de cette espèce, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) avait introduit une plainte auprès de la Commission, contre une circulaire par laquelle Ford AG notifiait à ses distributeurs situés en République fédérale d'Allemagne qu'elle refuserait dorénavant de leur fournir des véhicules avec conduite à droite : l'achat de ces véhicules en Allemagne par des consommateurs britanniques, qui trouvaient là un avantage financier, risquait en effet, selon Ford AG, de mettre en danger la viabilité des distributeurs de Ford au Royaume-Uni. Dans les recours qui suivirent les décisions de la Commission constatant un système de distribution sélective dans le chef de Ford et refusant de lui accorder une exemption, le BEUC fut admis à intervenir en soutien des conclusions de la Commission⁵².

affecter l'intérêt collectif des fonctionnaires européens dont l'Union syndicale assure la défense) ; TPI, 26 septembre 1990, *C. Marvakos c. Conseil des CE*, T-49/89, *Rec.*, p. II-509 (intervention de la Fédération de la fonction publique européenne alors que l'affaire était relative aux avantages accordés aux fonctionnaires sur la base de leur statut) ; TPI, 26 septembre 1990, *F. Beltrame et al. c. Conseil des CE*, T-48/89, *Rec.*, p. II-493 (idem) ; TPI, 27 octobre 1994, *C. c. Commission des CE*, T-47/93, *Rec.*, p. II-743 (intervention de l'Union syndicale-Bruxelles).

⁴⁹ V. ainsi TPI, ordonnance du 2 mai 1994, *Elena Candiote c. Conseil de l'Union*, T-108/94 R, *Rec.*, p. II-249, ici pp. II-256-257 (points 14 à 16) (rejet d'une demande en intervention du Comité du personnel du Conseil et de sa présidence).

⁵⁰ V. CJCE, ordonnance du 15 novembre 1993, *Scaramuzza c. Commission des CE*, C-76/83, *Rec.*, p. I-5715 (point 10).

⁵¹ V. par ex. TPI, ordonnance du 19 février 1993, *Langnese c. Commission des CE*, T-793 R et T-793 R, *Rec.*, p. II-131 ; ordonnance du 16 octobre 2000, *NFVGE c. Commission des CE*, T-5/00, INT, non publiée, point 26 ; ordonnance du 14 décembre 2000, *NFVGE c. Commission des CE*, T-5/00 R, *Rec.*, p. II-4121, point 26.

⁵² CJCE, 28 février 1984, *Ford of Europe Inc. et Ford-Werke AG c. Commission*, 228 et 229/82, *Rec.*, p. I-129 ; CJCE, 17 septembre 1985, *Ford-Werke AG et Ford of Europe Inc. c. Commission des CE*, 25 et 26/84, *Rec.*, p. 2725. V. également TPI, ordonnance du 11 mai 1990, *Peugeot c. Commission*, T-23/90 R, non publiée. En doctrine, v. sur cette possibilité pour les associations de défense des consommateurs de faire valoir leur point de vue devant le juge communautaire V. Christinos, « La recevabilité des actions de groupe devant la Cour de justice des Communautés européennes », in Th.

L'intérêt du BEUC à la solution du litige – au sens requis par l'article 37 du Statut de la Cour (devenu article 40) – est déduit ici de la reconnaissance, en amont – par le législateur communautaire –, du droit pour toute personne physique ou morale faisant valoir un intérêt légitime d'introduire une plainte auprès de la Commission afin qu'elle fasse cesser l'infraction alléguée aux règles de la concurrence⁵³.

En dépit de ces précisions que la jurisprudence y a progressivement apportées, la notion d'intérêt à intervenir demeure entourée d'un certain flou. Le cœur de la notion est bien identifié : l'intérêt requis de l'intervenant doit résulter de ce que ses droits ou ses intérêts pourraient être affectés par l'arrêt que le juge devra adopter. Cependant, le pragmatisme dans l'usage que fait le juge européen de la notion d'intérêt à intervenir ne peut masquer tout à fait son incapacité à en définir les critères exacts⁵⁴. Bien que l'incertitude qui en résulte puisse n'être que provisoire – la possibilité d'introduire un pourvoi contre les décisions du Tribunal de première instance rejetant les demandes d'intervention pourrait conduire progressivement à clarifier les critères applicables –, il ne faut pas en sous-estimer, pour l'heure, certaines conséquences peu souhaitables. L'article 42 du Statut de la Cour prévoit que « Les États membres, les institutions des Communautés et toutes autres personnes physiques ou morales peuvent, dans les cas et dans les conditions qui seront déterminés par le règlement de procédure, former tierce opposition contre les arrêts rendus sans qu'ils aient été appelés, si ces arrêts préjudicient leurs droits ». Mais l'article 97 § 1^{er} c), du Règlement de procédure de la Cour précise que la demande de tierce opposition doit notamment « indiquer les raisons pour lesquelles le tiers opposant n'a pu participer au litige principal ». La tierce opposition est donc exclue si le candidat qui la demande aurait pu en fait intervenir dans le cadre du litige contre le résultat duquel il souhaite former tierce opposition, mais a omis de faire une demande en intervention⁵⁵. Dans ces conditions, l'incertitude qui subsiste quant

Bourgoignie (éd.), *L'action collective et la défense des consommateurs*, Bruxelles, Story-Scientia, 1992, ici pp. 233-234 ; et M. Goyens, « Les groupes d'intérêt auprès des institutions européennes : le chaînon manquant? », *Journal des tribunaux-Droit européen*, 1994, pp. 41-46, ici p. 45.

⁵³ Article 3 § 2, b), du premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité, règlement n° 17/62 du Conseil du 6 février 1962 (*JOCE* L 13 du 21.2.1962, p. 204), modifié à plusieurs reprises depuis, et auquel à présent s'est substitué le Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (*JOCE* L 001 04.01.2003 p. 1), modifié par le Règlement (CE) n° 411/2004 du Conseil du 26 février 2004 abrogeant le règlement (CEE) n° 3975/87 et modifiant le règlement (CEE) n° 3976/87 ainsi que le règlement (CE) n° 1/2003, en ce qui concerne les transports aériens entre la Communauté et les pays tiers (*JOCE* n° L 068 du 06.03.2004) (aux termes de l'article 7 § 2 du Règlement n° 1/2003, « Sont habilités à déposer une plainte (...) les personnes physiques ou morales qui font valoir un intérêt légitime et les États membres ») ; et l'article 18 du règlement n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (*JOCE* L 395, p. 1, et la version actualisée au *JOCE* L 257 du 21.9.1990).

⁵⁴ Les tentatives de la doctrine d'offrir une présentation systématique de la matière sont rares. La plus aboutie paraît être celle présentée au chapitre 14 de l'ouvrage de R. Barents, *Procedures en procesvoering voor het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de EG*, 2^{ème} édition, Kluwer, Deventer, 2002.

⁵⁵ Pour une illustration, v. CJCE, ordonnance du 26 mars 1992, *Zubizarreta c. Commission des CE*, T-35/89, *Rec.*, p. II-1599.

aux critères de recevabilité de la demande d'intervention peut conduire à l'introduction de demandes en intervention purement conservatoires, visant à préserver la possibilité, pour le tiers qui craint que ses droits seront affectés par l'arrêt, de former ensuite tierce opposition⁵⁶.

Le texte du Statut de la Cour de justice exclut l'intervention des personnes physiques ou morales autres que les Etats membres et les institutions dans le cadre des litiges de nature institutionnelle opposant les Etats membres entre eux, les institutions aux Etats membres, ou les institutions entre elles. Cette exclusion semble devoir s'expliquer par le caractère délicat, parfois à forte teneur politique, de ces contentieux : on a voulu sans doute éviter que des intervenants privés, par définition moins dociles – d'autant plus qu'ils ne constituent pas des « joueurs à répétition » dans le contentieux⁵⁷ –, puissent interférer avec la conduite du procès par les acteurs institutionnels ou par les Etats membres. Cette exclusion ne paraît pourtant pas véritablement justifiée. Au contraire, il est aisé de concevoir des situations où l'apport d'un tiers intervenant pourrait être utile à éclairer la Cour et contribuer au caractère pleinement contradictoire de l'échange des arguments devant elle. Par exemple, l'association de défense de l'environnement pourrait utilement offrir une telle contribution dans le cadre d'un recours en manquement introduit par la Commission européenne contre un Etat membre qui a transposé de manière non satisfaisante une directive en matière environnementale. Ou bien, si un Etat membre prétend justifier telle entrave à la libre circulation des marchandises par le souci de protection de la santé publique sur son territoire – qui constitue à ses yeux une exigence impérative d'intérêt général –, l'on peut aisément concevoir qu'une association de défense des consommateurs œuvrant au sein de cet Etat vienne contredire cette présentation, voire même – si elle dispose de relais dans d'autres Etats membres – apporte la démonstration que le même objectif de santé publique pourrait être atteint par des moyens moins restrictifs des échanges⁵⁸.

⁵⁶ Compte tenu du régime de la tierce intervention, il est souhaitable que les critères de recevabilité de l'intervention soient mieux définis. Ceci ne signifie pas naturellement que l'intervention devrait n'être admise que dans les situations où, à défaut qu'elle soit accordée, une tierce opposition serait possible. Au contraire, le critère qu'impose l'article 42 du Statut pour la recevabilité de la tierce opposition – recevable seulement si l'arrêt « préjudicie aux droits » du candidat à la tierce intervention, ce que la Cour de justice des Communautés européennes interprète de manière restrictive, exigeant que sa situation juridique soit affectée (CJCE, 22 septembre 1987, *Bolognese*, 292/84, *Rec.*, p. 3563 (point 7)) – est plus restrictif que l'expression à laquelle recourt l'article 40 du Statut – « un intérêt à la solution du litige soumis à la Cour » – pour définir la condition de l'intervention.

⁵⁷ Sur la différence entre « joueurs à répétition » (« repeat players ») et « joueurs occasionnels » (« one-shot players ») dans le cadre juridictionnel, v. M. Galanter, « Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change », *Law and Society Rev.*, vol. 9 (1974), p. 95.

⁵⁸ V. V. Christianos, « La recevabilité des actions de groupe devant la Cour de justice des Communautés européennes », in Th. Bourgoignie (éd.), *L'action collective et la défense des consommateurs*, Bruxelles, Story-Scientia, 1992, ici p. 351 ; M. Goyens, « Recevabilité des actions des organisations de consommateurs devant la Cour de justice des Communautés européennes. Commentaires sur l'exposé de V. Christianos », in Th. Bourgoignie (éd.), *L'action collective et la défense des consommateurs*, op. cit., pp. 239-244, ici pp. 242-243 ; L. Krämer, « Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts », in H.-W. Micklitz & N. Reich (eds.),

L'article 93 § 4 du Règlement de procédure de la Cour dit que « L'intervenant accepte le litige dans l'état où il se trouve lors de son intervention » ; une règle identique figure à l'article 116 § 3 du Règlement de procédure du Tribunal. Ceci signifie à tout le moins que l'intervenant ne peut modifier l'objet du litige⁵⁹. Il ne peut, par exemple, invoquer l'irrecevabilité du recours si cette irrecevabilité n'a pas été invoquée par la partie défenderesse en soutien des conclusions de laquelle il intervient ; il ne peut affirmer que l'amende imposée par la Commission, dont le recours recherche l'annulation, devrait être fixée à un niveau plus élevé, si ce point de vue n'est pas celui de la Commission⁶⁰ ; il ne peut demander des dommages plus importants dans le cadre d'un recours en indemnité, même s'il vise à soutenir les conclusions de la partie requérante. K. Lasok, un des meilleurs commentateurs de la procédure juridictionnelle européenne, décrit cette règle en notant que « the intervener cannot determine the scope of the proceedings by introducing a new claim which he thinks ought to have been made ; he can only support or request the rejection of the case already made by one of the parties with the authority of his presence in court and the ingenuity of the arguments he puts forward »⁶¹. La règle doit-elle être interprétée comme allant jusqu'à faire obstacle à ce que l'intervenant invoque, à l'appui des conclusions de l'une ou l'autre des parties, des nouveaux moyens ? Ceci serait cohérent avec la règle selon laquelle des moyens nouveaux ne peuvent, en principe, être produits en cours d'instance⁶² – règle qui, en effet, pourrait être contournée par le biais de l'intervention d'un tiers, si celui-ci est admis à invoquer des moyens nouveaux. D'un autre côté cependant, la « raison d'être » même de l'intervention, ainsi que le souligne la Cour dans l'arrêt *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*, est que l'intervenant puisse « faire valoir des arguments propres pour soutenir la cause commune » ; d'ailleurs la jurisprudence offre plusieurs exemples de situations où les arguments invoqués par l'intervenant se sont différenciés, voire ont pu contredire, les moyens mis en avant par la partie en soutien des conclusions de laquelle l'intervention a eu lieu⁶³.

Public Interest Litigation before European Courts, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, pp. 297-319, ici p. 315.

⁵⁹ V. TPI, 24 octobre 1997, *ETISA c. Commission des CE*, T-239/94, *Rec.*, p. II-1849, point 26.

⁶⁰ TPI, 22 novembre 2001, *AAMS c. Commission des CE*, T-139/98, *Rec.*, p. II-3413 (point 106) (« Selon l'article 37, quatrième alinéa, du statut CE de la Cour, les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties. JT International BV est intervenue dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission. Il y a lieu de constater que sa demande d'augmentation du montant de l'amende doit être rejetée comme irrecevable, étant donné que la Commission n'a pas conclu à une telle augmentation »).

⁶¹ K.P.E. Lasok, *The European Court of Justice. Practice and Procedure*, op. cit., p. 168.

⁶² V. l'article 42, § 1er, du Règlement de procédure de la Cour : « La production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure ».

⁶³ V. par ex. CJCE, 18 mai 1982, *AM & S Europe Ltd. c. Commission des CE*, 155/79, précité, où la France, bien que venant en soutien des conclusions de la Commission, a choisi non pas seulement, comme celle-ci, de donner une interprétation restrictive du « legal privilege » protégé en droit communautaire, mais de nier l'existence d'un tel principe commun aux traditions constitutionnelles

IV. CONCLUSION

Face aux limites entourant l'intervention dans le cadre des procédures conduites devant la Cour de justice et le Tribunal de première instance, l'on serait aisément tenté de vouloir élargir le droit d'intervention, c'est-à-dire d'étendre le nombre de situations où des personnes intéressées au contentieux porté devant le juge européen, soit sur recours directs, soit, de manière indirecte, sur renvoi préjudiciel, doivent pouvoir faire valoir leurs droits et intérêts dans la solution à adopter. Cette piste n'est peut-être pas la plus prometteuse. L'intervenant devient partie au litige, à cet près qu'il ne peut en modifier l'objet - fixé par les parties initiales - et que certaines pièces peuvent ne pas lui être transmises si, à la demande d'une partie, le président considère qu'elles doivent demeurer confidentielles. Les conséquences qui découlent de l'intervention sont donc importantes. Dans le cadre du renvoi préjudiciel en appréciation de validité ou en interprétation, il n'est pas aisé de délimiter avec suffisamment de clarté les situations où les intérêts d'une personne sont susceptibles d'être affectés au point qu'un droit d'intervention doive lui être reconnu. Où chercher alors, si ce n'est pas dans l'extension de la reconnaissance - implicite certes, et néanmoins les hésitations qui entourent le régime de l'intervention peuvent être attribuées en grande partie, à la prise de conscience - que fait défaut au régime procédural devant la Cour de justice de l'Union européenne un statut d'*amicus curiae*. Les hésitations actuelles entourant la définition de l'intérêt à intervenir, la tendance à accueillir l'intérêt collectif porté par des organisations représentatives dans le cadre de l'intervention, semblent suffisamment attester ce manque. Il serait peut-être utile, un jour, que l'on songe à remédier à ce déficit : cela correspondrait mieux à l'idée contemporaine de la fonction de juger, qui a cessé de voir celle-ci comme assumant une simple mission d'application du droit, et qui admet qu'elle est aussi, surtout, la recherche par une voie délibérative, associant autant que possible des représentants de tous les intérêts que la décision de justice est susceptible d'affecter, de la solution qui les respecte le mieux.

communautés des États membres (rapport d'audience, p. 1597 ; arrêt, point 12 ; concl. de l'Avocat général J.-P. Warner, du 20 janvier 1981, pp. 1631-1632) ; CJCE, 23 février 1961, *Steenkolenmijnen in Limburg c. Haute Autorité*, 30/59, *Rec.*, p. 1, ici pp. 17-18 ; CJCE, 22 mars 1961, *SNUPAT c. Haute Autorité*, aff. jés 42 et 49/59, ici p. 75.

COMMENTAIRE

Stéphane GERVASONI*

La notion de tiers à l'instance n'est pas habituelle pour un praticien du contentieux communautaire. Dans les litiges soumis à la Cour de justice, c'est la notion d'intervenant qui est privilégiée. Cette notion d'intervenant recouvre des situations procédurales très différentes : d'une part, elle s'applique à des intervenants au sens strict du terme, c'est-à-dire des tiers par rapport à un véritable litige opposant des parties entre elles ; ces intervenants - qui sont toujours des intervenants volontaires, l'intervention forcée n'étant pas prévue par le Statut de la Cour de justice² - viennent au soutien des conclusions de l'une des parties pour s'assurer de la conservation de leurs droits ; d'autre part, elle s'applique également aux États membres et à la Commission européenne, qui n'ont aucun intérêt à faire valoir pour être admis à intervenir devant le juge communautaire³ et qui sont le plus souvent les acteurs principaux de l'instance dans les procédures préjudicielles, en déposant des « observations ».

En pratique, la première catégorie d'intervenants, c'est-à-dire les intervenants au sens strict, est composée principalement de personnes privées qui cherchent à sauvegarder des droits qui pourraient être compromis par l'issue du procès. Pour cette catégorie d'intervenants, l'instance communautaire apparaît presque fermée. La question principale en ce qui les concerne est la suivante : comment établir devant le juge la recevabilité de l'intervention ?

La seconde catégorie d'intervenants, c'est-à-dire les intervenants au sens extensif, est confrontée à une difficulté d'une tout autre nature. Les intervenants privilégiés que sont la Commission et les États membres n'ont pas à démontrer l'existence d'un intérêt à intervenir. Pour eux, la question n'est pas celle du bon chemin procédural permettant d'obtenir le droit d'intervenir mais une interrogation plus politique, celle du choix des affaires dans lesquelles il est opportun d'intervenir : intervenir ou ne pas intervenir, telle est, en ce qui les concerne, la question.

La doctrine s'est longtemps intéressée à la situation de la première catégorie d'intervenants, pour regretter que le prétoire du juge de Luxembourg ne lui soit

*Maître des Requêtes au Conseil d'État, Référendaire auprès de la CJCE.

² Sur cette question, voir G. Vandersanden : « Le recours en intervention devant la Cour de justice des Communautés européennes », in *RTDE*, 1969, n° 1, p. 1 ; voir également, CJCE, 10 décembre 1969, *Wormuth/Commission*, 12/69, *Rec.*, p. 577, par lequel la Cour a jugé que « le recours est irrecevable en tant qu'il conclut à l'intervention forcée du Sieur A., cette voie de droit n'étant pas prévue par le règlement de procédure ».

³ Article 40, premier alinéa, du Statut de la Cour de justice : « Les États membres et les institutions des Communautés peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour ».

pas davantage ouvert. Depuis quelques années, certains auteurs ont la curiosité bienvenue de se pencher sur les pratiques juridictionnelles des intervenants de la seconde catégorie, qui connaissent de fortes évolutions⁴.

Deux questions, relatives respectivement à la première et à la seconde catégorie d'intervenants, paraissent aujourd'hui mériter une certaine attention :

- faut-il assouplir les conditions de recevabilité des recours en intervention des particuliers devant le juge communautaire ?
- faut-il encadrer davantage l'exercice du droit d'intervention reconnu aux intervenants privilégiés ?

I - FAUT-IL ASSOUPPLIR LES CONDITIONS DE RECEVABILITE DES RECOURS EN INTERVENTION DES PARTICULIERS DEVANT LE JUGE COMMUNAUTAIRE ?

A. La situation actuelle : un prétoire relativement peu accessible aux tiers

Dans les trois grands types d'instances devant le juge communautaire - contentieux « quasi-constitutionnel » entre États membres et institutions, affaires préjudicielles, recours des particuliers formés à l'encontre d'actes communautaires -, les capacités d'intervention des tiers sont des plus réduites.

Dans les litiges « quasi-constitutionnels », qui ne concernent que les États membres et les institutions communautaires (notamment les recours en annulation, les recours en carence et les recours en manquement d'État), l'intervention des « autres personnes » est exclue expressément par le Statut de la Cour de justice⁵, même lorsque ces personnes pourraient justifier d'un intérêt à la solution du litige⁶. Que ces tiers soient des particuliers, des collectivités locales, voire même un État tiers, l'application de cette règle restrictive est invariable. On peut y voir le corollaire en matière d'intervention des possibilités très limitées d'accès au juge de légalité communautaire que l'article 230, quatrième alinéa, CE, relatif au recours en annulation, réserve encore aux requérants « non privilégiés »⁷. Avec la fin du traité CECA, la possibilité d'intervention d'« autres personnes » que les États membres et les institutions, qui était prévue à l'article 34 de ce traité dans tous les litiges, a été supprimée.

Dans les affaires préjudicielles, le Statut de la Cour de justice est moins clair mais tout aussi restrictif. Il procède cette fois non plus par exclusion mais par omission : l'article 23, qui énumère les intervenants habilités à déposer des

observations dans les renvois préjudiciels, mentionne notamment les parties au litige devant le juge de renvoi mais il ne fait pas figurer les « autres personnes » qui pourraient voir leurs droits affectés par les réponses aux questions préjudicielles. La Cour a très tôt précisé que cette omission était effectivement synonyme d'exclusion du droit d'intervention⁸.

Enfin, dans les instances introduites à la demande de particuliers (recours en annulation notamment), c'est-à-dire les affaires relevant de la compétence du Tribunal de première instance, les conditions de recevabilité des interventions sont plus classiques mais là encore assez rigoureuses : l'intérêt pour être admis à intervenir doit être direct, actuel, et exister par rapport aux conclusions de la partie soutenue (et non par rapport aux moyens). L'intervention des entreprises est, sur la base de ces conditions, assez aisément admise devant le TPI en matière d'aides d'État ou de droit de la concurrence. L'intervention des groupements (syndicats, associations professionnelles, etc.) fait l'objet d'une analyse plus restrictive, tempérée par des exigences de bonne administration de la justice, lesquelles justifient parfois que l'on déclare recevable l'intervention d'un groupement représentatif plutôt que des interventions individuelles en ordre dispersé⁹.

B. Les critiques : des instances excessivement fermées aux tiers

Les critiques émises par certains auteurs¹⁰ portent essentiellement sur l'exclusion de toute possibilité d'intervention d'« autres personnes » dans les affaires préjudicielles. Elles consistent à dire, en substance, d'abord, que le juge ne serait pas suffisamment éclairé sur les conséquences de l'interprétation qu'il donne du droit communautaire, faute d'admettre la présence à l'instance des tiers dont les intérêts sont lésés. Ensuite, la possibilité d'intervenir devant la Cour dépendant de la possibilité de le faire devant la juridiction de renvoi, les règles d'intervention à l'instance communautaire seraient subordonnées aux solutions et aux données spécifiques des systèmes juridictionnels des États membres. Enfin, les droits de la défense des tiers concernés ne seraient pas suffisamment garantis.

Mais les critiques concernent également l'interprétation rigoureuse que le juge communautaire - notamment le TPI - donne des conditions tenant au caractère direct et actuel de l'intérêt à intervenir, dans les affaires introduites sur recours des particuliers.

⁸ Voir CJCE, Ord. 13 juin 1964, Costa, aff. 6/64, Rec. p. 1195.

⁹ Voir par exemple TPI Ord. 30 octobre 2003, Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Commission, T-125/03 R et T-253/03 R, non encore publiée au Recueil : recevabilité de l'intervention d'associations d'avocats et de juristes d'entreprises dans des litiges relatifs à la confidentialité de la correspondance échangée avec les membres de ces professions.

¹⁰ Voir notamment W. Alexander « La recevabilité des renvois préjudiciels dans la perspective de la réforme institutionnelle de 1996 », CDE, 1995, p. 561 et O. De Schutter : « Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens », Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 1043-1056.

⁴ Voir J. L. Sauron : « Les interventions des États membres dans les renvois préjudiciels de l'article 177 du traité CEE », thèse multigraphiée, Université de Paris-X, 1994 ; P. Daillier : « L'évolution de l'attitude la France à l'égard des questions préjudicielles », in *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle : liber amicorum*, Jacqueline Lastenouse-Bury, 1997, p. 189.

⁵ En vertu de l'article 40, deuxième alinéa, du Statut de la Cour de justice.

⁶ Par exemple : CJCE, Ord. 3 juillet 1986, France/Parlement, aff. 358/85, Rec. p. 2149 : rejet de la demande d'intervention de membres du Parlement européen.

⁷ Voir sur cette question, CJCE 25 juillet 2002, C-50/00 P, *Union de producteurs agricoles/Conseil*, Rec. p. 6677.

Les éléments de réponse : des adaptations limitées aux conditions d'intervention dans les instances devant le TPI sont envisageables.

On peut relever, dans un premier temps, que la règle générale d'exclusion des recours en intervention dans les litiges qualifiés de « quasi-constitutionnels » semble pas donner lieu à commentaires. Il est vrai qu'il paraîtrait étrange que, dans des litiges de cette nature, les particuliers puissent s'immiscer dans le débat. D'ailleurs, lorsque des intérêts économiques importants sont en jeu, l'absence des entreprises concernées n'est pas réellement gênante puisque les litiges se comportent alors comme les défensesurs naturels des intérêts de leurs ressortissants. Les quelques affaires de manquement d'Etat initiées non pas par la Commission européenne mais sur le recours d'un autre Etat membre illustrent parfaitement : dans l'affaire *France/Royaume-Uni* qui a donné lieu à l'arrêt du 4 octobre 1979¹¹, les intérêts des pêcheurs français étaient pour la partie au moins aussi importants que le respect des compétences de la Communauté (qui avait justifié l'intervention de la Commission au soutien de la partie) ; dans l'affaire *Belgique/Espagne*, relative à la mise en bouteille des vins de la Rioja dans leur région de production, les arguments des deux intervenants reflétaient ceux des représentants des secteurs économiques concernés¹².

En matière préjudicielle, l'exclusion de toute possibilité d'intervention des autres personnes que celles visées à l'article 23 du Statut de la Cour de justice procède pas des mêmes raisons mais paraît également justifiée. La raison d'être de cette exclusion ne réside pas dans l'impossible cohabitation juridictionnelle, d'une part, des Etats membres et des institutions et, d'autre part, des particuliers. En effet, les parties au litige devant la juridiction de renvoi peuvent présenter des observations devant la Cour et le font presque systématiquement. L'exclusion de toute observation des tiers a d'autres causes. Il s'agit d'abord de ne pas alourdir la gestion d'une instance qui occasionne déjà une assez longue suspension de la procédure devant le juge national (deux ans en moyenne).

La présence devant la Cour de justice des parties et des intervenants¹³ au litige au principal permet d'apporter les éléments complémentaires d'analyse nécessaires au juge communautaire, sans surcharger le débat contentieux. Il s'agit ensuite de donner la parole à ceux qui peuvent faire valoir, pour reprendre l'expression de G. Vandersanden¹⁴, un « droit d'auteur » sur les actes dont l'interprétation est demandée ou dont la validité est contestée. Cela explique que, dans le cadre procédural très particulier du renvoi préjudiciel, les Etats membres et la Commission - et les autres institutions, lorsque l'acte dont la validité est

¹¹ Aff. 141/78, Rec. p. 2923.

¹² CJCE, 16 mai 2000, *Belgique/Espagne*, C-388/95, Rec. p. I-3123.

¹³ Voir CJCE, 1^{er} mars 1973, *Bollmann*, aff. 62/72, Rec. p. 269 : la Cour assimile un intervenant devant le juge national à une partie et admet que cet intervenant puisse présenter des observations sur le renvoi préjudiciel.

¹⁴ G. Vandersanden, *op. cit.*

mise en cause émane d'elles - sont en réalité les parties à l'instance, tandis que les parties au litige au principal apparaissent davantage comme des tiers directement intéressés et comme de quasi-intervenants. Dans cette perspective, on ne voit pas ce qui justifierait que d'autres tiers, dont l'intérêt est moins directement affecté puisqu'ils ne sont pas présents à l'instance devant le juge de renvoi, puissent être recevables à présenter des observations. Enfin, l'admission devant la Cour de justice d'observations de tiers qui n'étaient pas présents à l'instance devant la juridiction nationale serait déstabilisante pour cette juridiction : l'instance préjudicielle a pour objet principal de faciliter la tâche du juge national, juge de droit commun du droit communautaire ; elle ne doit pas autoriser des développements contentieux qui n'auraient rien à voir avec les termes du litige au principal et qui émaneraient de personnes n'ayant pas jugé nécessaire d'intervenir dans ce litige. Dans les instances introduites sur recours des particuliers, toutes portées devant le TPI, le caractère restrictif de la jurisprudence actuelle pourrait en revanche connaître quelques évolutions. Le projet actuel de traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit en effet, à son article III-270, paragraphe 4, d'assouplir les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers. Si ce projet aboutit, les particuliers seraient recevables à former un recours contre un acte réglementaire, c'est-à-dire un acte de portée générale et impersonnelle, si cet acte les concerne directement et ne comporte pas de mesures d'exécution. Cette extension non négligeable du droit de recours des particuliers devant le juge de la légalité communautaire, souhaitable à bien des égards, se traduirait sans doute par un accroissement corrélatif des possibilités d'intervention des tiers. Le contentieux communautaire s'élèverait des rivages principalement interétatiques où ses fondateurs ont souhaité à l'origine le cantonner.

II. FAUT-IL ENCADRER DAVANTAGE L'EXERCICE DU DROIT D'INTERVENTION RECONNU AUX INTERVENANTS PRIVILEGES ?

A. L'évolution des pratiques : des Etats membres de plus en plus présents aux instances devant la Cour

Le droit d'intervention inconditionnel dont disposent les Etats membres et la Commission¹⁵ place ces intervenants potentiels en permanence devant l'interrogation évoquée plus haut : quand faut-il intervenir ? En d'autres termes, quels critères justifient une intervention devant la Cour ?

La Commission a depuis longtemps résolu ces questions de façon simple, en se fixant un niveau élevé d'exigence juridictionnelle. En matière préjudicielle, elle présente des observations dans toutes les affaires¹⁶. Au 30 avril 2004, la Cour avait statué par voie d'arrêt ou d'ordonnance dans 3400 affaires

¹⁵ Cette situation privilégiée de la Commission par rapport aux autres institutions des Communautés résulte de ce que la Commission, en vertu de l'article 211 CE, « veille à l'application du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ».

¹⁶ Sur le rôle d'*amicus curiae* de la Commission, voir notamment C.-D. Ehlermann et J. Piskorn "The role of the Commission in preliminary proceedings under Article 177 EEC", 1987, p. 293.

préjudicielles, 3334 d'entre elles ayant donné lieu à des observations de la Commission (contre 818 affaires pour le Royaume-Uni, 756 pour la France, 731 pour l'Allemagne, 625 pour l'Italie et 547 pour les Pays-Bas). Le rôle de la Commission est-il bien celui d'*amicus curiae*, comme nombre d'observateurs le disent ? Cela n'est pas évident. En effet, le volontarisme juridictionnel de la Commission n'est pas désintéressé : la présence de la Commission dans de nombreuses affaires préjudicielles mettant en cause la compatibilité d'une législation nationale avec le droit communautaire préfigure souvent des actions en manquement intentées ultérieurement par la Commission contre les États membres concernés (d'où l'appellation de « manquements déguisés » pour cette catégorie d'affaires). Dans les autres types d'instances, la Commission intervient de façon beaucoup plus ciblée, au soutien des causes qui lui semblent le mériter. C'est le cas notamment lorsque les litiges soulèvent d'importantes questions de droit institutionnel¹⁷.

Les pratiques des États membres ont en revanche évolué de façon notable, dans le sens d'une présence toujours accrue aux instances, notamment en matière préjudicielle. Quelques statistiques relatives au Royaume-Uni et à la France reflètent cette évolution. Le Royaume-Uni, qui avait présenté des observations dans 170 affaires préjudicielles environ dans les années 1980, l'a fait à 380 reprises dans les années 1990 et 220 fois de 2000 à 2004. La France suit le même chemin, bien qu'elle peine à suivre le rythme du Royaume-Uni : le nombre d'observations, de 170 environ dans les années 1980, est passé à 340 environ dans les années 1990 et 200 environ depuis 2000. Durant les mêmes périodes, les observations du Conseil des Communautés, qui intervenait plus souvent que les États membres dans les années 1970, sont devenues moins nombreuses que celles desdits États (40 à 50 affaires dans les années 1970 puis dans les années 1980, une centaine dans les années 1990, une vingtaine depuis 2000). Globalement, les États membres sont nettement moins présents en qualité de purs intervenants dans les recours directs. Un rapide survol de la jurisprudence de la Cour montre que dans la plupart des cas, les États membres interviennent alors au soutien des conclusions présentées par des entreprises dans des affaires de concurrence ou d'aides d'État¹⁸. Dans les affaires de manquement, les interventions d'États membres sont peu nombreuses mais viennent soutenir des causes qui sont pour eux d'une particulière importance¹⁹.

Les raisons de cette présence toujours croissante des États membres devant la Cour sont multiples. On peut penser, d'abord, que le volontarisme de la

¹⁷ Par exemple, l'intervention de la Commission au soutien des conclusions du Parlement européen et du Conseil dans les affaires CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne/Parlement européen et Conseil*, C-76/98, *Rec. p.* I-8419, à propos de la directive sur la publicité et le parainage pour les produits du tabac.

¹⁸ Par exemple, pour la France, l'affaire *Schneider-Legrand* devant le TPI : arrêts du 22 octobre 2002, *Schneider Electric/Commission*, T-310/01 et T-77/02, *Rec. p.* II-4071.

¹⁹ Un bon exemple est fourni par une affaire de manquement pendante devant la Cour, dans laquelle la France soutient la thèse du Royaume-Uni relative à la non applicabilité de certaines stipulations du traité Euratom aux projets relevant de la défense nationale (C-61/03, *Commission/Royaume-Uni*).

Commission, que le Royaume-Uni a dès 1974 décidé d'imiter, ne pouvait laisser les États indifférents et que ceux-ci estimaient qu'il ne fallait pas laisser le champ libre à la Commission. L'attitude de cette dernière à partir de la présidence de Roy Jenkins, consistant à former systématiquement des actions en manquement en cas de défaut de transposition des directives communautaires par les États membres, a probablement joué un rôle dans le même sens, les États décidant depuis lors soit d'intervenir dès le stade des renvois préjudiciels, pour défendre le plus en amont possible leurs arguments avant d'éventuelles actions en manquements, soit de défendre la thèse d'un État déjà mis en cause dans une action en manquement²⁰. En outre, l'adoption, lors du traité de Maastricht, de nouveaux instruments destinés à assurer l'exécution des arrêts de la Cour - la possibilité pour la Commission, prévue à l'article 228 CE, de demander à la Cour d'infliger à l'État membre récalcitrant une astreinte ou une somme forfaitaire - a renforcé l'importance de la « veille » juridictionnelle que les États membres s'efforcent de mettre en œuvre. Les modifications successives du traité de Rome ont pu également donner aux États membres le sentiment plus net que par le passé d'être les co-auteurs du droit primaire et d'être en charge de sa correcte interprétation. Enfin, la jurisprudence de la Cour relative à la responsabilité des États membres pour des violations du droit communautaire, y compris du fait de l'exercice des fonctions législative²¹ et juridictionnelle²² au niveau national, a certainement revigoré la vigilance des autorités des États membres en la matière.

B. La bonne marche des instances devant la Cour implique, dans les renvois préjudiciels, quelques retouches aux conditions d'intervention des intervenants privilégiés.

Ceux que le désintérêt des autorités nationales pour le droit communautaire afflige ne peuvent que se féliciter de cette présence enfin active des États membres dans les instances devant le juge de Luxembourg et de l'émergence de véritables stratégies d'intervention juridictionnelle de ces États.

Le foisonnement d'arguments, voire la confrontation directe d'un grand nombre d'intérêts, ne constituent malheureusement pas toujours la garantie d'une justice sereinement et efficacement rendue. La situation actuelle n'a, certes, rien d'insatisfaisant et reflète plutôt une certaine maturité du contentieux communautaire. Toutefois, la bonne marche des affaires pourrait être compromise par deux séries de facteurs.

La première serait que tous les États membres s'engagent dans des démarches de présence juridictionnelle renforcée. Les États membres intervenant assez généralement dans les affaires préjudicielles qui émanent de leurs juridictions nationales, une pratique plus active de renvoi par ces juridictions -

²⁰ Sur cette question, voir G. Isaac : « Observations sur la pratique de l'intervention devant la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires de manquement d'États », in *Études de droit des Communautés européennes - Mélanges offerts à Pierre Teigen*, Pedone, 1984, p. 171.

²¹ CJCE 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, aff. jointes C-46/93 et C-48/93, *Rec. p.* I-1029.

²² CJCE 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, non encore publié au *Recueil*.

que la jurisprudence Köbler pourrait susciter - serait une incitation supplémentaire en ce sens. Il en résulterait un risque d'alourdissement des contentieux pour une juridiction telle que la Cour, sans plus-value significative dans le traitement au fond des affaires: les contraintes de traduction, de publication, de gestion des audiences étant déjà fortes, compte tenu de l'utilisation de vingt langues de procédure²³, la Cour aurait de réelles difficultés à respecter le délai moyen habituel de deux ans de traitement des questions préjudicielles, qui paraît déjà excessif et préjudiciable à la qualité du « dialogue des juges ».

La seconde résulterait de l'institution d'un échange contradictoire plus élaboré entre les intervenants du débat préjudiciel. Certains observateurs considèrent en effet que le débat contentieux dans les instances préjudicielles devrait pleinement respecter le principe du caractère contradictoire de toute procédure juridictionnelle, et que la production concomitante de toutes les observations des intervenants - le délai imparti pour présenter des observations étant identique pour tous - affaiblirait ce caractère. Les parties au litige au principal, notamment, devraient pouvoir bénéficier d'une sorte de droit de réponse écrit aux observations des États membres et de la Commission. Une telle suggestion ne paraît toutefois pas fondée. D'une part, le caractère contradictoire de la procédure est garanti par la possibilité, toujours ouverte aux intervenants, de demander la tenue d'une audience pour répliquer aux arguments de leurs contradicteurs. D'autre part, il ne semble pas justifié d'assimiler les instances préjudicielles aux litiges classiques opposant des parties²⁴: l'objet des renvois préjudiciels est d'apporter des réponses à des questions de droit, le juge de renvoi étant, comme le dit la Cour, seul « en charge de la décision juridictionnelle à intervenir ». Cela étant dit, quelques adaptations paraissent néanmoins souhaitables pour canaliser le débat contentieux devant le juge de Luxembourg et éviter que les intervenants privilégiés des renvois préjudiciels soient à l'origine d'une suspension exagérément longue de la procédure devant la juridiction de renvoi, au détriment des intérêts des parties au litige au principal.

Des adaptations pourraient être envisagées d'abord pour raccourcir la phase de dépôt d'observations devant la Cour. Les États exerçant une plus grande vigilance, il pourrait être opportun que le délai d'intervention, qui court à compter de la notification du renvoi préjudiciel aux États membres, aux institutions et aux parties présentes devant le juge de renvoi, soit ramené de deux mois à six semaines. Cette mesure traduirait, pour le dépôt des observations en matière préjudicielle, la même évolution que celle qui s'est produite à l'égard des recours en intervention proprement dits et permettrait d'aligner les délais impartis pour les deux formes d'intervention. Pour ces derniers recours, la seule date butoir était initialement celle de la clôture de l'instruction mais il est

²³ Le maltais n'est cependant pas utilisé comme langue officielle des institutions pendant une période transitoire de trois ans.

²⁴ Même s'il est indéniable que certains arrêts préjudiciels de la Cour de justice, par le souci qu'ils témoignent de prendre en compte les faits précis du cas d'espèce, régissent pratiquement le litige au principal.

rapidement devenu nécessaire, lorsque le nombre d'actions en manquement d'État s'est accru, à la fin des années 1970, de prévoir un délai plus bref, courant à compter de la publication de l'avis d'introduction de l'instance au Journal officiel de l'Union européenne²⁵. Ce délai, fixé en 1979 à trois mois, est aujourd'hui de six semaines, délai jugé raisonnable en matière d'intervention au sens strict et qui pourrait l'être également pour le dépôt des observations sur les renvois préjudiciels.

Cette mesure pourrait cependant soulever quelques difficultés si, après l'élargissement de l'Union, la Cour se résignait, compte tenu des problèmes posés par la traduction des ordonnances de renvoi préjudiciel dans les vingt langues officielles de la Communauté, à proposer au Conseil d'abandonner la règle en vertu de laquelle la Cour assure la traduction intégrale du texte des ordonnances de renvoi avant de les notifier aux États membres²⁶, pour limiter la traduction au seul libellé des questions préjudicielles. En effet, si elle était suivie par le Conseil, une telle proposition renverrait aux États membres la charge de la traduction des ordonnances de renvoi. Cela occasionnerait au niveau national des délais supplémentaires d'examen des affaires préjudicielles, qui rendraient excessivement bref un délai d'intervention qui serait fixé à six semaines.

Ensuite, pourrait faire l'objet de quelque réflexion une mesure consistant à raccourcir le délai dont disposent les intervenants à l'instance préjudicielle pour demander la tenue d'une audience. Ce délai, actuellement d'un mois, auquel s'ajoute bien sûr le délai de distance forfaitaire habituel de dix jours²⁷, pourrait sans dommage être ramené à quinze jours.

Dans un ordre d'idées voisin, on peut aussi se demander s'il ne serait pas utile de renoncer à l'obligation qu'a la Cour de recueillir les observations des intervenants à l'instance préjudicielle avant de faire usage des possibilités de traitement par ordonnance motivée des affaires préjudicielles les plus simples²⁸. Le respect de cette obligation a en effet comme conséquence paradoxale d'entraîner parfois des délais d'examen des renvois préjudiciels plus longs que ceux impliqués par la procédure normale. Une modification en ce sens du Règlement de procédure de la Cour est depuis quelques semaines à l'étude.

Enfin, mais il s'agit plus d'une remarque d'ordre pratique, on pourrait aussi songer à de nouvelles conditions d'exercice par le Conseil du droit d'intervention qui lui est ouvert. Cela lui permettrait peut-être, dans un certain nombre d'affaires, d'intervenir à la place des États membres concernés, pour défendre de façon coordonnée les différents arguments venant appuyer la même cause. Cette idée est évidemment plus facile à théoriser qu'à mettre en œuvre, les États privilégiant la défense de leur propre analyse, surtout lorsqu'ils ont été mis en minorité au Conseil lors de l'adoption de l'acte concerné. Néanmoins, l'exemple de l'affaire dite du Pacte de stabilité budgétaire, pendante devant la Cour de

²⁵ En vertu de l'article 16, paragraphe 6, du Règlement de procédure de la Cour.

²⁶ Règle énoncée à l'article 104, paragraphe 1, du Règlement de procédure de la Cour.

²⁷ En vertu de l'article 81, paragraphe 2, du Règlement de procédure de la Cour.

²⁸ En vertu de l'article 104, paragraphe 3, du Règlement de procédure de la Cour.

justice²⁹, montre que dans certaines instances importantes, alors même que les positions des États membres au sein du Conseil ont été divergentes, le Conseil peut se faire le porte-parole de la majorité de ses membres. Le débat contentieux devant la Cour en est facilité, permettant l'examen en procédure accélérée d'une affaire pourtant complexe et délicate.

CONCLUSION

L'exigence d'un juste équilibre entre les intérêts des parties et ceux des tiers à l'instance, que l'objectif de bonne administration de la justice impose à tout juge de rechercher, s'accompagne au niveau communautaire d'un autre impératif: celui de ne pas développer à l'excès les débats contentieux de l'instance communautaire, au détriment de la conduite du procès national. Le juge de Luxembourg n'oublie pas que la procédure préjudicielle fait de lui l'assistant du juge national, juge de droit commun du droit communautaire.

Ces préoccupations du juge ne peuvent toutefois le conduire à estomper la différence de traitement entre les intervenants privilégiés et ceux qui ne le sont pas: les premiers peuvent légitimement faire valoir un « droit d'auteur » sur le droit communautaire (les États membres) et un « droit de surveillance » de la bonne application de ce droit (la Commission), ce qui leur ouvre en grand les portes de la justice communautaire, tandis que les seconds ne sont que les destinataires de la règle communautaire, acteurs plus épisodiques des seuls procès qui les concernent.

DEBATS

Olivier DE SCHUTTER

Je ne vais pas revenir sur ce qui a été dit à propos des intervenants privilégiés et la nécessité de mieux encadrer leur intervention. En revanche, sur la question du contentieux préjudiciel et sur la fermeture relative de l'intervention dans ce cadre-là, en tout cas pour les intervenants non privilégiés, j'avoue que je suis en léger désaccord car, en réalité, le problème qui se pose, c'est précisément que ces intervenants potentiels ne sont pas associés à la procédure nationale. Ce que j'ai à l'esprit, ce sont des associations européennes, des producteurs d'autres États membres par exemple, qui ne sont pas au courant qu'une affaire a pu être pendante devant une juridiction nationale et qui risquent de voir une interprétation du droit communautaire être tranchée sur la base d'une situation qui ne correspond pas du tout à celle qui est la leur dans leur État membre. Et donc, je sais bien qu'il y a le souci de donner une interprétation utile du droit communautaire au juge national qui pose la question préjudicielle mais, tout de même, lorsque la Cour de justice répond à une question d'interprétation, cela peut dispenser d'autres juges à l'avenir de poser la question préjudicielle, ce qui affecte bien plus que les parties au litige pendant devant la juridiction nationale. Je reste donc dubitatif sur l'idée que la situation actuelle reste satisfaisante.

L'autre chose que je voulais également signaler, c'est qu'il est très difficile de décrire de manière systématique et ordonnée la question de l'intervention car la lecture des dispositions régissant l'intervention, qui est faite par le Tribunal de première instance et la Cour de justice, est extrêmement floue, difficile à décrypter, et recèle parfois des contradictions. Je crois que c'est un problème parce qu'on ne sait pas exactement à quelles conditions l'intervention est un droit pour la personne qui la demande et c'est d'autant plus un problème que la tierce opposition, qui est ouverte le cas échéant aux personnes aux droits desquels il est porté préjudice par un arrêt, ne pourront exercer une tierce opposition ou un recours extraordinaire que si elles expliquent pourquoi elles ne sont pas intervenues dans le cadre de l'affaire qui a donné lieu à la décision contre laquelle elles souhaitent exercer la tierce opposition. Donc, je crois que cette imprecision est un vrai problème.

Stéphane GERVASONI

Quelques éléments de réponse sur ces deux points.

Sur la question de l'impossibilité pour d'autres personnes que celles visées à l'article 23 du Statut de la Cour d'intervenir dans le cadre du renvoi préjudiciel, je reconnais qu'il peut y avoir une réelle difficulté quand la Cour ne se contente

²⁹ C-27/04, *Commission/Conseil*.

donc être respecté. Si on ne peut pas le respecter parce que cela pose un problème de gestion pour la Cour, alors, il faut modifier le système, c'est-à-dire prendre vraiment le problème à l'envers. Réduire le délai d'intervention à six semaines permet-il vraiment de résoudre le problème ? N'est-il pas temps plutôt de se poser la question de savoir si le système juridictionnel communautaire peut continuer à fonctionner comme cela ? Ne faut-il pas avoir des solutions de type anglais ou américain, c'est-à-dire que l'on a dix ou quinze affaires par an et là, on peut alors discuter et faire intervenir autant que l'on souhaite ?

Quant à l'article 230, la modification du projet de traité n'est pas aussi extraordinaire que cela ! Elle concerne uniquement des actes réglementaires et pas des actes législatifs et elle ne concerne que ceux qui n'ont pas besoin de mesures de transposition.

Stéphane GERVASONI

Ce sont les règlements réglementaires !

Nicolas ANGELET

Nicolas ANGELET

Quant à l'importance de la motivation pour l'individu concerné, je rejoins le point de vue d'Olivier De Schutter. La défense d'un grand principe et la volonté d'établir un important précédent, ne sont pas toujours les meilleurs moyens d'obtenir gain de cause dans le cas concret. Les individus demandeurs ne sont pas nécessairement disposés à jouer des grands principes au risque de se voir passer à côté de leur demande.

Anne-Marie LA ROSA

Anne-Marie LA ROSA

J'aimerais revenir sur l'intervention d'Olivier de Schutter lorsqu'il parlait des *amicus curiae*. Je croyais, naïvement, depuis ce matin, que l'intérêt d'avoir recours à des institutions comme l'intervention, la tierce opposition, l'*amicus curiae*, était qu'on savait à quoi on était confronté, ou du moins que l'on connaissait les droits et les obligations qui étaient rattachés à chacune de ces institutions. Bref, que l'on catégorisait les tiers en fonction des droits que voulait leur reconnaître. Or, Olivier de Schutter a semblé insister sur le fait que c'était visiblement réservé à des tiers non intéressés à la procédure. Je pense que c'est la définition traditionnelle de l'*amicus curiae*. Maintenant, quand je regarde la pratique au sein des tribunaux pénaux internationaux (TPI), cette approche n'est absolument pas respectée et l'*amicus curiae* ne couvre pas seulement les tiers non intéressés mais couvre aussi les « tiers plus qu'intéressés ». Dans le cas des TPI, la notion couvre aussi des *amicus curiae* qui agissent en tant que procureur dans les cas d'outrage au tribunal et des *amicus curiae* qui agissent comme conseils de la défense quand l'accusé ne veut pas être représenté. Alors, peut-on faire une synthèse de cette pratique ? A ce stade des discussions, la réponse est négative car l'*amicus curiae* serait une institution fourre-tout qui nous permettrait, selon les caractéristiques d'une instance donnée, de remplir les interstices qui sont laissés par les autres tiers, par les parties, et par l'organe juridictionnel.

pas de donner une interprétation de la règle de droit mais va plus loin dans sa recherche d'utilité pour le juge national et souhaite donner une solution au litige pratiquement « clé en main ». Cela peut se produire lorsque, par exemple, sont en cause des garanties tenant aux droits fondamentaux. Cette pratique n'est pas sans inconvénient, dans la mesure où toutes les parties qui pourraient être concernées par la solution ne sont pas présentes. A partir du moment où la Cour ne se comporte plus seulement comme un juge de l'interprétation mais comme à un second juge au principal, il faudrait autoriser la présence d'autres personnes à l'instance. C'est la raison pour laquelle la Cour devrait, à mon sens, se contenter le plus souvent, de donner ses critères d'interprétation, à charge pour le juge de l'envoi d'en faire l'application.

Sur le second point, je crois que l'on voit des lignes directrices apparaître sur la notion d'intérêt à intervenir, en particulier dans le domaine du droit de la concurrence. Pour tout ce qui concerne le contentieux des amendes infligées par la Commission européenne, des affaires d'aides d'Etat, la jurisprudence se clarifie dans la mesure où l'on sait à peu près qui peut intervenir. Je pense à l'affaire *Schneider/Legrand* dans laquelle sont intervenus les comités d'entreprise, les représentants du personnel. En revanche, dans d'autres contentieux, de stricte légalité, dans lesquels les particuliers ont parfois un intérêt à contester la norme, la présence des tiers à l'instance va moins de soi et on peut avoir le sentiment que la recevabilité de l'intervention dépend de la volonté du juge d'assurer la présence d'un intervenant utile à la bonne marche de la justice, à son éclairage personnel, davantage qu'à la conservation des droits de l'intervenant.

Isabelle PINGEL

J'ai quelques observations à formuler. Il y a un point sur lequel je comprends bien le sens de l'observation mais je me demande si la motivation n'est pas un peu curieuse. Dans l'affaire *X contre Commission*, vous considérez que la motivation que l'on va trouver dans l'arrêt importe peu pour l'individu et que ce qui compte, c'est qu'il soit rétabli dans ses droits. Au contraire, je crois qu'il est extraordinairement important, pour celui qui estime être dans son droit, d'avoir une motivation qui explique précisément la raison pour laquelle un individu a des droits. D'ailleurs, on le voit bien lorsque les individus ne comprennent pas l'arrêt qu'on leur livre, ce sont les avocats qui sont obligés de leur traduire. Ils sont extrêmement déçus de ne pas comprendre ce qui les concerne directement. Si les décisions étaient plus intelligibles pour les individus concernés, ce serait un progrès.

Par ailleurs, concernant la pratique des intervenants privilégiés, tous les observateurs de la Cour le savent, la pratique est que la Commission intervient systématiquement dans toutes les affaires, que les Etats interviennent de plus en plus et cela pose des problèmes de gestion. Je me demande s'il faut prendre le problème dans ce sens-là, c'est-à-dire : « comme cela pose un problème de gestion, il faut que l'on trouve d'autres solutions ». Au contraire, ne devrait-on pas se dire que le droit d'intervention est absolument fondamental et qu'il doit

t BITTI

voudrais réagir à la limitation des interventions sous prétexte que cela est trop difficile à gérer. Cela me rappelle ce que l'on m'a opposé pendant 10 ans de négociation sur le statut de la Cour pénale internationale. On a dit à la délégation française qui essayait de donner une voix aux victimes : « va-t-on faire si un million de victimes veulent toutes intervenir à la fois ? » J'ai dit alors que, plutôt que de se passer de la voix des victimes, on d'améliorer la procédure pour permettre leur participation. Pour mes collègues anglo-saxons cependant, il était difficile d'accepter un tel engagement car le procès pénal est pour eux avant tout un combat où leur s'affronte à l'accusé. Je reste cependant persuadé qu'il ne faut pas l'intervention des victimes dans la procédure pénale. Il faut, comme nous le faisons, finalement faire dans le Statut et le Règlement de procédure et de preuve une Cour pénale internationale, adapter la procédure pour permettre l'intervention des victimes. Concernant l'*amicus curiae*, je pense que c'est un tout qui dépend du droit des autres intervenants à la procédure. Plus vous avez la participation procédurale à d'autres intervenants, moins on a besoin de *amicus curiae*. C'est ce que l'on a fait à la Cour pénale internationale.

ne GERVASONI

Sur le problème de la gestion de la procédure préjudicielle, je dirais pour commencer que les victimes potentielles des instances préjudicielles, ce sont les victimes car on sait bien que nombre de questions préjudicielles sont des questions déguisées dans lesquels est en cause la compatibilité d'une loi avec le traité. Si les Etats ne sont pas présents lors de l'instance préjudicielle, ils savent qu'ils perdront leurs cartouches d'arguments lors des instances de manquements ultérieurs. Ce fut le cas du contentieux sur le travail des femmes qui commença sous la forme préjudicielle pour finir par un manquement contre la France. Actuellement, nous sommes saisis d'une instance préjudicielle de la Cour de cassation sur l'effet direct ou non de la Convention sur la protection du littoral méditerranéen. La France participe à la Convention. Or, six mois après l'introduction de la question préjudicielle par la Commission, la Commission forme un recours en manquement contre la France. C'est pour cela que l'on peut imaginer d'admettre la restriction du droit d'intervention des Etats dans ce type de procédure car ils sont directement visés. Alors, en effet, ne faudrait-il pas modifier le système ? Ne faudrait-il pas permettre à la Cour de choisir ses affaires importantes à l'égard de la Cour suprême américaine ? Le problème, c'est au moment-là, ce sont les intérêts des parties au litige au principal que l'on défend parce que, lorsqu'on est un simple plaignant devant un tribunal de grande instance ou un tribunal correctionnel, c'est quand même une garantie d'avoir la possibilité d'accéder au juge autorisé de l'interprétation de la norme nationale. Et si ce droit n'existait plus, ce serait un recul considérable pour les victimes « ordinaires ». L'interpénétration des droits nationaux et du droit international est telle qu'aujourd'hui, il me paraît peu aisé de s'engager sur des principes. Il me semble également difficile de remettre en cause le droit

d'intervention des Etats et des institutions. On pourrait peut-être le faire en laissant au Conseil le soin de défendre les intérêts des Etats mais, le Conseil ne peut être le porte-parole de ces derniers quand ils ont été mis en minorité au sein du Conseil.

Jerry SAINTE-ROSE

Mon intervention sera tout à fait accessoire. Nous sommes partis de l'intervention virtuelle devant la CJJ et là, nous avons la manifestation concrète de l'intervention devant les juridictions internationales. Généralement, l'intervention est destinée à devenir partie dans notre système interne mais c'est une autre histoire.

Jean-Marc SOREL

Je souhaitais réagir à la question de la présence des Etats au moment des questions préjudicielles. J'ai eu à m'intéresser à la position de la France devant les juridictions internationales, notamment devant la CJCE, et j'ai donc regardé les statistiques. Je me réjouissais que la France fasse de plus en plus d'observations écrites alors qu'on lui a reproché pendant des décennies de ne pas s'intéresser à la Cour de justice.