

PRÉSENTATION DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES:
ORGANISATION, COMPÉTENCE, PROCÉDURE

EXPOSE DE L'AVOCAT GÉNÉRAL (*)

Prof. G. Frederico Mancini

1. La Cour de justice des Communautés européennes, qui vous salue par mon intermédiaire, est à plusieurs égards une institution unique. Comme vous le savez, elle se situe dans le contexte plus large de l'ordre juridique communautaire, qui constitue à son tour une innovation faisant date dans l'histoire des rapports entre les peuples européens. Un mot plein de résonances politiques et ayant en même temps une forte connotation technique définit mieux que tout autre le contenu de cette innovation: *l'intégration*. Les Etats membres sont intégrés dans un système commun qui se distingue tant du droit international classique, les normes communautaires étant pour la plupart directement applicables dans les Etats membres, que de l'ordre juridique d'un Etat fédéral, les Etats membres ayant seulement transféré des pouvoirs limités et spécifiques aux autorités communautaires. En effet, les Etats ont conservé

(*) Conferência promovida pela Associação Portuguesa do Direito Europeu e proferida na Ordem dos Advogados, em Maio de 1984, pelo Prof. Mancini, da Universidade de Bolonha, e *Avocat Général* do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

leurs pouvoirs traditionnels dans d'autres secteurs importants, même si les politiques (en particulier la politique étrangère), par lesquelles ils les exercent, tendent vers une coordination dans le cadre d'une «coopération» de plus en plus institutionnalisée.

Evidemment, un système intégré tel que celui de la Communauté requiert des normes juridiques précises, exige que ces normes soient observées et nécessite un organe juridictionnel qui définisse les conditions et les modalités du respect de ces normes. C'est la raison pour laquelle les traités instituant les Communautés ont créé une Cour de justice et lui ont confié la tâche d'assurer le respect du droit dans l'interprétation desdits traités et des autres normes de droit communautaire. Avant d'examiner la compétence conférée à cet effet à la Cour — qui est le thème central de mon exposé —, permettez-moi d'analyser brièvement la constitution et la structure de la Cour.

2. La Cour a un ancêtre ou, si vous préférez, un précurseur, qui a débuté son activité en décembre 1952. Il s'agit de la Cour de justice de la CECA qui a été instituée par le traité de Paris du 18 avril 1951. Lorsqu'en 1957, les traités de Rome ont créé la CEE et l'Euratom, il a été prévu, par une convention annexée à ce traité, que les compétences conférées par les traités précités et le traité CECA à chaque Cour seraient confiées à un organe unique. C'est ainsi qu'est née la Cour de justice des Communautés européennes qui a siégé pour la première fois en octobre 1958 et a rendu depuis cette date quelque 1700 arrêts, soit, en moyenne, 150 à 200 arrêts par an pour les trois dernières années.

La Cour est formée de 11 juges (un par Etat membre et le onzième désigné, sur la base d'un accord tacite, à tour de rôle par les plus grands Etats) et est assistée de cinq avocats généraux (quatre désignés, de nouveau sur la base d'accords informels, par les Etats les plus grands, et le cinquième à tour de rôle par les Etats plus petits). Les juges et les avocats généraux, qui sont tous membres de la Cour et jouissent du même statut, sont nommés par les gouvernements des Etats

pour une période renouvelable de six ans. Le choix n'est pas effectué par le Conseil — qui est un organe de la Communauté au même titre que la Cour — mais par une Conférence des représentants des gouvernements. Cette Conférence est en fait composée des mêmes membres que le Conseil, qui change pour l'occasion de qualification; mais le fait que c'est formellement cette Conférence, et non le Conseil en tant que tel, qui est investie du pouvoir de nomination a son importance: il confirme l'indépendance de la Cour par rapport aux autres institutions communautaires et souligne que la Cour est composée non pas d'Etats, mais d'hommes libres et responsables seulement devant leur conscience.

Le président est élu par les juges pour une période de trois ans, qui est également renouvelable. Il a des tâches de nature juridictionnelle et administrative: il dirige les services, préside les audiences publiques et les réunions en chambre du conseil, exerce des fonctions de décision en matière de mesures de sursis et de mesures provisoires, d'attribution des affaires aux chambres, de désignation du juge rapporteur, de fixation et de prorogation des délais.

En séance plénière, la Cour est normalement formée de onze juges, bien qu'elle puisse délibérer avec un *quorum* de sept juges (c'est ce que nous appelons le «petit plénum»). Depuis 1979, elle est divisée en trois chambres, composée chacune de trois juges, et depuis octobre 1982, en deux chambres supplémentaires, constituées de cinq juges. Les chambres élisent chaque année et par rotation leur président; le président de la Cour n'en fait pas partie.

Au début, la compétence des chambres était restreinte aux litiges opposant les Communautés à leurs fonctionnaires (lesquels litiges continuent de nous être confiés pour notre considérable mécontentement et en dépit de nos efforts pour nous en libérer). Toutefois, une modification apportée à l'article 165, troisième alinéa, du traité CEE, a permis d'étendre considérablement cette compétence. Aujourd'hui la Cour peut attribuer aux chambres les affaires préjudicielles, dans la mesure où leur importance et les difficultés qu'elles soulèvent n'exi-

gent pas qu'il soit statué en séance plénière, et une série de recours — en annulation, en carence, en dommages-intérêts —, introduits par des personnes physiques ou morales. Toutefois, l'attribution aux chambres n'est pas admise si un Etat-membre ou une institution communautaire partie au procès (et cela vise aussi, dans certaines limites, la partie intervenante) demande que la cause soit jugée en séance plénière.

J'ai dit plus haut que la Cour est assistée de cinq avocats généraux. A l'instar des juges, ils élisent, eux aussi, un premier avocat général par rotation et pour une durée d'un an. Toutefois, contrairement aux juges, les avocats généraux ne participent pas aux séances en chambre du conseil. Ils ont pour rôle, qui est caractéristique d'un «amicus curiae», de présenter, en toute impartialité et en toute indépendance, après la clôture de la procédure écrite, des conclusions motivées sur chaque affaire soumise à la Cour. Dans ces conclusions, l'avocat général reprend les éléments de l'affaire, en examine les aspects juridiquement pertinents et soumet une ou, s'il estime opportun, plusieurs solutions à l'appréciation des juges. Beaucoup a été écrit sur la nature du rôle de l'avocat général. D'aucuns l'ont assimilé à un «commissaire de gouvernement» du Conseil d'Etat français et ont relevé des affinités entre ses tâches et celles d'un procureur général près la Cour de cassation de certains Etats-membres. Or, le «commissaire» assiste aux séances en chambre du conseil et le procureur général ne suggère pas, mais conclut à une certaine solution. Aucun de ces rapprochements ne résiste donc à un examen approfondi.

La vérité est que dans la zoologie judiciaire, l'avocat général occupe le poste de l'ornithorynque: c'est-à-dire d'un mammifère qui est également ovipare et vit seulement dans les cours d'eaux du sud-est de l'Australie. Peut-on à tout le moins dire que la fonction, attribuée à l'ornithorynque luxembourgeois, soit une fonction utile? Mon expérience personnelle — et, qui plus est, celle, beaucoup plus riche, de mes collègues — m'incite à répondre par l'affirmative. La présentation de conclusions motivées a pour effet que le processus d'élaboration de l'arrêt se décompose en fait en deux phases, ce qui non seulement

simplifie le travail des juges, mais réduit dans une large mesure les risques d'erreur de leur part. Mais il y a plus. Dans un système qui ne permet pas l'expression d'opinions divergentes, l'avocat général est le seul membre de la Cour qui puisse exprimer publiquement son désaccord. Or, vous n'ignorez pas l'importance qu'a eue, pour le progrès du droit, la possibilité d'exprimer une opinion différente sur le dispositif et/ou la motivation de décisions judiciaires, que certains ordres juridiques réservent aux membres des juridictions collégiales.

Enfin, il y a un greffier qui est nommé par la Cour pour une période de six ans. Il a une série de tâches ayant trait à la procédure, entretient les relations avec les parties et assure l'administration de la Cour sous l'autorité du président. Les mesures administratives plus importantes (par exemple les nominations et promotions des fonctionnaires) font toutefois l'objet de délibérations collégiales des juges, des avocats généraux et du greffier au cours de réunions bimensuelles.

3. Examinons maintenant la compétence de la Cour. Chaque traité (articles 164 du traité CEE, 136 du traité Euratom et 31 du traité CECA) contient une disposition libellée comme suit: «La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité». Il me semble que cette disposition appelle un certain nombre d'observations d'ordre général.

La première concerne les limites assignées à la compétence de la Cour. Il résulte de toute évidence de la disposition précitée que la Cour peut se prononcer uniquement sur des matières ou des rapports réglés par le droit communautaire. Toutefois, il convient d'observer que la Cour interprète ce concept dans un sens très large. Un droit communautaire non écrit, résultant des principes communs des ordres juridiques des Etats-membres, s'est ainsi développé en dehors des traités et des règles dérivées en ce qui concerne tel ou tel domaine; la Cour l'applique de plus en plus souvent et de plus en plus librement. Par cette voie, elle est parvenue par exemple à sau-

vegarder les droits fondamentaux de la personne; en d'autres termes, à empiéter sur un domaine qui n'est nullement réglé par les traités (et que les auteurs du traité n'ont très probablement pas voulu régler).

Il y a plus. Dans la mesure où la Cour applique un droit nouveau, c'est-à-dire un droit qui abonde en lacunes et en discontinuités, elle ne peut certainement pas s'enfermer dans sa tour d'ivoire. Bien qu'elle utilise la technique juridique, elle ne peut pas faire abstraction des aspects politiques, économiques et sociaux des questions qui lui sont posées ou, si on préfère, rester indifférente à l'impact que ses arrêts peuvent avoir sur les intérêts et les forces, petites et grandes, qui déterminent et conditionnent la vie dans la Communauté. Il en résulte plusieurs conséquences particulières au niveau de l'interprétation. Comme toute autre disposition, les règles du droit communautaire sont, certes, interprétées de manière littérale et, si cela ne suffit pas, de manière systématique. Toutefois, l'interprétation qui prime est l'interprétation téléologique. En revanche, la recherche de la volonté du législateur — qui est en l'occurrence la volonté des Etats contractants, du Conseil ou de la Commission — a peu d'importance. Du reste, contrairement à ce qui arrive dans les ordres juridiques internes, il est très difficile de rechercher objectivement cette volonté, à moins qu'elle ne résulte, comme dans le droit communautaire dérivé, des motifs des règlements et autres actes prévus par les traités.

Dans ces conditions, je dirai que deux types principaux de recours peuvent être formés devant la Cour: le *recours direct*, qui donne lieu à une procédure débutant et s'achevant devant cette juridiction, et la *demande de décision préjudicielle*, par laquelle le juge national défère à la Cour des questions de droit communautaire pour pouvoir trancher le litige pendant devant lui sur la base de la réponse à ces questions. Lors de l'examen de ces recours, je me limiterai aux normes du traité le plus important, à savoir celui qui a institué la CEE. En revanche, les autres traités contiennent en substance les mêmes dispositions, fût-ce avec parfois quelques petites nuances.

4. Parmi les recours directs, les plus importants (par leur «qualité», politique, bien sûr, mais aussi par leur nombre, étant donné qu'ils représentent entre le quart et le cinquième du total) sont ceux formés contre un Etat-membre auquel il est fait grief d'avoir violé les obligations qui lui incombent en vertu du traité. En vertu des articles 169 et 170, ces recours peuvent être introduits tant par la Commission que par un autre Etat-membre. Après avoir imparti à l'Etat un délai pour la présentation de ses observations, la Commission émet un avis motivé; si l'Etat ne se conforme pas à cet avis en mettant fin au comportement jugé contraire au traité, la Commission peut saisir la Cour. Les Etats, quant à eux, ne peuvent former un recours contre un autre Etat qu'après avoir saisi la Commission d'une plainte; la Commission met les deux parties en mesure de présenter contradictoirement leurs observations et elle émet un avis motivé come dans les cas où c'est elle qui engage la procédure. Du reste, l'Etat peut saisir la Cour, même en l'absence d'avis, si la Commission n'a pas émis pareil avis dans le délai de trois mois suivant la demande.

La Cour se borne à constater l'illégalité de l'acte accompli par l'Etat; en d'autres termes, elle ne peut pas infliger des sanctions juridiques à celui-ci. On en déduira peut-être que sa décision est rarement suivie d'effet. Mais la déduction serait erronée. Jamais dans l'histoire de notre institution, un Etat n'a refusé de se conformer, immédiatement ou avec un certain retard, à la décision de la Cour. La raison en est double. La première se situe au niveau politique: aucun Etat ne veut — ou, mieux, *ne peut* — méconnaître l'arrêt de la Cour devant l'opinion publique, parce qu'un tel comportement équivaldrait en fait à trahir la signature qu'il a apposée au bas des traités constitutifs de la Communauté. En deuxième lieu, il se peut que l'arrêt de la Cour entraîne l'application, au niveau de l'Etat, de sanctions prévues par la législation nationale.

Ensuite, il y a le recours en annulation, qui investit la Cour de pouvoirs, qui sont à certains égards similaires aux pouvoirs d'une Cour constitutionnelle: à savoir le pouvoir de contrôler le légalité des actes du Conseil et de la Commission

autres que les recommandations ou avis. A l'instar du système bien connu du droit administratif français, ce recours peut être formé pour incompétence, violation des formes substantielles, détournement de pouvoir, violation des traités ou de toute autre règle relative à leur application. Il peut être formé par les Etats-membres, le Conseil, la Commission, ainsi que toute personne physique ou morale en ce qui concerne les décisions dont elle est le destinataire ou en ce qui concerne des règlements et décisions adressés à d'autres personnes mais de nature à la concerner directement et individuellement (article 173). La Cour attache beaucoup d'importance à ces deux adverbess. Pour éviter que les particuliers utilisent ce recours de manière incorrecte, c'est-à-dire contre des actes de portée générale tels que les actes législatifs, elle a déclaré que la disposition doit s'adresser au requérant «comme s'il en était le destinataire [véritable]»; et donc (je cite l'arrêt Plaumann de 1963) en raison de «qualités personnelles déterminées aux circonstances particulières» qui le distinguent «de la généralité».

L'acte déclaré nul cesse de produire un quelconque effet juridique. S'il s'agit d'un règlement, l'arrêt produit dès lors un effet non seulement entre les parties, mais *erga omnes*: il s'ensuit que les juges nationaux sont tenus de ne plus l'appliquer. Qui plus est, l'arrêt de la Cour agit en règle générale avec effet rétroactif. Toutefois, en vertu de l'article 174, deuxième alinéa, la Cour peut indiquer, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs. En somme, la rétroactivité peut être nuancée.

Le recours en carence, qui est régi par l'article 175, s'apparente au recours en annulation. Ce recours, qui est en fait rarissime et qui n'a encore jamais été couronné de succès, a pour objet de faire constater les violations des traités que le Conseil et la Commission commettent lorsqu'ils s'abstiennent indûment d'accomplir certains actes. Son objet est donc l'inertie des institutions et il est ouvert aux personnes que je viens de citer, c'est-à-dire aussi aux particuliers, mais une fois de plus, dans la mesure où ces derniers prouvent que l'acte, qu'ils reprochent à l'institution de ne pas avoir adopté, n'a pas de portée géné-

rale. Le recours en carence est donc recevable seulement si l'institution a été au préalable invitée à agir et n'a pas agi dans le délai de deux mois.

Le recours, qui est prévu par la disposition précédente — l'article 172 — et vise les sanctions infligées par la Communauté, est également similaire au recours visé à l'article 173. Il trouve assez souvent application en ce qui concerne les mesures par lesquelles la Commission inflige des amendes ou des pénalités de retard dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par les règles en matière de concurrence où, dans le cadre CECA, par les règles qui lui permettent de fixer les quotas de production et les prix de l'acier (songeons à la très récente et désormais célèbre affaire Klöckner). Contrairement à ce qui se produit dans le cas des recours en annulation, la Cour a ici une compétence de pleine juridiction; en d'autres termes, elle ne doit pas se borner à priver les mesures litigieuses de leur effet, elle peut les modifier, par exemple en réduisant ou en augmentant l'amende.

Le dernier type de recours direct qu'il faut mentionner ici pose des problèmes beaucoup plus complexes. Je fais allusion aux articles 215, 2ème alinéa, et 178. L'article cité en premier lieu dispose que la Communauté doit réparer les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions; l'article cité en deuxième lieu prescrit que la Cour est compétente pour connaître des litiges y relatifs. Je souligne immédiatement que la Cour exerce fréquemment cette compétence; mais j'ajouterai que sa jurisprudence est encore incomplète et, dans une certaine mesure, floue. Du reste, la matière est extrêmement difficile, cela pour différentes raisons: techniques, comme la concision excessive des normes qui la règlent ou les profondes divergences existant, en matière de responsabilité civile, entre les droits procédant du droit romain et la *common law*; politiques, s'il est vrai que la responsabilité extracontractuelle et les pouvoirs discrétionnaires des institutions sont l'une et l'autre des valeurs très importantes, mais antagonistes, de sorte qu'il n'est pas possible de promouvoir l'une sans réduire l'autre.

Un exemple de cette dernière difficulté a trait aux dommages causés par des actes normatifs qui, comme les règlements, impliquent des appréciations ayant trait à la politique économique et peuvent avantager de larges couches de la population: la responsabilité — la Cour n'a pas pu en dire plus — est liée ici «à une violation grave de normes supérieures prescrites en vue de la protection des particuliers» (arrêt Zuckerfabrik Schöppenstedt de 1971). La situation est évidemment meilleure lorsque la Communauté est invitée à répondre d'une faute commise par ses agents. Utilisant des notions tirées du droit administratif français, la Cour a déclaré que la responsabilité subsiste non seulement en cas de «faute de service», mais aussi en cas de «faute personnelle», et cela même lorsque le fonctionnaire a agi pour ainsi dire par «caprice». De même, elle a clarifié un point particulier délicat, ayant trait aux rapports avec les juges nationaux. Il s'agit des situations dans lesquelles le dommage est consécutif à un acte — par exemple l'imposition d'une taxe — pouvant être considéré comme illégal tant par le droit communautaire que par celui de l'Etat-membre. Dans ces cas, la Cour considère que pour pouvoir agir au niveau communautaire, le requérant doit avoir épuisé toutes les voies de recours prévues par son ordre juridique national (cette jurisprudence remonte à 1963).

5. Nous arrivons maintenant aux recours ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle, qui représentent 50 % de notre travail. Je citerai l'article 177 du traité CEE *in extenso*, bien que je pense que le texte de cet article constitue une véritable agression contra l'italien et, je n'en doute pas, contre les autres langues communautaires. Il est libellé comme suit: «La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, a) sur l'interprétation du présent traité, b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté, c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats-membres, cette juridiction peut, si elle

estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice».

Or, il est apparu que cette disposition était la pierre angulaire du système dont notre Cour constitue le centre: en premier lieu, parce qu'elle garantit l'uniformité dans l'application du droit communautaire; en deuxième lieu, parce qu'elle exprime, au niveau juridictionnel, l'intégration qui caractérise les rapports entre les ordres juridiques des Etats-membres et l'ordre juridique communautaire. Je reviendrai encore sur ce point. Toutefois, qu'il me soit permis d'exposer tout d'abord un certain nombre de données de fait et d'examiner un certain nombre de problèmes parmi ceux, nombreux, que cette disposition implique et soulève.

Les données de fait ressortent clairement du texte — confus, mais certainement pas difficile — que je viens de reproduire. *La première donnée* est évidente: l'interprétation du droit communautaire dans son ensemble et le contrôle de la légalité du droit communautaire dérivé exigent l'intervention d'une juridiction; cela signifie qu'il appartient non pas aux parties de l'affaire principale, mais uniquement au juge saisi de l'affaire de demander à la Cour d'assurer cette interprétation et ce contrôle. *Le deuxième donnée* n'est pas moins évidente. Je la définirai en observant que la procédure en question — que est ouverte, selon les ordres juridiques des différents Etats-membres, par un jugement interlocutoire ou une ordonnance — a un caractère accessoire, c'est-à-dire qu'elle a pour objet non pas la solution d'un cas concret, mais l'obtention d'une décision obligatoire sur certains points du droit. Dès que la Cour s'est prononcée sur les questions qui lui ont été soumises, l'affaire principale reprend son cours et le juge national statue.

En d'autres termes, l'article 177 a pour effet de répartir entre deux juges des tâches qui, à défaut de l'article précité, incomberaient à l'un d'entre eux. Il appartient à la Cour de

justice d'interpréter le droit communautaire et de contrôler la légalité du droit communautaire dérivé; l'application du droit communautaire et du droit communautaire dérivé reste confiée au juge national. Il est évident que le système, tel qu'il a été mis en place, détermine une interdépendance très étroite entre l'activité des deux juges; et on n'appréciera jamais assez à quel point cette interdépendance a contribué et continue de contribuer au processus d'intégration.

Troisième donnée: Le principe qui réserve l'interprétation du droit communautaire à une seule juridiction — qui est précisément la Cour — résulte clairement de la nécessité que ce droit ne se fractionne pas sous la pression des intérêts et des cultures juridiques nationales, mais reste uniforme du Péloponnèse à l'Ecosse et de la Bretagne à la Bavière. Or, la même nécessité impose que le juge de renvoi soit lié par la décision de la Cour relativement à l'interprétation d'une règle de droit communautaire; et, outre le juge de renvoi, aussi les juges saisis de litiges analogues à celui qui a donné lieu à la demande préjudicielle. En somme, les arrêts d'interprétation de la Cour sortent leurs effets *erga omnes*. Je sais bien que des doutes existent à cet égard chez certains; mais les défenseurs de l'intégrité du droit communautaire ne peuvent qu'écarter ces doutes. C'est ce que la Cour d'appel de Paris a clairement affirmé en 1970: ces déclarations ont «une nature générale parce qu'elles visent à unifier la jurisprudence des tribunaux des Etats-membres; elles sont donc obligatoires pour ces tribunaux.

J'ai dit que l'article 177 soulève des problèmes très divers: certains sont très simples (par exemple, celui des dépens qui a été résolu en ce sens qu'il est confié à l'appréciation du juge de l'affaire principale, cela en raison du caractère accessoire de la procédure); d'autres sont plus délicats. Parmi ces derniers figure, avant tout, la possibilité que la Cour se prononce sur la pertinence de la question qui lui a été posée. Comme mon collègue, Sir Gordon Slynn, qui a examiné en termes convaincants ce problème dans une conclusion, j'ai de nombreux doutes quant à la possibilité de formuler un tel jugement et suis heureux que la Cour fasse preuve d'une tendance bien établie à

s'en abstenir. Je ne connais qu'un seul cas (la célèbre affaire Foglia e Novello de 1980-1981), dans lequel la cour a estimé qu'elle n'était pas compétente pour se prononcer sur des questions soulevées dans le cadre d'un litige fictif.

Deuxième problème: Il esta arrivé quelquefois qu'une juridiction nationale de dernière instance ne se soit pas conformée à l'obligation de renvoi préjudiciel, en ce retranchant derrière la doctrine dite de l'«acte clair». Dans l'arrêt Cilfit de 1982, la Cour a considéré, fût-ce en termes pas assez nets, que cette justification était légitime. Il convient en tout état de cause de considérer que, les particuliers n'ayant aucune possibilité de s'opposer à une carence de ce genre, il incombe à la Commission d'introduire un recours au titre de l'article 169 contre l'Etat-membre dans lequel la juridiction en question est installée.

Troisième problème: *Quid* si la demande est énoncée de manière incorrecte, c'est-à-dire de manière telle que, pour y répondre avec précision, la Cour devrait se prononcer non pas sur l'interprétation et la validité du droit communautaire mais sur les faits de la cause ou la légalité des normes de droit interne? Il faut remarque que ce phénomène s'étend. En outre, il apparaît surtout parce que la Commission n'a pas suffisamment recours à l'article 169; il s'ensuit que les juges, de plus en plus souvent placés devant des normes manifestement incompatibles avec le droit communautaire, finissent quelquefois par se substituer à elle en étendant le seul instrument dont ils disposent, à savoir la demande préjudicielle. Quoi qu'il en soit, la Cour ne s'en préoccupe pas trop. Si la demande est mal formulée, elle lui fait subir une opération de chirurgie plastique; elle va au-delà de la lettre et remodèle la question en en extrayant le problème d'interprétation ou de validité qui, malgré tout, se cache derrière la lettre.

Enfin, il y a la question des parties. Ce mot n'a pas sa place dans la procédure visée à l'article 177. Il n'y a pas de parties. Le demandeur et le défendeur de l'affaire principale, les Etats-membres et les institutions communautaires peuvent déposer des observations écrites ou orales, mais n'ont aucun

pouvoir d'initiative dans la procédure. En particulier, le demandeur et le défendeur n'ont pas le droit de contester la pertinence de la question posée à la Cour ou d'utiliser la procédure pour demander à la Cour de se prononcer sur la validité d'un acte communautaire.

J'ai dit plus haut que l'article 177 était la clé de voûte du système pour l'uniformité dans l'application du droit communautaire, que cet article a permis de réaliser, et pour les rapports de collaboration et le respect mutuel qu'il a permis d'établir entre la Cour de Luxembourg et les juges nationaux. J'ai dit aussi que les avantages qui résultent de ces rapports ne seront jamais assez reconnus. Notre regretté collègue Alexandros Chloros avait l'habitude de citer le passage d'Aristote dans lequel on exalte le droit qui vise à rendre la vie possible et bonne. Or, c'est précisément en cela que consiste l'action de la Cour et des juges nationaux. Ils rendent la vie de la Communauté possible et meilleure qu'elle ne serait s'ils n'échangeaient pas si fréquemment ni si intensivement des questions et des réponses.

La vie devient meilleure pour plusieurs raisons; mais surtout, je crois, parce que cet échange est une condition décisive du «coefficient européen d'efficacité» ou de la «prime à la concertation», que les économistes ont découverts dans l'histoire et les vicissitudes actuelles du marché commun. Ils observent qu'en agissant ensemble, les économies des Etats membres ont une croissance plus forte et se défendent avec plus de succès que s'ils agissaient séparément. Cela est vrai. Mais cette action conjointe n'est-elle pas dans une large mesure tributaire des décisions préjudicielles — Costa contre Enel, Van Gend & Loos —, qui ont sanctionné la primauté et l'applicabilité directe du droit communautaire, au point de lui faire atteindre un degré de fédéralisme inconnu du traité ou tout au plus embryonnaire dans le traité? Et qui mesurera la contribution quotidienne de la Cour à la lutte contre les forces centrifuges, les tentations du «chacun pour soi», qui réapparaissent dans les centres de décision des Etats membres pendant ces dures années d'inflation et de stagnation?

6. Encore quelques mots sur la procédure. Une disposition du traité, à savoir l'article 188, y a trait. Elle fait référence à un protocole particulier qui fixe le statut de la Cour et autorise cette dernière à établir son règlement de procédure, en subordonnant du reste l'efficacité de ce règlement à l'approbation unanime du Conseil. La Cour l'a arrêté le 3 mars 1959, l'a totalement remanié en 1974 et l'a encore révisé en 1979 et en 1981.

Toutes les procédures prévoient deux phases: d'abord la phase écrite, ensuite la phase orale. Dans les litiges préjudiciels, la phase écrite se réduit au dépôt d'observations par les parties en cause au principal, la Commission et les Etats membres dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la juridiction nationale. Dans les procédures contradictoires, elle s'ouvre par la présentation d'un recours, auquel le défendeur répond par un mémoire en défense qu'il doit déposer dans un délai déterminé à l'avance. Les parties ont ensuite la faculté de présenter un autre mémoire écrit: il s'agit de la réplique dans le cas du requérant et de la duplique dans le cas du défendeur. Après la présentation de ce dernier mémoire au greffe, le juge rapporteur, désigné pour chaque affaire par le président, présente un rapport préliminaire dans lequel il expose les faits et les arguments des parties, en indiquant aussi s'il juge nécessaire de procéder à des mesures d'instruction, et il exprime son avis personnel sur le renvoi éventuel de l'affaire à une chambre. L'avocat général est également entendu à cette occasion.

A ce stade ou, le cas échéant, lors de la clôture de l'instruction, on fixe l'audience pour la procédure orale. Le juge rapporteur présente un deuxième rapport, plus détaillé que le précédent, qui est communiqué aux parties avant l'ouverture de la procédure orale; au cours des débats, les parties peuvent présenter des observations et émettre des critiques sur ce rapport et même demander, si elles le jugent nécessaire, que ce rapport soit modifié. La phase orale est brève, c'est-à-dire qu'elle dure rarement plus longtemps qu'une matinée, ce qui est aussi dû au fait que la plupart des avocats ont compris qu'au Kirchberg les longues plaidoiries, que caractérisent cer-

tains procès nationaux, ne sont pas appréciées (mais cela, je le dis à vous, je ne le dirais pas à eux). Après quelques semaines, l'avocat général présente à l'audience ses conclusions auxquelles les parties ne peuvent pas répliquer.

Ensuite vient la procédure en chambre du conseil. Les juges se réunissent plusieurs fois et discutent sur la base d'un premier projet d'arrêt rédigé par le juge rapporteur. Si ce projet ou un avant-projet ultérieur est approuvé par la majorité des juges ou lorsqu'il a été approuvé, il est traduit dans la langue de la procédure officiellement admise devant la Cour. Il s'agit du texte «original» de l'arrêt et le président, ou un juge délégué par lui, en lit le dispositif en audience publique.

7. Messieurs, nous sommes sur le point de fêter le trentième anniversaire du traité de Rome. Beaucoup de progrès ont été accomplis au cours de cette période, et, quoi qu'on dise, d'autres progrès sont réalisés de manière discrète en dépit des disputes de boutiquiers sur les excédents de lait. Mais même les plus optimistes doivent admettre que la patrie européenne, celle que les signataires de ce document ont imaginée, n'est pas née. Or, elle est devenue encore plus nécessaire sous le poids des deux Grandes Puissances opposées: la violence de l'une et la formidable capacité expansionniste de l'autre, les peurs, les rigidités et les prétentions impérialistes des deux. L'Europe est de nouveau la terre des «lumières» et de la raison, mais cette terre n'est pas un peuple, elle n'en a ni l'orgueil, ni la sensibilité collective. Elle risque dès lors d'être emportée dans le tourbillon de l'histoire en murmurant comme exorcisme ses bons sentiments et ses sages pensées.

Eh bien. Je pécherai par présomption. Mais je crois fermement que nous pouvons faire beaucoup pour que ce risque ne se concrétise pas; en d'autres termes, je crois que nous pouvons aider l'Europe à devenir une Patrie. L'orgueil et la sensibilité auxquels j'ai fait allusion procèdent de facteurs multiples; parmi ces derniers, il y a incontestablement la conscience d'avoir des droits et des obligations communs et de pouvoir compter sur une autorité commune et impartiale pour en assurer le respect,

«Es gibt noch Richter in Berlin», il y a encore des juges à Berlin, disait le meunier prussien de la légende et il démontra par ces paroles que la Prusse était non seulement une dynastie et une armée, mais un pays habité par des hommes qui se considéraient comme un peuple. Le jour où tous les meuniers d'Europe diront «Il y a encore des juges à Luxembourg — et nos collègues du Péloponnèse à l'Ecosse et de la Bretagne à la Bavière peuvent plus que quiconque, faire en sorte qu'ils le disent —, nous aurons parcouru la majeure partie du chemin qui nous sépare du rêve des pères fondateurs de l'Europe.