

## **Le juge national et le droit de l'Union européenne (Colloque "les 60 ans des Traités de Rome", 28 avril 2017)**

On ne peut pas évoquer les rapports entre le juge national et le droit de l'Union européenne sans rappeler que le premier, le juge, est un rouage essentiel de la "*construction européenne*" et le second, le droit, l'instrument principal de cet édifice.

L'Union européenne poursuit un double objectif, est-il besoin de le dire, de rapprochement des Etats membres et de progrès.

Un objectif de rapprochement : c'est le processus d'intégration européenne des EM, qui est à l'origine de tout. Puisque le projet initial de la Communauté européenne était de mettre fin à la division destructrice et meurtrière du continent européen, en approfondissant la solidarité entre leurs peuples, ainsi que l'appelait de ses vœux, dans sa déclaration du 9 mai 1950, Robert Schuman.

Un objectif de rapprochement, mais aussi de progrès, car, à quoi bon procéder à une intégration des peuples et des économies, si difficile à réaliser, en raison des obstacles culturels et des intérêts nationaux, si on ne cherche pas, dans le même temps, à élever cet ensemble en le dirigeant vers ce qu'on pourrait appeler un degré supérieur de civilisation.

Les préambules des traités se réfèrent donc, littéralement, à des idéaux de paix, de droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'État de droit et de progrès économique et social.

Et ces valeurs qui sont ainsi précisément énumérées et constituent le socle pour ainsi dire constitutionnel sur lequel repose l'Union européenne s'incarnent dans des normes juridiques que le juge national a pour mission de faire respecter.

La Cour de Justice l'a expressément dit, dans l'arrêt *Les verts* du 23 avril 1986, l'Union européenne, "*est une communauté de droit, en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité*".

C'est donc d'abord le droit qui caractérise et au moyen duquel se construit l'Union européenne.

Ce qu'il me paraît important de souligner, c'est que le juge national est investi, dans son rôle de juge de droit commun du droit de l'Union, d'une fonction qui n'est pas tout à fait celle qu'il exerce en qualité de juge du seul droit interne de son Etat d'origine.

Il est un relai essentiel de la propagation de la norme européenne en même temps qu'il est le garant de son orthodoxie. Il n'est évidemment pas l'acteur d'une quelconque mission de propagande ou de conviction idéologique.

Car, bien entendu, le juge national conserve son rôle traditionnel de juge, d'autorité chargée d'appliquer et d'interpréter la loi, même si, comme on le sait, une

partie substantielle de notre droit est d'origine européenne. Le code civil lui-même, monument de notre histoire juridique nationale, comporte des dispositions issues de directives. La plupart du temps, d'ailleurs, la question de l'origine européenne de la règle ne se pose pas et ne mérite pas d'être posée, de sorte que le juge national fait du droit de l'Union sans le savoir ou, du moins, sans s'en préoccuper. Ce faisant, il contribue à la réalisation des objectifs poursuivis, via l'élaboration de ses normes, par l'Union européenne.

Mais l'exercice de son office de juge de l'Union ne va pas toujours de soi.

Dans la mesure où le juge national se trouve confronté et soumis à un ordre juridique distinct de son ordre juridique national propre, il est inévitable que se posent des difficultés liées à l'articulation de ces deux ordres.

Et c'est en raison de la nécessité de résoudre ces difficultés que se dessine un profil de juge différent de celui que l'on connaît : le juge national, dans l'exercice de son office de juge chargé d'assurer la pleine efficacité du droit de l'Union, est un juge plus actif, un juge qui doit parfois raisonner autrement et un juge qui ne peut plus toujours décider seul.

Le juge national, dans cet exercice, se heurte à deux types de problèmes :

- d'abord, la non-conformité éventuelle du droit interne au droit de l'UE : le droit interne est parfois en contradiction, dans sa lettre comme dans l'interprétation qui peut en être donnée par le juge, avec le droit de l'Union : le juge national doit donc se montrer actif dans sa mission d'interprétation (I);

- ensuite, en dehors même de l'existence d'un risque de non-conformité, le droit de l'UE présente de réelles spécificités qui ne peuvent manquer de susciter des hésitations de la part du juge national : le juge national peut être amené à suivre des raisonnements différents que ceux qu'il a coutume de suivre et parfois, recourir à la procédure préjudicielle, qui le rend initiateur d'un processus de coopération entre juges (II).

### ***I - La prévention et la résolution, par le juge national, des risques de non-conformité du droit interne avec le droit de l'Union européenne***

Lorsque le droit applicable procède d'un règlement européen, qui est d'effet direct, la question de la conformité de la règle nationale applicable avec la règle européenne se pose avec moins d'acuité puisque le juge fonde ses décisions sur le règlement en cause.

Il en va autrement lorsque des régimes juridiques entiers sont la transposition de directives, qui n'ont en principe pas d'effet direct et nécessitent des lois ou des décrets de transposition.

En pareil cas, le juge national doit veiller à sa juste application en s'efforçant, par application du principe de primauté, de toujours faire prévaloir le droit de l'Union sur le

droit national.

Sa mission est d'assurer cette primauté :

- soit en cas d'incertitude sur le sens de la norme nationale (A),
- soit en cas de contradiction des normes nationale et européenne (B).

L'un des instruments dont il dispose à cette fin, une fois identifiée la règle de droit européen applicable au litige dont il est saisi, est le relevé d'office de cette règle (C).

### ***A - L'incertitude sur le sens de la norme nationale***

Lorsque le sens de la norme nationale issue du droit européen est incertain, le juge doit l'interpréter.

Parfois, il s'interroge sur le sens de telle ou telle règle nationale, légale ou réglementaire, sans se préoccuper, souvent pour des raisons de temps, de l'origine de cette règle.

Pourtant, la réponse à sa question se trouve souvent, soit dans le texte même d'une directive, qu'il s'agisse du préambule ou des articles de ce texte, soit dans une interprétation qu'en a déjà donnée la Cour de justice de l'Union européenne.

Il lui faut, au fond, rechercher le droit de l'Union derrière la norme nationale : démarche nouvelle du juge et démarche active de sa part.

Il existe aussi une situation plus radicale, dans laquelle l'incertitude prend la forme d'un vide juridique de notre droit. Il ne s'agit plus de l'hypothèse d'un doute sur le sens de la règle nationale de transposition, mais d'une absence pure et simple de transposition de la règle européenne en droit national.

Le juge national dispose alors d'un instrument précieux : l'interprétation conforme du droit interne.

Il lui revient de rechercher, dans son droit national, si l'une des dispositions de ce droit pourrait se prêter à une interprétation conforme à la norme européenne non transposée. Il est évidemment nécessaire, pour des raisons compréhensibles de sécurité juridique, que la règle nationale préexistante s'y prête. Des textes comme l'article 1147 ou l'article 1382 du CC constituent, par exemple, des dispositions idéales, en raison de leur caractère général et abstrait, à une interprétation conforme.

Donc, si notre droit est silencieux sur une règle européenne qu'il devrait pourtant avoir adoptée, mais qu'il comporte une autre norme à laquelle le juge peut donner un sens conforme, c'est son devoir de le faire.

C'est là une illustration de la spécificité de son office, en qualité de juge de droit commun du droit de l'Union, qui exprime aussi une autre singularité, tenant à l'exigence

d'une vigilance accrue de sa part.

Comme il est confronté à des normes juridique d'origines différentes, bien qu'ayant une même valeur contraignante, le juge national, en recherchant la norme européenne derrière la norme nationale, formellement ou par voie d'interprétation, est investi d'une sorte de mission de veille d'une intensité redoublée.

Donc, en cas d'ambiguïté du droit interne ou de silence de ce droit, dans le champ couvert par des obligations prévues par le droit de l'Union, le juge national surmontera ses hésitations soit en recourant à la lettre de la règle de droit de l'Union applicable ou à l'interprétation qu'en donne la Cour de justice, soit en interprétant son propre droit à la lumière du droit européen, si cela est possible.

Mais que doit-il faire si le droit français applicable lui apparaît purement et simplement contraire au droit de l'UE ?

C'est l'hypothèse de la contradiction de normes

### **B - La contradiction de normes**

Cela fait maintenant plus de cinquante ans que la Cour de justice a reconnu au droit de l'Union sa primauté sur le droit interne (arrêt du 15 juillet 1964, Costa/Enel). On voit mal comment il aurait pu en être autrement, dès lors qu'en l'absence d'un tel principe, il aurait suffi à n'importe lequel des Etats membres, gêné par telle ou telle disposition du droit de l'Union, de la modifier pour en annuler les effets. C'est l'Union européenne elle-même qui serait remise en cause.

Tout le monde connaît aujourd'hui l'arrêt Simmenthal du 9 mars 1978, selon lequel le juge national assure le plein effet des normes européennes "*en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il y ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel*".

Les exemples d'une telle remise en cause sont nombreux. Il faut avoir à l'esprit que le principe de primauté va jusqu'à permettre au juge national de ne pas prononcer de sanction pénale lorsque les éléments constitutifs d'une infraction, telle qu'elle est définie par la loi nationale, apparaissent contraires au droit de l'Union européenne.

Pour appliquer de manière effective le principe de primauté, le juge national peut recourir à un outil précieux, le relevé d'office, qui figure déjà au nombre des instruments procéduraux dont il dispose.

### **C - L'application d'office du droit de l'Union Européenne**

Comme l'a dit un auteur, "*Ce procédé est particulièrement énergique car c'est de son propre chef que le juge national excipe d'un moyen tiré de la violation du droit communautaire, alors même que les parties ne l'ont pas vu ou l'ont volontairement*

ignoré”<sup>1</sup>.

Selon la Cour de justice, lorsque le droit national impose au juge de relever d’office une règle de droit, la même obligation s’impose lorsque la règle de droit est d’origine européenne. Mais la Cour de justice va encore plus loin en décidant que, même lorsque le droit national confère au juge la faculté d’appliquer d’office la règle de droit interne contraignante, cette simple faculté devient, dans le champ d’application du droit de l’UE, une obligation. La Cour estime en effet qu’il incombe aux juridictions nationales, par application du principe de coopération énoncé par le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, d’assurer la protection juridique découlant pour les justiciables de l’effet direct des dispositions du droit communautaire<sup>2</sup>.

Le pouvoir d’initiative du juge national est donc accru.

Mais les difficultés auxquelles il est confronté ne se résument pas au risque de non-conformité du droit interne. Le juge national bien souvent faire face aux spécificités du droit de l’Union, qui l’éloignent de ses références juridiques traditionnelles.

## ***II - La mise en oeuvre par le juge national d’un droit aux spécificités multiples***

Ces spécificités sont de trois sortes :

- la singularité des normes européennes, d’abord, du point de vue de leur portée : *certaines dispositions de la Charte de l’UE et des directives européennes ont des effets juridiques limités*. Le juge national ne peut pas appliquer la loi issue de ces normes sans s’être préalablement demandé si la règle qu’on invoque devant lui s’applique directement, ou si, au contraire, elle n’aurait pas besoin d’être, au préalable, relayée par une norme interne, ou encore si cette norme s’applique dans des rapports dits “*horizontaux*”, c’est-à-dire entre particuliers, ou si elle n’est pas plutôt réservée aux rapports “*verticaux*” entre particuliers et collectivités publiques.

Car les directives ne peuvent pas, par elles-mêmes, créer d’obligations dans le chef d’un particulier. Et une disposition d’une directive ne peut pas être invoquée en tant que telle à son encontre. C’est le principe.

La réalité, plus complexe, est cependant que les dispositions d’une directive peuvent produire un effet direct à l’égard des particuliers si elles présentent un caractère inconditionnel et suffisamment précis.

D’où la difficulté pour le juge national de se livrer à un examen de la règle de droit, en fonction de la typologie des normes européennes, exercice qui n’entre pas toujours dans ses habitudes de juge traditionnel.

---

<sup>1</sup> S. Cazet, “Retour sur le relevé d’office des moyens tirés du droit communautaire : bilan au lendemain de l’arrêt Heemskerk”, Europe, n° 7, Juillet 2009, étude 7.

<sup>2</sup> arrêt van Schijndel du 14 décembre 1995 (C-430/93 et C-431/93)

Il en va, d'ailleurs, de même de certaines règles du Traité, comme, par exemple, les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

La Charte des droits fondamentaux, quant à elle, recourt à une distinction trompeuse entre les droits et les principes, puisqu'on ne peut pas en tirer l'idée que les droits seraient d'effet direct et les principes non. La jurisprudence de la Cour de justice semble en ce sens. Au vu de ses premiers arrêts significatifs sur ce point, il semblerait que l'effet direct attaché à telle ou telle disposition dépendrait, ce qui est logique, de son libellé et du point de savoir si telle ou telle disposition se suffirait à elle-même, en ce sens que son application ne serait subordonnée à l'adoption d'aucune norme nationale (arrêt du 15 janvier 2014, Association de médiation sociale, C-176/12) <sup>3</sup>.

- la singularité des normes, ensuite, du point de vue de leur mise en oeuvre : comme le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit de l'Union européenne nécessite souvent de recourir à la mise en balance de droits d'un niveau normatif équivalant ou, plus souvent encore, à des tests de proportionnalité. Le droit applicable n'est plus seulement caractérisé par l'énoncé de normes interprétables selon un syllogisme juridique classique.

Telle mesure nationale restreint telle liberté fondamentale européenne. Saisi d'un litige en rapport avec cette mesure, le juge national ne recourt pas au raisonnement traditionnel composé d'une majeure, d'une mineure et d'une conclusion. Il substitue à cette analyse celle issue de l'examen de la nature restrictive de la mesure, de son caractère discriminatoire ou indistinctement applicable, et de sa justification éventuelle, proportionnalité comprise, au regard de diverses valeurs.

La confrontation avec ces normes d'un autre type peut se révéler difficile. En cas de doute et quand l'enjeu le justifie, cependant, il est toujours possible de saisir la Cour de justice d'une demande d'interprétation de la règle de droit européenne en cause.

A la singularité des normes s'ajoute donc celle de la singularité du processus d'interprétation du droit de l'Union.

L'utilité d'une telle démarche pour le juge et pour les justiciables est réelle : les arrêts de la Cour de justice ont force de chose interprétée. Ce qui peut se traduire par l'idée que l'interprétation de la norme déférée vaut, non seulement à l'égard du juge à l'origine de la question, mais aussi, à l'égard de tout juge de l'UnionE qui serait confronté à une question comparable.

En d'autres termes, par son initiative, le juge national concourt à la précision *erga omnes* de la norme et, donc, pas seulement à la résolution du litige dont il est saisi.

---

<sup>3</sup> Dans cet arrêt, la CJUE a relevé qu'il ressortait "*clairement du libellé de l'article 27 de la Charte, [qui précise que «Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.»] que, afin que cet article produise pleinement ses effets, il doit être précisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national*"

On sait que, d'un point de vue strictement juridique, le juge saisit la Cour de justice d'une question préjudicielle lorsque la disposition du droit de l'UE à laquelle il est confronté pose une "*difficulté d'interprétation*" (arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit, C-283/81).

Mais il existe des raisons plus pratiques, liées au litige dont il est saisi, qui justifient la formulation par le juge national d'une question préjudicielle.

C'est l'importance normative et sociale de la règle qui doit aussi l'inciter à poser une question ou, autrement dit, l'aptitude supposée de la réponse attendue à résoudre un grand nombre de litiges.

Et puis il y a, ce que l'on oublie parfois, la recherche d'un contenu harmonisé des droits nationaux adoptés en vertu de la norme européenne qui conduit le juge à saisir la Cour de justice. En posant une question préjudicielle, il contribue lui-même à cette harmonisation et à une sécurité juridique accrue, puisque la réponse à sa question sera applicable à toutes les législations nationales équivalentes des autres Etats membres.

Cette réponse sera d'autant plus utile qu'elle aura été donnée après que la Cour de justice aura recueilli nombre d'éléments de nature à influencer sur l'interprétation d'un texte par hypothèse obscur : les parties elles-mêmes peuvent exposer devant la Cour de justice l'ensemble de leurs griefs et des considérations de droit ou d'opportunité qui les accompagnent ; la Commission européenne, nécessairement présente, sera en mesure d'exposer une opinion éclairée, extérieure aux intérêts des parties et caractérisée par une connaissance approfondie du droit de l'Union, mais aussi, dans des contentieux économiques, des enjeux de nature économique posés par la problématique en cause ; enfin, les autres Etats membres pourront intervenir pour enrichir les débats.

En définitive, la procédure préjudicielle illustre bien le profil original du juge qui se dessine lorsqu'il exerce ses fonctions de juge du droit de l'Union : moins passif que dans ses habits traditionnels de juge national, moins seul aussi, et, en faisant sienne une préoccupation plus moderne d'être compris de tous, plus explicite quant aux motifs sur lesquels il fonde ses décisions.

Et, sur ce dernier point, on le voit, aujourd'hui, ici même, à la Cour de cassation, qui a fait le choix d'enrichir la motivation de ses décisions, y compris dans des contentieux purement nationaux, l'apport des juridictions européennes n'est pas étranger à cette importante évolution.