

N° 11

Application du droit communautaire par les juridictions nationales

I. Application de l'article 177 du traité CEE

1. La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie, au cours de l'année 1990, de 141 questions préjudicielles posées par des juridictions nationales confrontées à des difficultés d'interprétation du droit communautaire ou à des doutes sur la validité d'un acte communautaire.

Il convient d'observer une certaine stabilité dans le nombre d'affaires préjudicielles soumises à la Cour de justice au cours des dernières années, puisque ce nombre s'élevait à 139 en 1989 et à 144 en 1987, avec cependant un chiffre légèrement supérieur (179) en 1988.

2. Pour la deuxième année consécutive, des questions préjudicielles ont été posées par les juridictions de l'intégralité des États membres. Sans doute existe-t-il encore des disparités selon les États, comme par exemple entre l'Allemagne d'où proviennent 34 affaires préjudicielles et la Grèce dont les juridictions n'ont saisi la Cour qu'à deux reprises, mais ces chiffres montrent cependant clairement qu'il n'existe plus dans aucun État de position de principe hostile à cette procédure.

3. Les trois tableaux ci-après présentent respectivement le nombre de questions posées pour chaque État, l'origine précise des questions posées par les juridictions nationales suprêmes, et les secteurs de droit communautaire sur lesquels portent ces questions, étant précisé que celles-ci sont, au fur et à mesure de l'enregistrement au greffe de la Cour de justice, intégralement publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Nombre de questions par État membre

État membre	Ensemble des juridictions (*)	dont juridictions de dernier ressort
Allemagne	34 (47)	12 (22)
Belgique	17 (13)	4 (—)
Danemark	5 (2)	— (1)
Espagne	6 (2)	— (—)
France	21 (28)	2 (1)
Grèce	2 (2)	2 (—)
Irlande	4 (1)	2 (1)
Italie	25 (10)	1 (1)
Luxembourg	4 (1)	2 (1)
Pays-Bas	9 (18)	3 (15)
Portugal	2 (1)	— (—)
Royaume-Uni	12 (16)	2 (2)

(*) Les chiffres portés entre parenthèses sont ceux de l'année 1989.

Origine des questions posées par les juridictions de dernier ressort

Allemagne	Bundesverwaltungsgericht	1
	Bundesfinanzhof	9
	Bundessozialgericht	2
Belgique	Cour de cassation	4
France	Cour de cassation	1
	Conseil d'État	1
Grèce	Conseil d'État	2
Irlande	Supreme Court	2
Italie	Corte Suprema di Cassazione	1
	Conseil d'État	2
Luxembourg	Hoge Raad	3
Royaume-Uni	Court of Appeal (*)	2

(*) La Court of Appeal agit en dernière instance sauf lorsque soit cette juridiction soit la House of Lords donne autorisation d'interjeter appel.

Secteurs du droit communautaire en cause

Aides d'État	1
Agriculture	37
Concurrence	8
Convention de Bruxelles	3
Droit des entreprises	2
Environnement et consommateurs	1
Fiscalité	12
Libre circulation des marchandises	26
Libre circulation des personnes	25
Politique commerciale	9
Politique sociale	13
Relations extérieures	2
Statut des fonctionnaires	1
Transports	1

II. Arrêts significatifs rendus par les juridictions nationales statuant en dernier ressort

1. En appendice au sixième rapport annuel, la Commission avait fourni une étude portant sur l'attitude des hautes juridictions nationales vis-à-vis du droit communautaire. Ce document décrivait l'attitude de ces juridictions à l'égard du principe de la primauté du droit communautaire sur la loi nationale, de celui de l'effet direct reconnu à de nombreuses règles de droit communautaire, et des obligations découlant de l'article 177 du traité CEE.

L'analyse des arrêts présentée ci-après permet de constater l'évolution de la prise en compte du droit communautaire par les plus hautes juridictions nationales.

Comme l'année dernière, la Commission a pu avoir accès aux données recueillies par le service de recherche et de documentation de la Cour de justice des Communautés européennes. La recherche ainsi effectuée a permis d'identifier les décisions ayant fait une application significative du droit communautaire, étant précisé que les cas dans lesquels une juridiction nationale aurait dû faire une application du droit communautaire, ne peuvent être identifiés par une consultation des banques de données informatiques si aucune mention à une règle de droit communautaire n'est contenue dans l'arrêt. Par ailleurs la Commission ne peut procéder à l'analyse systématique des milliers d'arrêts rendus chaque année par les hautes juridictions nationales.

Conseil d'État français — Décision du 24 septembre 1990 — Boisdet

Dans l'annexe n° 11 au septième rapport annuel au Parlement européen, la Commission avait signalé la décision Nicolo, par laquelle cette haute juridiction reconnaissait la primauté du traité sur une loi nationale adoptée postérieurement à celui-ci.

La Commission avait signalé qu'elle espérait que le Conseil d'État adopterait une position identique pour le droit dérivé, en acceptant la primauté des directives et règlements communautaires sur les dispositions législatives postérieures.

C'est ce que le Conseil d'État a fait dans la décision Boisdet. En effet, cette haute juridiction a jugé qu'un arrêté étendant à l'ensemble des producteurs d'une région déterminée des règles établies par un groupement de producteurs ne pouvait avoir pour base légale les dispositions de l'article 7 de la loi du 4 juillet 1980, autorisant pour certaines matières l'extension de règles édictées par les comités économiques agricoles, puisque cette loi est incompatible avec le règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

House of Lords — Royaume-Uni — Ordonnance du 26 juillet 1990 et arrêt du 11 octobre 1990 — Factortame Limited

Cette décision constitue les suites de l'arrêt du 18 mai 1989 analysé dans le septième Rapport. À la suite de la question préjudicielle posée dans cet arrêt à la Cour de justice, celle-ci a rendu le 19 juin 1990 un arrêt dans lequel elle a jugé qu'une règle de droit national, excluant la possibilité pour un justiciable d'obtenir des mesures provisoires contre l'État devait être écartée par le juge national lorsque les autres conditions pour l'octroi de ces mesures, à une partie invoquant une disposition de droit communautaire ayant un effet direct, étaient réunies.

Par une ordonnance du 26 juillet 1990, non motivée mais complétée ensuite par un arrêt du 11 octobre 1990, la House of Lords a donc décidé de suspendre l'application des dispositions litigieuses du Merchant Shipping Act de 1988.

College van Beroep voor het bedrijfsleven — Pays-Bas — Ordonnance du 7 juin 1990 — J.P.M. Van de Akker contre minister van Landbouw

L'ordonnance de référé du président de la plus haute juridiction néerlandaise en matière de droit économique constitue une décision intéressante s'inscrivant entièrement dans l'orthodoxie de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Par cette ordonnance, une demande de mesures provisoires, qui devaient suspendre pour la durée de la procédure au fond l'application d'un règlement communautaire dans le secteur de la politique agricole, a été rejetée.

Le président s'est référé à l'arrêt Foto Frost⁽¹⁾ dans lequel la Cour de justice s'est réservée la compétence exclusive pour prononcer une invalidité d'un acte juridique communautaire tout en acceptant des aménagements à cette règle dans l'hypothèse d'un référé et sous certaines conditions non précisées par l'arrêt.

Le président de la juridiction susvisée considère, en tant qu'opinion provisoire, qu'un tel aménagement ne pourrait se justifier que dans le cas où l'invalidité de l'acte est si évidente que des doutes ne peuvent pas raisonnablement être exprimés à ce sujet, condition qu'il n'a pas estimé être remplie dans le cas d'espèce.

Bundesverfassungsgericht — Allemagne — Ordonnance du 31 mai 1990

Par cette ordonnance, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a confirmé un des éléments essentiels de sa décision Solange II du 22 octobre 1986, c'est-à-dire que la Cour de justice des Communautés européennes est juge légal au sens de l'article 101 paragraphe 1 deuxième phrase de la Loi fondamentale allemande. Avec cette constatation, la Cour constitutionnelle avait ouvert le chemin d'un recours constitutionnel contre la violation de l'obligation pour les juridictions de dernière instance de faire des renvois préjudiciels à la Cour de justice selon l'article 177 alinéa 3 du traité CEE.

Selon une jurisprudence bien établie de la Cour constitutionnelle, la privation du juge légal selon l'article 101 précité de la Loi fondamentale n'est susceptible de constituer une violation du droit fondamental que si cette privation est arbitraire, car sinon la Cour constitutionnelle serait amenée à corriger toute erreur de procédure commise par les tribunaux d'instance.

Un premier indice de l'application de cette jurisprudence dans le contexte de l'article 177 du traité CEE avait été donné dans une décision de la Cour constitutionnelle du 9 novembre 1987, mais celle-ci n'émanait que d'une procédure préliminaire devant une chambre à trois juges et était restée ambiguë et contestée, il manquait encore la définition de la notion d'arbitraire dans le contexte d'une violation de l'article 177 alinéa 3 du traité CEE. Tout en confirmant le résultat de cette décision mais cette fois avec un raisonnement plus étoffé, la Cour constitutionnelle, par le biais des huit juges de sa deuxième section, semble maintenant avoir tranché définitivement le problème.

La Cour rappelle de manière très détaillée l'arrêt CILFIT du 6 octobre 1982 de la Cour de justice et l'importance d'une application stricte de l'article 177 du traité CEE qui introduit la Cour de justice des Communautés européennes dans le système juridictionnel des États membres dans la mesure où lui est confiée l'interprétation du droit communautaire au profit de la sécurité juridique et d'une application uniforme de celui-ci.

La Cour précise que son contrôle de l'obligation d'un renvoi préjudiciel selon l'article 177 du traité CEE ne couvre

(1) Affaire 314/85, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1987, p. 4225.

pas tous les cas qui constituent une violation du droit communautaire mais les seules situations dans lesquelles une juridiction statuant en dernier ressort ne prend pas en considération une demande de question préjudicielle alors qu'elle admet que la règle de droit communautaire invoquée est applicable ou lorsqu'elle s'écarte sciemment de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sans procéder à un renvoi préjudiciel, ou encore, en l'absence d'une jurisprudence complète de la Cour de justice sur un point de droit pertinent pour la solution du litige, adopte une des hypothèses possibles alors qu'une autre position serait manifestement préférable.

Si ces trois catégories semblent limitées, elles couvrent en réalité les violations les plus flagrantes de l'article 177 du traité CEE.

Cour constitutionnelle — Italie — Arrêt n° 64 du 18 janvier 1990

L'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne n° 64 du 18 janvier 1990 s'inscrit dans une procédure qui est particulière au système constitutionnel italien: il s'agit du référendum tendant à abroger une disposition législative («referendum abrogativo»), qui est prévu à l'article 75 de la constitution italienne, si au moins 500 000 électeurs souscrivent à une proposition en ce sens déposée à la Cour de cassation par un comité promoteur. Toutefois le même article, 75 de la constitution impose à cette faculté des limites tenant à des exigences impératives de sécurité juridique découlant à la fois du droit interne et du droit international: une proposition de référendum ne peut en effet pas être déclarée admissible si elle vise des dispositions de: 1) lois fiscales; 2) lois portant approbation du budget de l'État; 3) lois d'amnistie et de remise de peines; 4) lois de ratification de traités internationaux. L'appréciation de l'admissibilité de la proposition de référendum appartient à la Cour constitutionnelle.

Un comité d'électeurs italiens a rassemblé plus de 500 000 signatures pour demander l'abrogation par référendum d'une disposition de la loi n° 283/1982 du 30 avril 1982, qui confère au ministre de la santé publique le pouvoir d'établir par ordonnance, la teneur maximale des résidus de pesticides qui peuvent être tolérés dans les produits et les boissons destinés à l'alimentation humaine. À défaut d'exercice de la part du ministre de ce pouvoir de dérogation, c'est l'interdiction absolue de la même loi qui est d'application et qui entraîne l'impossibilité de mettre sur le marché italien des substances alimentaires qui contiennent le moindre résidu de pesticides.

Cette même matière des seuils de tolérance des résidus de pesticides fait aussi l'objet de trois directives communautaires, qui interdisent aux États membres d'entraver d'une manière quelconque la mise en circulation sur leur territoire des produits alimentaires en question, au seul motif de la présence de résidus

de pesticides, si la teneur de ces résidus n'excède pas la teneur maximale admissible fixée pour chacun des produits par les annexes techniques auxdites directives.

Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a estimé que la proposition de référendum n'aurait pas privé l'État italien de la disposition législative indispensable pour exécuter son obligation de transposer ces directives communautaires notamment pour exécuter l'obligation de ne pas interdire ou entraver la mise sur le marché italien de denrées d'origine animale, de céréales et de fruits et légumes, qui, sous l'angle de la présence de résidus de pesticides, seraient conformes aux prescriptions communautaires.

La Cour constitutionnelle est parvenue à cette conclusion sur la base du raisonnement suivant: même si les électeurs décidaient au moyen du référendum de supprimer la disposition législative qui permet à l'État italien de se conformer à l'interdiction figurant à l'article 3 des trois directives en question, cette interdiction est formulée d'une manière suffisamment précise et inconditionnelle pour pouvoir être invoquée à l'encontre de toute disposition nationale non conforme et pour en écarter par conséquent l'application. Sur la base de la jurisprudence constante de la Cour de justice en matière d'effet direct des directives, poursuit la Cour constitutionnelle italienne, l'article 3 des trois directives «résidus de pesticides» primerait l'interdiction absolue de mise à la consommation de ces mêmes produits, qui figure dans la première partie de l'article 5 point b) de la loi n° 283/1982 et qui survivrait éventuellement à l'abrogation de la deuxième partie de cette disposition (pouvoir de dérogation par ordonnance conféré au ministre de la santé publique).

La proposition de référendum a été en conclusion déclarée admissible mais le référendum qui a eu lieu au mois de mai 1990 est resté sans effet étant donné que le taux de participation requis par l'article 75 de la constitution italienne, à savoir au moins la moitié plus un des électeurs n'a pas été, en l'espèce, atteint.

On peut lire, dans la partie introductive, bien qu'énoncé pour ainsi dire à contrario, l'affirmation d'un principe très important en matière de primauté du droit communautaire et d'exercice en Italie du droit d'avoir recours à un référendum tendant à abroger une disposition législative: les lois, ou les dispositions d'une loi, qui représentent l'instrument juridique indispensable pour transposer une directive communautaire dans l'ordre juridique italien doivent être considérées comme incluses parmi les lois que l'article 75 de la constitution italienne soustrait, à titre exceptionnel, à la possibilité de soumettre à référendum.