

Texte paru dans H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel (dir.), *Le tiers à l'instance*, Paris, Pedone, 2005

Le tiers à l'instance devant la Cour de justice de l'Union européenne

par 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 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 à 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

* Professeur à l'Université 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 Paris I-Panthéon-Sorbonne.

¹ L'intervention est régie dans le Statut de la Cour de justice des Communautés européennes, contenu dans un Protocole annexé au Traité de Nice entré en vigueur le 1er février 2003 (JO 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 (voy. 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, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2002, 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 (JO, 2004, L 132, p. 5 ; rect. JO, 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 (JO, 2004, L 333, p. 7)).

² JO C 310 du 16.12.2004, p. 1.

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 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

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.2d143, 163-164 (6th Cir. 1991)).

⁴ Cette évolution est très nette devant les juridictions fédérales des Etats-Unis, où l'intervention est réglée par la Rule 24 des *Federal Rules of Civil Procedure* : voy. 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); M. Lowman, «The Litigating Amicus Curiae : When Does the Party Begin after the Friends Leave?», 41 *Am. U. L. Rev.* 1243 (1992).

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, voy. O. De Schutter, *Fonction de juger et droits fondamentaux. Transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

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 « 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

⁶ Parmi beaucoup d'autres, voy. 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.

⁷ Voy. 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 C.J.C.E., ord. du 4 février 1981, 155/79, *Rec.* 1982, p. 1616; et arrêt du 18 mai 1982, *Rec.* p. 1575.

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 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 F.I.D.H. 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 « justifiant d'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.

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

¹⁰ C.J.C.E., arrêt précité du 18 mai 1982, point 8.

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

¹² T.P.I., ordonnance du 13 février 1990, inédite.

¹³ Cette ordonnance est inédite.

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.

Le mécanisme de la question préjudicielle consiste pour une juridiction nationale, devant laquelle est soulevée est 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

¹⁴ Voy. 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, voy. A. Albors-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", *R.M.U.E.*, 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'U.L.B., 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.

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 (voy. en ce qui concerne la Commission : COM (2003) 660 final du 10 novembre 2003).

au Conseil, si ledit 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 greffe de la Cour de justice aux parties, Etats membres ou institutions potentiellement intéressées,

les parties, les Etats membres, la Commission et, le cas échéant^[18], 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 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'apprête à rendre ou d'un éventuel constat d'invalidité²⁴. La Cour n'aura d'autre choix que de

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 (JO C 241 du 29.8.1994, p. 25) et par les décisions du Conseil du 7 mars 1994 (JO L 66 du 10.3.1994), du 22 décembre 1994 (JO L 379 du 31.12.1994) et du 6 juin 1995 (JO 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, voy. C.J.C.E., 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 partie au litige devant le juge a quo); C.J.C.E., 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 Voy. notamment, pour un regard critique, W. Alexander, "La recevabilité des renvois préjudiciels dans la perspective de la réforme institutionnelle de 1996", *C.D.E.*, 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 (voy. pour une argumentation en ce sens C. Harlow, "Towards a Theory of Access for the European Court of Justice",

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 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

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 : voy. C.J.C.E., 8 avril 1976, *Defrenne c. Sabena* (n°2), 43/75, Rec., p. 455.

²⁵ En doctrine, voy. J. Boulouis, "A propos de la fonction normative de la jurisprudence", in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, L.G.D.J., 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", *R.T.D.E.*, 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.

²⁶ C.J.C.E., 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" (C.J.C.E., 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 : voy., pour le premier arrêt qui admet de limiter les effets dans le temps de l'interprétation, C.J.C.E., 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", *C.D.E.*, 1977, pp. 131-143; et A. Kohl, "Observations sur la 'non-rétroactivité' de

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 gardienne du droit européen) d'autre part, s'impose d'autant plus le cas 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 Etats 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 Etats-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 compétente pour connaître des litiges

l'autorité de l'arrêt Defrenne prononcé le 8 avril 1976 par la Cour de justice des Communautés européennes», *R.C.J.B.*, 1977, pp. 231-242.

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 288, 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.

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'Etats 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 Etats 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 soumis à la Cour pour que leur intervention puisse être admise ; d'autre part, 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 les intervenants privilégiés, les autres intervenants ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien

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 : voy. C.J.C.E., 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.

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})⁴¹. 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 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

³⁸ Règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 juin 1991, JO L 176 du 4.7.1991, p.7, avec rectificatif JO L 383 du 29.12.1992, p.117, avec les modifications du 21 février 1995, publiées au JO L 44 du 28.2.1995, p. 61, du 11 mars 1997, publiées au JO L 103 du 19.4.1997, p.1, avec rectificatif JO L 351 du 23.12.1997, p. 72, du 16 mai 2000, publiées au JO L 122 du 24.5.2000, p. 43, et du 28 novembre 2000, publiées au JO L 322 du 19.12.2000, p.1, du 3 avril 2001, publiées au JO L 119 du 27.4.2001, p.1, du 17 septembre 2002 publiées au JO L 272 du 10.10.2002, avec rectificatif JO L 281 du 19.10.2002, p. 24, du 8 avril 2003, publiées au JO 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 JO L 172 du 10 juillet 2003, p.12, du 19 avril 2004, publiées au JO L 132 du 29.4.2004, p. 2 et du 20 avril 2004, publiées au JO 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. Voy. Règlement de procédure du Tribunal de première instance des Communautés européennes, du 2 mai 1991 (JO No. L 136 du 30 mai 1991, rect. JO L 317, 19.11.91, p. 34) modifié le 15.09.1994 (JO L 249, 24.09.94, p. 17), le 17.02.1995 (JO L 44, 28.02.95, p. 64), le 06.07.1995 (JO L 172, 22.07.95, p. 3), le 12.03.1997 (JO L 103, 19.04.97, p. 6, rect. JO L 351, 23.12.97, p. 72), le 17.05.1999 (JO L 135, 29.05.99, p. 92), le 06.12.2000 (JO L 322, 19.12.00, p. 4), le 21.05.2003 (JO L 147, 14.06.03, p. 22), le 19.04.2004 (JO L 132, 29.04.04, p. 3) et le 21.04.2004 (JO 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).

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 C.E.E.* 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 justice⁴⁴. 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

⁴² Sur cette question, voy. O. De Schutter, "L'accès des groupements à la justice communautaire", op. cit.

⁴³ Conclusions de l'Avocat général M. Lagrange préc. C.J.C.E., 14 décembre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et al. c. Conseil C.E.E.*, 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.

⁴⁴ Voy. C.J.C.E., 8 octobre 1974, *Union syndicale-Service public européen, Massa et Kortner c. Conseil des C.E.*, 175/73, Rec., p. 917, ici p. 926 (point 21); C.J.C.E., 8 octobre 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens c. Commission des C.E.*, 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 : voy. Rec., pp. 930 et 953.

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.

La 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

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

⁴⁶ Voy. ainsi T.P.I., ordonnance du 8 décembre 1993, *Kruidvat c. Commission des C.E.*, T-87/92, *Rec.*, p. II-1369 (point 14); C.J.C.E., 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 : voy. T.P.I., 6 juillet 1995, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) e.a. c. Commission des C.E.*, af. 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, dès 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 en 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 : T.P.I., ordonnance du 8 décembre 1993, *Kruidvat c.*

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 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 intéressement 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

Commission des C.E., T-87/92, *Rec.*, p. II-1369, p. 1375; T.P.I., ordonnance du 23 mars 1998, *Atlantic Container Line c. Commission des C.E.*, T-18/97, *Rec.*, p. II-589, point 10.

⁴⁸ Voy. ainsi T.P.I., 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 T.P.I. annulait la décision par laquelle le Parlement européen interdisait à des agents temporaires employés en son sein de participer à des concours internes de promotion (T.P.I., 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 affecter l'intérêt collectif des fonctionnaires européens dont l'Union syndicale assure la défense); T.P.I., 26 septembre 1990, *C. Mavrakos c. Conseil des C.E.*, 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); T.P.I., 26 septembre 1990, *F. Beltrante et al. c. Conseil des C.E.*, T-48/89, *Rec.*, p. II-493 (idem); T.P.I., 27 octobre 1994, *C. c. Commission des C.E.*, T-47/93, *Rec.*, p. II-743 (intervention de l'Union syndicale-Bruxelles).

⁴⁹ Voy. ainsi T.P.I., ordonnance du 2 mai 1994, *Elena Candiotte 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 présidente).

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

⁵¹ Voy. par ex. T.P.I., ordonnance du 19 février 1993, *Langnese c. Commission des C.E.*, T-7/93 R et T-9/93 R, *Rec.*, p. II-131; ordonnance du 16 octobre 2000, *NFVGEG c. Commission des C.E.*, T-5/00, INT, non publiée, point 26; ordonnance du 14 décembre 2000, *NFVGEG c. Commission des C.E.*, T-5/00, R, *Rec.*, p. II-4121, point 26.

Commission⁵². 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 tiers 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 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

⁵² C.J.C.E., 28 février 1984, *Ford of Europe Inc. et Ford-Werke AG c. Commission*, 228 et 229/82, *Rec.*, p. 1129; C.J.C.E., 17 septembre 1985, *Ford-Werke AG et Ford of Europe Inc. c. Commission des C.E.*, 25 et 26/84, *Rec.*, p. 2725. Voy. également T.P.I., ordonnance du 11 mai 1990, *Peugeot c. Commission*, T-23/90 R, non publiée. En doctrine, voy. sur cette possibilité pour les associations de défense des consommateurs de faire valoir leur point de vue devant le juge communautaire 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 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 (JO 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 (JO 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 (JO 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 (JO L 395, p. 1, et la version actualisée au JO 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, voy. C.J.C.E., ordonnance du 26 mars 1992, *Zubizarreta c. Commission des .C.E.*, T-35/89, *Rec.*, p. II-1599.

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 institutionnels 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 oeuvrant 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.

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

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 « préjudiciable 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 (C.J.C.E., 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, voy. 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 Voy. 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.), *Public Interest Litigation before European Courts*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, pp. 297-319, ici p. 315.

⁵⁹ Voy. T.P.I., 24 octobre 1997, *EISA c. Commission des C.E.*, T-239/94, *Rec.*, p. II-1849, point 26.

⁶⁰ T.P.I., 22 novembre 2001, *AAMS c. Commission des C.E.*, 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

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 où il note 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.

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 ceci 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 d'un droit d'intervention ? En réalité, les hésitations qui entourent le régime de l'intervention peuvent être attribuées, en grande partie, à la prise de conscience – implicite certes, et néanmoins certaine – 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

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 Voy. 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 Voy. par ex. C.J.C.E., 18 mai 1982, *AM & S Europe Ltd. c. Commission des C.E.*, 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 communes des Etats membres (rapport d'audience, p. 1597; arrêt, point 12; concl. de l'Avocat général J.-P. Warner, du 20 janvier 1981, pp. 1631-1632); C.J.C.E., 23 février 1961, *Steenkolenmijnen in Limburg c. Haute Autorité*, 30/59, *Rec.*, p. 1, ici pp. 17-18; C.J.C.E., 22 mars 1961, *SNUPAT c. Haute Autorité*, aff. jtes 42 et 49/59, ici p. 75.

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.

—