

## AVIS 1/91 DE LA COUR

14 décembre 1991

La Cour de justice a été saisie d'une demande d'avis, déposée au greffe de la Cour le 14 août 1991, formulée par la Commission des Communautés européennes au titre de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté économique européenne, aux termes duquel:

« Le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236. »

### I — Exposé de la demande d'avis

Par cette demande, la Commission a sollicité l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les dispositions du traité CEE d'un projet d'accord portant sur la création de l'Espace économique européen (ci-après respectivement « accord » et « Espace EE ») et, plus particulièrement, du mécanisme juridictionnel que cet accord envisage de mettre en place. Il s'agirait d'un accord d'association à conclure par la Communauté sur la base de l'article 238 du traité.

L'accord fait l'objet de négociations entre la Commission, en vertu du mandat du Conseil du 18 mars 1990, agissant au nom de la Communauté conformément à une décision du Conseil, et les pays de l'Association européenne de libre-échange et la principauté de Liechtenstein, qui a officiellement déposé sa demande d'adhésion à l'AELE le 1<sup>er</sup> mars 1991 (ci-après « pays de l'AELE » ou « États de l'AELE »).

Le texte de l'accord (dont les termes n'étaient pas définitifs) était joint à la demande d'avis.

La Cour rend son avis sur la base de la version anglaise du texte de l'accord. Ce texte a été communiqué par la Commission, par lettre du 30 octobre 1991, en état avant paraphe.

Pour motiver la demande d'avis, la Commission a indiqué que l'accord prévoit un système de contrôle juridictionnel pour le règlement des différends entre les parties contractantes, le règlement des conflits internes à l'AELE et des procédures pour renforcer l'homogénéité juridique au sein de l'Espace EE. Tout en étant convaincue que ce système présente des garanties certaines pour la Communauté, la Commission, dans un souci de sécurité juridique, a estimé opportun de consulter la Cour au titre de l'article 228 du traité, notamment sur certains points particuliers du système envisagé.

## II — Procédure

Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, la demande d'avis a été signifiée au Conseil et aux États membres. Des observations écrites ont été présentées par la Commission ainsi que par les gouvernements du Royaume-Uni, du royaume de Belgique et du royaume d'Espagne.

La Commission, le Conseil et les gouvernements des États membres ont été invités par

la Cour à répondre à quelques questions qui leur avaient été posées par écrit. Ceux-ci ont été représentés à l'audition qui s'est tenue à huis clos au siège de la Cour, le 26 novembre 1991, et durant laquelle ils ont répondu à ces questions.

Les avocats généraux ont été entendus par la Cour en chambre du conseil, conformément à l'article 108, paragraphe 2, du règlement de procédure, le 3 décembre 1991.

## III — Analyse de l'accord

### *Antécédents*

Depuis 1973, les relations commerciales entre la Communauté et les pays de l'AELE ainsi que le Liechtenstein sont régies par des accords de libre-échange bilatéraux. En janvier 1989, le président de la Commission a proposé, devant le Parlement européen, une amélioration et une intensification des relations entre la Communauté et l'AELE. Cette proposition ayant été accueillie favorablement par les pays de l'AELE, des entretiens ont eu lieu et ont abouti à la décision d'engager des négociations formelles. A cette fin, la Commission a été autorisée par le Conseil « à ouvrir des négociations avec les pays de l'AELE et le Liechtenstein en vue de la conclusion d'un accord entre la Communauté et lesdits pays agissant comme interlocuteur unique, portant sur la création de l'Espace économique européen ». Ces négociations ont officiellement été ouvertes le 1<sup>er</sup> juillet 1990.

### *Contenu de l'accord*

L'accord consiste en neuf parties précédées d'un préambule: 1) objectifs et principes; 2) libre circulation des marchandises; 3) libre circulation des personnes, des services et des capitaux; 4) concurrence et autres règles communes; 5) dispositions horizontales concernant les quatre libertés énoncées ci-avant (en matière de politique sociale, de protection des consommateurs, d'environnement, de statistiques et de droit des sociétés); 6) modalités de coopération en dehors des quatre libertés; 7) dispositions institutionnelles; 8) Fonds et 9) dispositions finales.

Le considérant unique du préambule de l'accord est libellé comme suit:

« Considering the objective to establish a dynamic and homogeneous European Economic Area, based on common rules and equal conditions of competition and providing for the adequate means of enforcement including at the judicial level, and achieved on the basis of equality and reciprocity and of an overall balance of benefits, rights and obligations for the Contracting Parties. »

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de l'accord dispose que:

« The aim of this Agreement of association is to promote a continuous and balanced strengthening of trade and economic relations between the Contracting Parties with equal conditions of competition, and the respect of the same rules, with a view to creating a homogeneous European Economic Area, hereinafter referred to as the EEA. »

L'article 6 de l'accord est libellé comme suit:

« Without prejudice to future developments of case-law, the provisions of this Agreement, in so far as they are identical in substance to corresponding rules of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and to acts in application of these two Treaties, shall in their implementation and application be interpreted in conformity with the relevant rulings of the Court of Justice of the European Communities given prior to the date of signature of this Agreement. »

L'article 7 de l'accord dispose que:

« Acts referred to or contained in the Annexes to this Agreement or in decisions of the EEA Joint Committee shall be binding upon the Contracting Parties and be, or be made, part of their internal legal order as follows:

- (a) an act corresponding to an EEC regulation shall as such be made part of the internal legal order of the Contracting Parties;
- (b) an act corresponding to an EEC directive shall leave to the authorities of the Contracting Parties the choice of form and method of implementation. »

Le protocole 35, intitulé « Protocol 35 on the implementation of EEA rules » dont l'article 1<sup>er</sup> se réfère à l'article 7 de l'accord, précité, est libellé comme suit:

« Whereas this Agreement aims at achieving a homogeneous European Economic Area, based on common rules, without requiring any Contracting Party to transfer legislative powers to any institution of the European Economic Area;

and

whereas this consequently will have to be achieved through national procedures;

#### *Article 1*

The Contracting Parties take into account that when implementing a part of an act corresponding to an EEC directive, which is clear, precise and unconditional, subpara-

graph (a) of Article 7 of the Agreement shall apply.

*Article 2*

For cases of possible conflicts between implemented EEA rules and other statutory provisions, the Contracting Parties undertake to introduce, if necessary, a statutory provision to the effect that EEA rules shall prevail in these cases. »

La partie VII, intitulée « Institutional provisions » (articles 89-120) est composée de quatre chapitres. Le chapitre 1, intitulé « The structure of the association » contient cinq sections, dont la section 1 concerne le Conseil de l'Espace EE. Le Conseil de l'Espace EE, composé des membres du Conseil et des membres de la Commission des Communautés européennes et d'un membre du gouvernement de chaque pays de l'AELE, est chargé notamment de définir les orientations générales et de donner l'impulsion politique dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord. La section 2 concerne le comité mixte qui, composé de représentants des parties contractantes, est chargé de mettre en œuvre l'accord et de veiller à son fonctionnement. La section 3, intitulée « The EEA courts », contient les dispositions suivantes:

« *Article 95*

1. An independent EEA Court, functionally integrated with the Court of Justice of the European Communities, is hereby established. The EEA Court shall exercise the functions which follow from Article 96. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.

2. The Court, when sitting in plenary session,<sup>1</sup> shall be composed of five Judges of the Court of Justice of the European Communities and, on the basis of rotation, three of the Judges nominated by the EFTA States.

3. At the request of the Court, the EEA Council may allow it to establish Chambers, each consisting of three or five Judges.<sup>2</sup>

4. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges of the Court of Justice of the European Communities and by one of the Judges nominated by the EFTA States.

*Article 96*

1. The EEA Court is competent for:

- (a) the settlement of disputes between the Contracting Parties;
- (b) actions concerning the surveillance procedure regarding the EFTA States;
- (c) appeals concerning decisions in the field of competition initiated by the EFTA Surveillance Authority.

2. The EEA Court may be seized by:

- 1 — All disputes between Contracting Parties or cases when the EEA Court is seized by the EEA Joint Committee will be dealt with in plenary session.
- 2 — An appropriate balance of ECJ and EFTA Judges, taking into account the nature of the cases, shall be laid down in the Statute of the EEA Court.

(a) the EEA Joint Committee or the Contracting Parties in cases for settlement of disputes in accordance with Article 117;

*Article 98*

The EEA Court shall have unlimited jurisdiction in regard to penalties imposed by the EFTA Surveillance Authority.

(b) a natural or legal person or by the EFTA Surveillance Authority on appeal against decisions given by the EEA Court of First Instance in the field of competition in accordance with Article 102;

*Article 99*

Actions brought before the EEA Court shall not have suspensory effect. The EEA Court may, however, if it considers that circumstances so require, order that application of the contested act be suspended.

(c) the EC Commission or the EFTA Surveillance Authority in cases of conflict of competence arising under the provisions of Chapter 1 of Part IV.

*Article 100*

3. In addition, the EEA Court may be seized under the provisions of a separate agreement between the EFTA States establishing an EFTA Surveillance Authority by:

The EEA Court may, where seized in accordance with Article 96(2) (b) or (3), prescribe any necessary interim measures.

(a) the EFTA Surveillance Authority under the surveillance procedure referred to in Article 116 regarding the fulfilment of the obligations under this Agreement by the EFTA States;

*Article 101*

1. An independent EEA Court of First Instance, attached to the EEA Court, is hereby established. It shall ensure the legal control of decisions of the EFTA Surveillance Authority relating to competition rules applicable to undertakings. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.

(b) an EFTA State or a natural or legal person in actions against the EFTA Surveillance Authority.

*Article 97*

The Contracting Parties concerned, and the surveillance authorities, i.e. the EC Commission and the EFTA Surveillance Authority, as the case may be, shall take the necessary measures to comply with the judgments of the EEA Court.

2. The EEA Court of First Instance shall be composed of three of the Judges nominated by the EFTA States, on the basis of rotation, and two Judges of the Court of First Instance of the European Communities.

3. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges

nominated by the EFTA States and by one of the Judges of the Court of First Instance of the European Communities.

*Article 102*

The EEA Court of First Instance shall have jurisdiction at first instance in actions brought by a natural or legal person against a decision by the EFTA Surveillance Authority, relating to the implementation of the competition rules applicable to undertakings, if that decision is addressed to that person or if it is of direct and individual concern to him.

In addition, the EEA Court of First Instance shall have the competences conferred on the EEA Court in Articles 98 to 100.

The EEA Court of First Instance shall also be competent to give rulings in actions against the EFTA Surveillance Authority in accordance with provisions to be laid down in a separate agreement between the EFTA States establishing the EFTA Surveillance Authority.

*Article 103*

1. The Statutes of the EEA Court and of the EEA Court of First Instance, including, in particular, the rules on the functioning of the two Courts, the appointment of the Judges and the Presidents and their terms of office are laid down in Protocol 33.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> — The Statutes shall contain provisions on qualifications for the Judges.

2. The EEA Court and the EEA Court of First Instance shall adopt their rules of procedure, to be approved by the EEA Council.

*Article 104*

1. In order to ensure as uniform as possible an interpretation of this Agreement, in full deference to the independence of courts, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities, the Court of First Instance of the European Communities and the Courts of the EFTA States shall, when applying and interpreting respectively the provisions of this Agreement or provisions of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, or of the acts adopted in pursuance thereof, which are identical in substance to the provisions of this Agreement, pay due account to the principles laid down by any relevant decisions delivered by the other Courts.

A system of exchange of information concerning judgments by courts of last instance shall be set up by the EEA Joint Committee. This system shall comprise:

- (a) transmission to the Registrar of the EEA Court of judgments delivered by such courts on the interpretation and application of, on the one hand, this Agreement or, on the other hand, the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, as well as the acts adopted in pursuance thereof in so far

as they concern provisions which are identical in substance to those of this Agreement;

- (b) classification of these judgments by the Registrar of the EEA Court including, as far as necessary, the drawing up and publication of translations and abstracts;
- (c) communication by the Registrar of the EEA Court of the relevant documents to the competent national authorities, to be designated by each Contracting Party.

2. Provisions on the possibility for an EFTA State to allow a court or tribunal to ask the Court of Justice of the European Communities to express itself<sup>4</sup> on the interpretation of an EEA rule are laid down in Protocol 34.

#### *Article 105*

Decisions under this Agreement by the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission which impose a pecuniary obligation on persons other than States, shall be enforceable. The same shall apply to such judgments under this Agreement by the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

Enforcement shall be governed by the rules of civil procedure in force in the State in the territory of which it is carried out. The order for its enforcement shall be appended to the decision, without other formality than

<sup>4</sup> — In French « s'exprime ».

verification of the authenticity of the decision, by the authority which each Contracting Party shall designate for this purpose and shall make known to the other Contracting Parties, the EFTA Surveillance Authority, the EC Commission, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

When these formalities have been completed on application by the party concerned, the latter may proceed to enforcement in accordance with the law of the State in the territory of which enforcement is to be carried out, by bringing the matter directly before the competent authority.

Enforcement may be suspended only by decision of the EEA Court or of the EEA Court of First Instance. However, the courts of the States concerned shall have jurisdiction over complaints that enforcement is being carried out in an irregular manner. »

Le protocole 34, auquel se réfère l'article 104, paragraphe 2, intitulé « Protocol 34 on the possibility for courts and tribunals of EFTA States to request the Court of Justice of the European Communities to express itself on the interpretation of EEA rules corresponding to EC rules », est libellé comme suit:

#### *« Article 1*

When a question of interpretation of provisions of the Agreement, which are identical in substance to the provisions of the Treaties establishing the European Communities, as amended or supplemented, or of acts adopted in pursuance thereof, arises in a

case pending before a court or tribunal of an EFTA State, the court or tribunal may, if it considers this necessary, ask the Court of Justice of the European Communities to express itself on such a question.

### *Article 2*

An EFTA State which intends to make use of this Protocol shall notify the Depositary and the Court of Justice of the European Communities to what extent and according to what modalities the Protocol will apply to its courts and tribunals.

### *Article 3*

The Depositary shall notify the Contracting Parties of any notification under Article 2. »

Les sections 4 et 5 du chapitre 1 de la partie VII de l'accord concernent respectivement la coopération parlementaire et la coopération entre les partenaires économiques et sociaux.

Le chapitre 2 est consacré au processus décisionnel.

Le chapitre 3, intitulé « Surveillance procedure and settlement of disputes », contient les dispositions suivantes:

#### *« Article 116*

1. The EFTA States shall establish an independent surveillance authority (EFTA Surveillance Authority) as well as procedures similar to those existing in the

Community including procedures for ensuring the fulfilment of obligations under this Agreement and for control of the legality of acts of the EFTA Surveillance Authority regarding competition.

The fulfilment of the obligations under this Agreement shall be monitored by, on the one hand, the EFTA Surveillance Authority and, on the other, the EC Commission acting in conformity with the Treaty establishing the European Economic Community, the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and this Agreement.

2. In order to ensure a uniform surveillance throughout the EEA, the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission shall cooperate, exchange information and consult each other on surveillance policy issues and individual cases.

3. The EC Commission and the EFTA Surveillance Authority shall receive any complaints concerning the application<sup>5</sup> of this Agreement. They shall inform each other of complaints received.

4. Each of these bodies shall examine all complaints falling within its competence and shall pass to the other body any complaints which fall within the competence of that body.

5. In case of disagreement between these two bodies with regard to the action to be taken in relation to a complaint or with regard to the result of the examination, either of the bodies may refer the matter to

<sup>5</sup> — Agreed Minutes will ensure that the term « application » also covers implementation of the Agreement.

the EEA Joint Committee which shall deal with it in accordance with Article 117.

examination of the situation, with a view to settling the dispute and finding a solution acceptable to the Contracting Parties.

*Article 117*

1. The EEA Joint Committee or a Contracting Party may bring a matter under dispute which concerns the application<sup>6</sup> of this Agreement before the EEA Court in accordance with the following provisions.

2. The EEA Joint Committee shall be provided with all information which might be of use in making possible an in-depth

3. A Contracting Party may bring a matter under dispute before the EEA Court. In doing so it shall, however, first submit the matter to the EEA Joint Committee. If it is not resolved after two consecutive meetings of the Committee, either the Committee shall, unless otherwise decided, or a Contracting Party may, bring the matter before the EEA Court. For the Community, it shall be for the EC Commission to bring the matter before the EEA Court. »

**IV — Résumé des observations écrites présentées par les institutions et les gouvernements**

*Observations générales*

La *Commission* souligne que l'accord est d'une nature très différente de celle des accords d'association conclus par la Communauté jusqu'à présent. L'accord reprendra non seulement l'acquis communautaire existant à la date de sa signature, mais également le droit communautaire à intervenir dans les domaines couverts par l'accord. Quant au contenu de l'accord, la Commission souligne que les liens entre la Communauté et les pays de l'AELE reposent directement sur le traité CEE et les actes pris par les institutions de la Commu-

nauté en vertu de celui-ci. La procédure décisionnelle prévue par l'accord reflète, d'une part, l'intérêt d'étendre l'acquis communautaire et son devenir à l'Espace EE tout en sauvegardant l'autonomie de décision de la Communauté et, d'autre part, le respect de la volonté des États souverains qui n'entendraient ni transférer des compétences ni donner un pouvoir législatif aux organes de l'accord.

Le but de l'accord est de créer un espace économique homogène dans lequel un droit, substantiellement identique à celui qui est en vigueur à l'intérieur de la CEE, devrait s'appliquer de la manière la plus uniforme possible.

<sup>6</sup> — In an agreed Minute it will be clarified that this also includes interpretation in the sense of the Ministerial Declaration of 14 May 1991.

Après avoir rappelé que le système juridictionnel prévu par l'accord poursuit trois objectifs, à savoir le règlement des différends entre les parties contractantes, le règlement des conflits internes à l'AELE et le renforcement de l'homogénéité juridique au sein de l'Espace EE, la Commission précise que ces différentes compétences seront exercées soit par une Cour Espace économique européen (ci-après « Cour EEE »), indépendante mais intégrée fonctionnellement à la Cour de justice, et un Tribunal de première instance EEE, indépendant mais rattaché à la Cour EEE, soit par la Cour de justice elle-même. La composition de la Cour EEE et celle du Tribunal EEE permettraient aux juges de la Cour de justice, présents dans ces deux instances, de faire valoir leur grande expérience, d'une part, du droit communautaire dans la Communauté et, d'autre part, de sa projection dans l'Espace EE et d'assurer ainsi l'uniformité dans l'application de ce droit.

Aux fins de règlement des différends entre les parties contractantes, la Cour EEE peut être saisie soit par le comité mixte, soit directement par une partie contractante, si le comité mixte n'a pas résolu le conflit après deux réunions consécutives.

En ce qui concerne les conflits internes à l'AELE, deux types peuvent être distingués. En premier lieu, les différends entre l'autorité de surveillance et les pays membres de l'AELE, à savoir les procédures d'infraction que l'autorité de surveillance AELE serait amenée à tenter contre les pays membres de l'AELE pour manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord, ainsi que les recours contre les décisions rendues par cette autorité dans le domaine des aides d'État. Il appartiendrait à la Cour EEE de trancher ces questions. En second lieu, les affaires de concurrence pour

lesquelles le Tribunal de première instance EEE serait compétent pour juger en première instance, la Cour EEE pouvant être saisie en appel des décisions rendues par le Tribunal.

S'agissant du renforcement de l'homogénéité juridique, l'accord prévoit trois procédures spécifiques. La première correspond en grande partie à celle mise en place par le protocole n° 2, annexé à la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (convention de Lugano), sur l'interprétation uniforme de cette convention. La deuxième procédure vise la possibilité pour les pays de l'AELE d'intervenir dans des affaires préjudicielles devant la Cour de justice. La troisième procédure donne aux juridictions des pays de l'AELE la possibilité de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel sur toute question d'interprétation concernant l'accord.

Le système juridictionnel envisagé évite, toujours selon la Commission, un certain nombre d'écueils. Il permet, en effet, d'éviter qu'une autre juridiction que la Cour de justice n'ait compétence pour interpréter l'accord à titre préjudiciel, que l'application de l'accord, par la Cour EEE, ne se fasse dans la méconnaissance du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice, que les règles de concurrence ne soient appliquées de manière désordonnée, que les opérateurs économiques ne puissent jouir du contrôle juridictionnel par la voie des recours préjudiciels et que les États AELE ne soient soumis à des juges étrangers.

La Commission souhaiterait recueillir l'avis de la Cour sur quatre points:

- 1) la compatibilité de la présence de juges de la Cour de justice, dans la Cour EEE, avec les termes de l'avis de la Cour de justice en date du 26 avril 1977 (sur le projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, avis 1/76, Rec. p. 741);
- 2) la compatibilité avec le traité CEE d'un droit d'intervention, élargi aux pays membres de l'AELE, dans les affaires communautaires pendantes devant la Cour de justice;
- 3) la possibilité de permettre aux juridictions des pays membres de l'AELE de soumettre des questions d'interprétation de l'accord à la Cour de justice, sans modification du traité CEE;
- 4) si l'article 238 du traité CEE permet la construction juridictionnelle prévue par l'accord.

*La participation des membres de la Cour de justice à une autre juridiction*

La Commission se demande s'il faut considérer, à l'instar de l'avis 1/76, précité, que les juges de la Cour de justice ne peuvent pas participer à une autre juridiction ou s'il faut plutôt considérer que les termes de cet avis ne sont pas pertinents dans le cas d'espèce. La Commission précise, à cet égard, que l'accord se distingue de l'accord qui a fait l'objet de l'avis 1/76. D'une part, la Cour EEE n'aurait pas la compétence qui avait été attribuée au Tribunal du Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, à savoir celle de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord, et, d'autre part, la Cour EEE et le Tribunal de première instance EEE seraient, malgré leur indépendance juridictionnelle, intégrés fonctionnellement à la Cour de justice.

Selon le *gouvernement espagnol*, la réponse à la question posée ne peut être que négative pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'objectif des dispositions de l'article 167 du traité CEE et des articles 2, 4 et 16 du statut de la Cour de justice est de garantir que la Cour puisse remplir la tâche qui lui est attribuée, à savoir le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, de façon totalement impartiale, en évitant toute pression ou opinion préconçue.

En second lieu, la Cour a déclaré dans l'avis 1/76 que l'accord sur le Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure était incompatible avec le traité CEE, au motif que le tribunal prévu par cet accord était composé de six membres de la Cour de justice et que ceux-ci pourraient avoir à statuer, comme membres de ce tribunal, sur des questions qu'ils devraient également trancher en tant que membres de la Cour de justice, de sorte que la pleine impartialité avec laquelle cette dernière doit agir se trouverait compromise. Or, une telle situation risquerait de se reproduire en l'espèce. En effet, il est imaginable que les juges de la Cour de justice interprètent et appliquent, en tant que membres de la Cour EEE, des normes communautaires qu'ils devront, par la suite, interpréter ou appliquer de nouveau, en tant que membres de la Cour de justice. Le gouvernement espagnol estime que dans une telle hypothèse le juge, qui aura participé aux délibérations de la Cour EEE, ne statuera plus avec l'impartialité requise. S'il s'abstenait d'intervenir, conformément à l'article 16 du statut, il pourrait advenir, comme le mentionne l'avis précité, que la Cour de justice se trouve dans l'impossibilité matérielle de réunir le quorum prévu par l'article 15 du statut.

Le gouvernement espagnol ajoute encore trois précisions. Il fait valoir, tout d'abord, que si la Cour EEE n'est pas compétente

pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord, il en va autrement pour la Cour de justice qui sera, selon sa jurisprudence, toujours compétente pour interpréter à titre préjudiciel tout accord conclu entre la Communauté et les pays de l'AELE. Par conséquent, les termes de l'avis 1/76, précité, ne s'en trouvent ni affectés ni dénaturés dans leur essence.

Le gouvernement espagnol déclare ensuite ne pas partager l'opinion de la Commission selon laquelle l'avis 1/76 ne s'appliquerait pas, en l'espèce, au motif que la Cour EEE et le Tribunal de première instance EEE sont intégrés fonctionnellement à la Cour de justice. L'article 7 des dispositions institutionnelles de l'accord dispose, en effet, que la Cour EEE est un organisme indépendant et qu'elle n'est aucunement subordonnée à la Cour de justice.

Le gouvernement espagnol constate enfin que l'article 104 des dispositions institutionnelles du projet d'accord ne répond pas à la question de savoir dans quelle mesure un arrêt de la Cour EEE lie la Cour de justice, lorsque celle-ci examine un point sur lequel la Cour EEE s'est déjà prononcée.

Le *gouvernement belge* partage l'analyse de la Commission concernant la pertinence de l'avis 1/76 en l'espèce. La Cour EEE n'aura pas de compétence pour statuer à titre préjudiciel, contrairement à ce qu'il était prévu pour le Tribunal du Fonds européen d'immobilisation. En outre, la Cour EEE sera fonctionnellement intégrée à la Cour de justice, mais gardera toute son indépendance. La présence de juges de la Cour de justice ne modifie pas la nature juridique de la Cour EEE. En ce qui concerne l'absence de compétence pour statuer à titre préjudiciel, le gouvernement belge observe que tant la Cour de justice que la Cour EEE sont amenées à se prononcer sur les mêmes normes de droit communautaire.

Selon le *gouvernement du Royaume-Uni*, il est compatible avec le traité CEE et l'avis 1/76 que des juges de la Cour de justice siègent à la Cour EEE. Le raisonnement de la Cour de justice dans cet avis était conditionné par le fait que la compétence du Tribunal du Fonds pour statuer sur l'interprétation de l'accord s'exercerait parallèlement à celle de la Cour de justice.

L'article 16, premier alinéa, du statut de la Cour de justice sur l'incapacité d'un juge à connaître d'une affaire dans laquelle il est antérieurement intervenu comme avocat, conseil ou juge, correspond à l'impossibilité d'être successivement juge et partie dans une même affaire. Il ne concerne pas la position d'un juge qui siège successivement dans différentes affaires, qui portent sur des questions semblables voire identiques, comme lorsque la Cour de justice se prononce à titre préjudiciel sur des points de droit qui sont semblables ou identiques à ceux sur lesquels elle s'est déjà prononcée dans le cadre d'une procédure en manquement, conformément à l'article 169 du traité. N'étant pas liée par ses décisions antérieures, la Cour peut toujours s'écarter de sa jurisprudence en tranchant une question de droit de façon différente.

Après avoir analysé l'accord et les instruments connexes qui ont fait l'objet de l'avis 1/76, le gouvernement du Royaume-Uni conclut qu'il aurait été possible dans cette affaire que les juges communautaires concernés soient influencés par les décisions antérieures du Tribunal du Fonds. Ainsi, l'acquis communautaire aurait pu être compromis de façon indirecte, par exemple, par l'incidence des principes de droit international public qui ont été remplacés dans le contexte de l'ordre juridique communautaire. C'est ce risque qui aurait amené la Cour de justice à s'opposer, dans son avis 1/76, à ce que les juges de la Cour siègent au Tribunal du Fonds.

En outre, le Royaume-Uni observe que les difficultés qui sont à l'origine de la demande d'avis 1/91 sont très différentes de celles à l'origine de l'avis 1/76. Pour les règles relatives au Fonds d'immobilisation se posait le problème que les juges de la Cour de justice, qui seraient appelés à siéger au Tribunal du Fonds, devaient assurer deux tâches incompatibles. D'une part, il leur incombait, en tant que membres de la Cour de justice, de préserver l'acquis communautaire dans l'interprétation de certains actes pris par les institutions, et, d'autre part, en tant que membres du Tribunal du Fonds, de contrôler un système juridique fondé sur des principes de droit international public différents de ceux qui forment l'acquis communautaire. De l'avis du Royaume-Uni, l'accord ne soulève aucune difficulté à cet égard dans la mesure où les juges de la Cour de justice et ceux de la Cour EEE sont tenus d'appliquer les mêmes règles et principes et de préserver ainsi l'acquis communautaire.

En ce qui concerne la composition de la Cour EEE, le gouvernement du Royaume-Uni observe que cinq des treize membres de la Cour de justice y siègeront. Étant donné que sept juges peuvent former une cour plénière, il devrait être possible de réunir une cour plénière sans qu'un de ceux-ci ait participé à une décision antérieure de la Cour EEE. Si la participation de cinq juges de la Cour de justice aux activités de la Cour EEE posait des problèmes administratifs, l'article 165 du traité CEE envisage un dispositif permettant de faire face à la situation qui résulterait de l'adoption de l'accord.

#### *Le droit d'intervention élargi*

Selon la *Commission*, la Cour de justice a déjà admis l'intervention des pays tiers sur la base de l'article 37 du statut. Cependant,

dans le cas d'espèce, il s'agit d'un droit plus systématique qui nécessiterait une notification des questions préjudicielles aux pays membres de l'AELE au même titre que celle faite aux États membres. La Commission se demande, par conséquent, s'il ne faut pas modifier l'article 20 du statut.

Selon le *gouvernement espagnol*, la réponse à la deuxième question doit être affirmative. L'article 20 du statut est suffisamment clair. Il prévoit explicitement que seuls les destinataires de notifications, limitativement énumérés, peuvent présenter des observations écrites dans une procédure préjudicielle et intervenir lors de l'audience. Bien que la Cour ne se soit jamais prononcée sur la possibilité pour un État tiers de présenter des observations dans une affaire préjudicielle, elle a néanmoins donné une interprétation restrictive de la liste des intéressés mentionnés à l'article 20 du statut.

Selon le *gouvernement espagnol*, la Commission a confondu, en mentionnant l'article 37 du statut, deux types de procédure qui sont radicalement différentes. En effet, dans le cas de l'intervention au soutien des conclusions de l'une des parties, il y a plusieurs parties défendant plusieurs thèses, à savoir une partie requérante, une partie défenderesse et un tiers qui apparaît a posteriori. Ce tiers est qualifié de « coadjuvante » selon la terminologie procédurale espagnole. Il doit se borner à intervenir à l'appui des conclusions de l'une des parties principales. A cet égard, il faut tenir compte du fait que l'article 37 soumet l'intervention des personnes autres que les États membres et les institutions communautaires à deux conditions: d'une part, elles doivent justifier d'un intérêt à la solution du litige et, d'autre part, le litige ne doit pas opposer des États membres, des institutions de la Communauté et des États membres ni les institutions communautaires entre elles. Il s'ensuit

que l'intervention d'un État tiers, admise par la Cour dans l'ordonnance du 23 février 1983, *Chris International Foods/Commission* (91/82 et 200/82, Rec. p. 417), exige le respect de ces deux conditions.

Le gouvernement espagnol conclut que l'article 20 du statut devrait être modifié si l'on veut que tous les États AELE puissent présenter des observations dans une procédure préjudicielle et que l'article 37 demeure limité à l'intervention, dans le cadre d'un recours direct, à l'appui des conclusions d'une partie principale. L'intervention est tout à fait différente de la participation à une procédure préjudicielle, de sorte que même une interprétation extensive de l'article 37 ne pourrait, en aucun cas, modifier le contenu clair et précis de l'article 20.

Le *gouvernement belge* observe qu'une révision de l'article 37 s'impose si l'on veut permettre aux États AELE d'intervenir dans les trois catégories de litiges dans lesquels l'intervention d'une personne morale est exclue. Pour autoriser les États AELE, qui ne sont pas parties au litige, à déposer des observations dans le cadre d'une procédure préjudicielle, il y a lieu de réviser l'article 20.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* estime que la procédure envisagée pour l'intervention des pays membres de l'AELE dans les litiges pendants devant la Cour de justice exige une modification de l'article 37. Il ne serait pas suffisant de prévoir, dans l'accord, un droit d'intervention pour ces pays, puisque cet accord ne modifie pas en soi le statut. Il conviendrait donc de recourir à la procédure de l'article 188, deuxième alinéa, du traité CEE. Cette disposition prévoit que le Conseil peut modifier les dispositions du

titre III du statut, sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen. Le gouvernement du Royaume-Uni est également d'avis qu'il faut modifier l'article 20 afin de permettre aux pays membres de l'AELE de présenter des observations dans une procédure préjudicielle. Il y a lieu de modifier, en outre, les articles 17, 18 et 39 du statut.

*Les questions préjudicielles posées par les juridictions des pays de l'AELE*

Selon le *gouvernement espagnol*, la réponse à la troisième question doit être négative. Le recours préjudiciel est un instrument de coopération entre la Cour de justice et les juges nationaux. Cette nature de coopération entre juges a pour conséquence directe que seuls les organes juridictionnels des États membres ont le droit de saisir la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE. Pour que les organes juridictionnels des États AELE puissent également saisir la Cour de justice à titre préjudiciel, il faudrait modifier l'article 177 du traité CEE en ajoutant au texte « juridiction d'un des États membres » une référence aux organes juridictionnels d'un État tiers avec lequel la Communauté a conclu un accord international.

Le *gouvernement belge* estime que l'article 177 doit être révisé pour permettre la saisine de la Cour de justice par les juridictions des pays membres de l'AELE.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* observe, tout d'abord, que l'article 177 concerne

aussi une juridiction d'un État membre qui a son siège dans les territoires d'outre-mer régis par la quatrième partie du traité CEE (voir arrêt du 12 décembre 1990, *Kaefer et Procacci*, C-100/89 et C-101/89, Rec. p. I-4647). Bien que cette disposition ne s'applique stricto sensu qu'aux juridictions des États membres, la Cour de justice a jugé que le deuxième alinéa de cette disposition s'appliquait à une juridiction qui ne fait pas partie de l'organisation judiciaire d'un État membre, lorsqu'elle se situe dans un territoire relevant d'un État membre, que le droit communautaire s'applique dans une mesure limitée à ce territoire et qu'une disposition appropriée est prévue à cet effet par le droit communautaire (arrêt du 3 juillet 1991, *Barr et Montrose*, C-355/89, Rec. p. I-3479).

Le Royaume-Uni observe ensuite que l'article 177 permet à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur l'interprétation des accords internationaux auxquels la Communauté est partie. La Cour de justice peut également statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des accords conclus en application de l'article 220 du traité. L'accord sera un accord international conclu en application de l'article 238 du traité. Il s'agira donc à la fois d'un accord international conclu en application du traité et d'un acte pris par les institutions. Rien ne s'oppose donc à ce que la Cour de justice statue à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord. Les arrêts de la Cour de justice précités plaident en faveur de la compatibilité des dispositions projetées avec le traité CEE.

#### *L'article 238 du traité*

La *Commission* se demande si l'article 238 permet une construction juridictionnelle du type de celle qu'instaurerait l'accord. Si cela n'était pas le cas, il conviendrait de modifier

cette disposition du traité de manière à ce que les procédures particulières qui y sont mentionnées incluent l'instauration d'un système juridictionnel, intégré fonctionnellement à la Cour de justice et garantissant la spécificité et l'intégrité du droit communautaire.

Selon le *gouvernement espagnol*, l'article 238 constitue une base suffisante pour la conclusion par la Communauté d'un accord d'association avec une union d'États ou une organisation internationale, tel que l'accord à conclure avec l'AELE. Il en va toutefois différemment si le contenu d'un tel accord est incompatible avec le traité. En l'espèce, l'incompatibilité résulte du mécanisme juridictionnel envisagé. Il convient donc de modifier le traité avant de conclure l'accord.

Le *gouvernement belge* observe que l'article 238 ne permet pas la mise en place du mécanisme juridictionnel envisagé sans amendement préalable du traité CEE. En principe, rien ne s'oppose à une modification de l'article 238 du traité. Toutefois, il paraît plus judicieux, en l'espèce, d'étendre la modification aux autres articles pertinents du traité ainsi qu'aux articles du statut de la Cour de justice afin de garantir un maximum de cohérence et de sécurité juridique.

Selon le *gouvernement du Royaume-Uni*, les termes « des actions en commun et des procédures particulières », figurant à l'article 238 du traité, permettent que des procédures juridictionnelles soient incluses dans les accords visés par cette disposition. De telles procédures peuvent même contribuer au bon fonctionnement de ces accords. Il en est ainsi, en particulier, pour les dispositions qui prévoient un règlement judiciaire des litiges éventuels, car elles favorisent l'exécution régulière de l'accord par les parties.