CL-0421

Domat droit public

Droit du contentieux international

CARLO SANTULLI
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

2e édition

LGDJ
lextenso éditions

Retrouvez tous nos titres
Defrénois - Gazette du Palais
Gualino - Joly - LGDJ
Montchrestien
sur notre site
www.lextenso-editions.fr

© 2015, LGDJ, Lextenso éditions
70, rue du Gouverneur Général Éboué
92131 Issy-les-Moulineaux Cedex
ISBN 978-2-7076-1667-8
ISSN 0767-4309

B. ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE PRÉJUDICIELLE

243 Il est un principe général de la procédure juridictionnelle (connu des droits nationaux où il subit, exceptionnellement, des aménagements) que la compétence principale s'étend à la connaissance des questions préjudicielles. Il permet à la juridiction de connaître de toutes les questions (préjudicielles) dont le traitement est nécessaire à l'adoption de sa décision sur une question qui entre dans sa compétence (principale). Ainsi, sous réserve de nuances extrêmement légères, les juridictions internationales n'opèrent pas de renvoi préjudiciel à d'autres autorités (juridictionnelles ou non) et statuent elles-mêmes sur toutes les questions préjudicielles. On désigne parfois ce principe par la « plénitude de juridiction » (ce qui est fâcheux, car la formule renvoie autant aux pouvoirs du tribunal qu'à sa compétence) ou par la « compétence incidente » (ce qui est trompeur, car elle englobe la question distincte des incidents de la procédure).

En sens inverse, la possibilité de soumettre aux juridictions internationales des questions préjudicielles qui se posent dans le procès national est parfois admise. Ainsi, en droit de l'Union européenne, la CJUE peut être saisie par les juges nationaux inférieurs et doit l'être par les juridictions suprêmes en cas de difficulté relative à l'interprétation du droit de l'UE ou en cas de contestation de la validité des actes de l'Union.

CJCE, 27 novembre 1973, *Vandeweghe c. Berufsgenossenschaft Chemische Industrie*, *Rec. CJCE*, 1973, p. 1329 à 1336, spéc. p. 1333 (sauf disposition spéciale, la procédure préjudicielle est limitée au droit communautaire, et ne saurait s'étendre aux autres obligations internationales liant les États membres) ; CJCE, 29 mai 1997, *Kremzow c. Autriche, Rec. CJCE*, 1997, pp. I-2629-I-2647 (même solution pour la Convention européenne des droits de l'homme).

Le caractère exceptionnel du renvoi préjudiciel est d'autant plus flagrant que son principal bénéficiaire, se refuse à y procéder à son tour (*cf.* CJCE, 11 mars 1975, *Porrini c. CEEA* et al. *c.*, *Rec. CJCE*, vol. 8, 1975, p. 319 à 329 (la Cour ayant compétence pour connaître des litiges relatifs aux agents soumis aux règles communautaires, elle a également compétence pour les litiges relatifs à la soumission à ces règles, celle-ci ne pouvant pas résulter d'un jugement national).

De manière analogue, l'article 6 du Traité portant statut de la Cour de justice du Benelux de 1965 permet aux juridictions nationales et au Collège arbitral prévu par le Traité constitutif de l'Union économique du Benelux de poser à la Cour du Benelux des questions préjudicielles sur l'interprétation du droit du Benelux (v. par ex. CJB, 20 décembre 1988, *MABK* et al. *c. Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas*, *ILR*, vol. 99, p. 38 à 42).

244 En pratique, la compétence pour connaître des questions préjudicielles est utilisée par le juge international essentiellement dans deux hypothèses. Premièrement, lorsque la juridiction est compétente à titre principal pour l'application d'une série de règles internationales, elle peut connaître de l'application de toutes les règles internationales dont dépend l'application des premières[1]. Deuxièmement, et surtout,

1. Lorsqu'un tribunal est compétent au principal pour l'interprétation d'un traité, alors il est compétent pour tout autre traité « si cette interprétation doit être considérée comme incidente à la décision d'un point sur lequel il est compétent » (CPJI, 25 août 1925, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Exceptions préliminaires)*, *Rec. CPJI Série A*, n° 6, p. 4 à 28, spéc. p. 17 à 18). V. aussi, SA du 20 février 1953, *Affaire relative à l'or de la Banque nationale d'Albanie*, *RSA*, vol. XII, p. 20 à 52, spéc. p. 35 (et *cf.* « jugement » du 20 octobre 1900, *Affaire du Guano*, *RSA*, vol. XV, p. 99 à 105, spéc. p. 101, ce qui compte est que la réponse à la question soit « nécessaire » pour la solution à la question principale qui entre dans la compétence de la juridiction) ; TAOIT, 11 octobre 1966, *Varlocosta Patrono c. FAO*, *ILR*, vol. 38, p. 402 à 406, spéc. p. 404 (le Tribunal pouvant connaître uniquement des décisions adoptées à l'encontre des agents, l'irrecevabilité des demandes tendant à l'annulation des dispositions générales

la juridiction internationale peut connaître de toutes les questions de droit national dont dépend l'application du droit international applicable (voire, exceptionnellement, l'application d'un autre droit national applicable)[2].

245 Accessoire de la compétence principale, la possibilité de connaître des difficultés préjudicielles est bien, au sens technique, une « extension » de la compétence juridictionnelle, si la question préjudicielle ne saurait être tranchée en l'absence de compétence principale, inversement, elle peut être réglée (par définition) même si elle n'est pas couverte par la compétence principale. En revanche, la compétence préjudicielle n'altère pas les pouvoirs de la juridiction, elle ne saurait autoriser à connaître d'une question préjudicielle « à titre principal ».

V., par exemple, Commission franco-italienne, déc. n° 143 du 26 septembre 1952, *Héritiers Lemoine*, *RSA*, vol. XIII, p. 295 à 297, spéc. p. 296, et déc. n° 192 du 15 septembre 1955, *Società anonima Michelin italiana*, *RSA*, vol. XIII, p. 618 à 625, spéc. p. 623 et 625 (si la juridiction s'est reconnue compétente pour apprécier une question de droit national en tant que question préjudicielle, cette appréciation est l'accessoire de sa compétence principale, et on ne saurait pas l'inviter à en connaître en l'absence de cette dernière).

D'un point de vue théorique, il faut considérer que la compétence préjudicielle dépend de la fonction de la juridiction (de ses pouvoirs donc, plus que de sa compétence), la juridiction connaît d'une question qui ne relève pas de la sphère qui lui a été attribuée parce que sa solution est nécessaire à l'exercice de la fonction juridictionnelle qu'on lui a conférée. Pour savoir si la juridiction peut connaître d'une question préjudicielle, il est impossible de se référer à la sphère de compétence qui lui a été dévolue (puisque, précisément, elle peut aller au-delà). Il faut, en revanche, se référer au pouvoir qui lui a été conféré par l'engagement juridictionnel et par les prétentions des parties. Si le règlement de la question préjudicielle est « nécessaire » à l'exercice de ce pouvoir, la juridiction pourra en connaître. Mais, réciproquement, le juge pourra aller au-delà de sa compétence seulement si la question préjudicielle peut être tranchée au regard de ses pouvoirs. S'il n'a pas le pouvoir de trancher une question authentiquement « préjudicielle » (c'est-à-dire

n'exclut pas leur mise à l'écart par l'exception d'illégalité à l'occasion d'un recours contre une décision individuelle) ; et TPY, ch. d'appel, 2 octobre 1995, *Tadic (compétence)*, *ILR*, vol. 105, p. 453 à 527, spéc. p. 462, § 21 (réforme ch. première instance, 10 août 1995, *ILR*, vol. 105, p. 427 à 453, spéc. p. 427 à 440), les juridictions pénales n'ont pas le pouvoir d'annuler les résolutions du Conseil de sécurité, mais elles peuvent en apprécier la validité (et les écarter) à titre préjudiciel (par la voie de l'exception d'illégalité).
Une exception est admise lorsque la question préjudicielle relève d'une juridiction spéciale prévue par traité (et surtout si elle a une compétence « exclusive »), mais l'exception est « comprise restrictivement », dans le sens où le tribunal se limite à surseoir à statuer lorsque le traité est jugé ne pas être « clair », si l'autre tribunal est saisi (SA du 4 avril 1934, *Société des Chemins de fer Zeltweg-Wolfsberg et Unterdrauburg-Woellan c. Autriche et Yougoslavie*, *RSA*, vol. III, p. 1801 à 1805, spéc. p. 1803 ; et *cf.* affaire de l'*Usine Mox*, ord. du 24 juin 2003).

2. Si le tribunal international est compétent pour l'application d'une règle internationale et que celle-ci renvoie au droit national, il sera compétent pour régler les difficultés liées à l'application du droit national. V. Commission italo-américaine, déc. n° 218 du 15 mai 1962, *Arthur De Leon*, *RSA*, vol. XVI, p. 239 à 263, spéc. 252, pour la validité d'un contrat ; *Salem*, sentence du 8 juin 1932, Égypte/États-Unis, *RSA*, vol. II, p. 1165 à 1203, spéc. p. 1184 à 1185, pour la validité d'une naturalisation ; SA du 29 mars 1933, *Forêts du Rhodope central*, Fond, Grèce/Bulgarie, *RSA*, vol. III, p. 1406 à 1436, spéc. p. 1418 à 1419 (compétence pour apprécier « l'existence éventuelle de droits de propriété ou autres » en tant que « question incidente ») ; SA du 7 juillet 1939, *Chemin de fer Buzau-Nehoiasi*, Allemagne/Roumanie, *RSA*, vol. III, p. 1829 à 1839, spéc. p. 1836 (le tribunal international reste compétent même en présence d'une décision de la juridiction suprême de l'État sur la question litigieuse) ; et *cf.* CJCE, 11 mars 1975, *Porrini* et al. *c. CEEA* et al., *Rec. CJCE*, 1975-3, p. 319 à 329 (la Cour ayant compétence pour connaître des litiges relatifs aux agents soumis aux règles communautaires, elle a également compétence pour les litiges relatifs à la soumission à ces règles, celle-ci ne pouvant pas résulter d'un jugement national).

une question dont dépend la solution au principal), la théorie de la compétence préjudicielle sera sans secours (v. *infra* pour l'« exception de la partie indispensable », n° 369, 370, 432 à 434). Accessoire de la compétence principale, elle est impliquée par le pouvoir juridictionnel.

C. (RENVOI) ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE INCIDENTE

246 La compétence pour connaître des incidents de procédure n'est pas, à vrai dire, une extension de la compétence mais, tout au plus, des pouvoirs. Elle désigne le pouvoir « inhérent » (i.e. ouvert sans texte), mais disponible, qu'a le tribunal de trancher en application du droit du contentieux international les incidents de la procédure. C'est avec ceux-ci qu'il faudra l'étudier (infra, n° 731 et s.).

SECTION II STATUT, L'APTITUDE À CONNAÎTRE

247 Comme en droit national, la compétence a un statut préliminaire, elle n'est que l'aptitude à connaître d'un différend (§ 1). Mais à l'opposé des conceptions qui prévalent dans les ordres étatiques, dans le procès international, elle est en principe disponible (§ 2).

§ 1. STATUT PROCÉDURAL, LE CARACTÈRE PRÉLIMINAIRE DE LA COMPÉTENCE

248 Le caractère préliminaire des questions de compétence se manifeste d'abord s'agissant des rapports entre celles-ci et le fond du litige (A). Il se reflète ensuite dans leurs relations avec les conditions de recevabilité (B). Enfin, il se manifeste par le moment auquel doivent être remplies les conditions de compétence, c'est le problème de leur « régularisation » (C).

A. COMPÉTENCE ET FOND DU LITIGE

249 Un principe élémentaire exprime le caractère préliminaire des questions de compétence, la juridiction ne saurait faire droit à une demande (même à la supposer bien fondée) dont elle ne peut pas connaître. On en déduit généralement que la juridiction doit apprécier sa compétence avant de se prononcer sur le bien-fondé des prétentions des parties. Cette conséquence, toutefois, doit être nuancée à deux égards.

250 D'une part, en effet, l'intérêt d'une bonne administration de la justice peut justifier, dans certains cas, un rejet au fond, sans appréciation préalable de la compétence. Si la juridiction excède ses pouvoirs en faisant droit à des conclusions en demande qui ne relèvent pas de sa compétence, il n'en va pas de même de leur rejet au fond.