

**Cours d'ordre juridique et d'initiation au contentieux de l'Union européenne**  
**Anne Rigaux**

**Polycopié complémentaire**

**Introduction au contentieux de l'Union**

Si on veut en donner une définition exacte, l'expression "juridiction communautaire" doit être considérée comme englobant à la fois les institutions juridictionnelles instituées par les traités et l'ensemble des instances juridictionnelles des Etats membres, investies par une sorte de dédoublement fonctionnel d'une mission de "juge communautaire de droit commun" (expression forgée initialement par la doctrine finalement consacrée par le Tribunal, TPI 10 juillet 1990 Tetra Pak, T-51/89, Rec., II-309, sp. 364).

Les auteurs des traités avaient en effet entendu dès l'origine créer un pouvoir judiciaire autonome au sein de la structure constitutionnelle communautaire (idée qui figure déjà dans le discours du Salon de l'horloge du 9 mai 1950 : "Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité"), mais également, dès les premiers arrêts fondamentaux définissant l'effet du droit communautaire dans les ordres juridiques internes, ériger les autorités judiciaires des Etats membres en "pouvoirs judiciaires relais" chargés d'assurer, dans les limites de leur compétence territoriale, l'application effective des normes communautaires.

CJCE, 5 février 1963 Van Gend en Loos, 26/62, Rec 6

Qu'en effet la circonstance que le traité, dans les articles susvisés, permet à la commission et aux Etats membres d'attraire devant la cour un Etat qui n'a pas exécuté ses obligations n'implique pas pour les particuliers l'impossibilité d'invoquer, le cas échéant, devant le juge national ces obligations, tout comme le fait que le traité met à la disposition de la commission des moyens pour assurer le respect des obligations imposées aux assujettis n'exclut pas la possibilité, dans les litiges entre particuliers devant le juge national, d'invoquer la violation de ces obligations.

Qu'une limitation aux seules procédures des articles 169 et 170 des garanties contre une violation de l'article 12 par les Etats membres supprimerait toute protection juridictionnelle directe des droits individuels de leurs ressortissants.

(...)

Que la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la commission et des Etats membres.

Cette situation, qui évoque irrésistiblement l'organisation judiciaire des Etats fédéraux, mais n'est cependant pas allée jusqu'aux ultimes conséquences de la logique fédérale. La transposition intégrale du modèle juridictionnel fédéral à l'ordre communautaire aurait en effet supposé l'établissement d'un rapport hiérarchique entre les juridictions nationales statuant en qualité de juridictions de l'Union et la juridiction suprême constituée par la Cour de justice, alors que les rapports entre le juge communautaire et les juges nationaux se définissent comme des rapports de coopération juridictionnelle.

Il n'en demeure pas moins que la compétence juridictionnelle d'assurer le respect du droit de l'Union dans l'application des traités est partagée entre le juge national, juge communautaire de droit commun et le juge communautaire, juge spécialisé investi d'un pouvoir judiciaire attribué par les traités.

Les deux ordres normatifs superposés sont structurés par un principe d'intégration hiérarchisée et les rapports d'ordres juridictionnels sont donc articulés selon un principe de partage coordonné des missions du juge communautaire et du juge interne.

Ces considérations doivent être gardées à l'esprit lorsqu'on analyse la fonction de la juridiction communautaire dans sa définition plus restreinte, c'est à dire l'organisation juridictionnelle autonome de la Communauté, car elles expliquent la particularité de certaines voies de droit ouvertes devant le juge communautaire (et on pensera bien entendu particulièrement à la technique du renvoi préjudiciel).

D'où quelques précisions successives sur ces deux composantes de la juridiction communautaire : = coexistence d'une juridiction centralisée propre à l'ordre juridique communautaire, la Cour de justice de l'UE,

et des juridictions nationales, juridictions décentralisées chargées de la bonne application du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux

**Section 1 : La juridiction centralisée : la Cour de justice de l'UE**

Sur la base des traités originaires et de la Convention sur les institutions communes de 1957, la Cour de justice a longtemps été la juridiction unique et exclusive de l'ordre communautaire.

On sait cependant que la Cour de justice a été assez rapidement "victime de son succès" et que l'encombrement de son prétoire menaçait la qualité de la production jurisprudentielle et conduisait à des délais de traitement trop long des affaires.

C'est la raison pour laquelle la première révision d'envergure des Traités originaires (AUE en 1986) avait prévu dans son article 168 A la possibilité d'adjoindre à la Cour une juridiction de première instance ayant abouti à la création du TPI (décision du Conseil du 24 octobre 1988, entrée en vigueur le 1er janvier 1990)

La structure juridictionnelle communautaire se segmente donc dans un premier temps entre deux organes, ce qui suppose une répartition des attributions contentieuses et un mécanisme de double degré de juridiction, c'est à dire la création de voies de recours devant la Cour contre les décisions de première instance, qui prend la forme d'un pourvoi, limité aux questions de droit.

Même si cette dualité a incontestablement amélioré considérablement dans un premier temps le traitement du contentieux communautaire, une série de facteurs ont provoqué un engorgement croissant de la Cour et du Tribunal (approfondissement et multiplication des compétences au fil des différents traités, meilleure connaissance du droit communautaire, et processus continu de nouvelles adhésions, ayant graduellement fait passer l'Europe de 6, 9, 12, 15, 25 à désormais depuis 2007, avec l'arrivée de la Bulgarie et de la Roumanie à 27 EM.)

Constatant cette évolution inquiétante en termes d'alourdissement structurel du stock d'affaires pendantes et d'allongement consécutif des délais de jugement, la Cour a élaboré un "document de réflexion" rendu public le 28 mai 1999 en vue de proposer différents remèdes à une situation qui ne pouvait qu'être appelée à s'aggraver par l'effet mécanique des élargissements programmés ainsi que par l'émergence de nouveaux contentieux (union économique et monétaire, titre IV du traité CE, "troisième pilier", développement du "droit complémentaire", contentieux des marques, lutte anti-fraude, contentieux liés à la transparence...).

Finalement, puisque la formule avait fait ses preuves, les Etats membres ont tranché en faveur d'une nouvelle fragmentation accrue de la juridiction communautaire, et notamment de la faculté de création de "chambres juridictionnelles" sectorielles spécialisées adjointes au TPI chargées de décharger le Tribunal de première instance de contentieux techniques et "chronophages".

Cette création est organisée par le Traité de Nice, (article 220, alinéa 2 du TCE). Elle résulte d'une décision du Conseil des ministres prise à l'unanimité sur proposition de la Commission ou de la Cour de Justice et après la consultation du Parlement européen et de celle des deux institutions qui n'a pas pris l'initiative (article 225 A du TCE).

Concrètement, un tribunal spécial a ainsi rapidement été créé par une décision du Conseil n°2004/752 du 2 novembre 2004) : c'est la création du Tribunal de la Fonction publique (TFPUE), adjoint au Tribunal, appelée à statuer sur tout le contentieux entre les institutions de l'Union et organes de l'Union et leurs fonctionnaires et agents, compétence anciennement exercée par le TPICE. Une autre chambre spécialisée devrait s'occuper des brevets mais les négociations s'enlisent (proposition de la Commission du 23 décembre 2003 instituant le Tribunal du brevet communautaire)

Une fois encore, il s'est avéré nécessaire de prévoir l'organisation de voies de recours contre les jugements de ces nouvelles instances juridictionnelles. S'agissant du TFP, ses décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit devant le TPICE et exceptionnellement d'un réexamen des résultats du pourvoi par la Cour de justice, en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité et à la cohérence du droit communautaire par l'arrêt rendu sur pourvoi par le TPI (première application récente de cette procédure inédite : A.R. : La Cour tranche pour la première fois sur le fond une procédure de réexamen, CJUE 17 décembre 2009 aff C-197/09 RX II, Europe février 2010, Comm. 63).

= sophistication de la juridiction communautaire , dans le sens d'une démultiplication de ses organes, et d'une hiérarchisation de son fonctionnement (qui se manifeste par la création de voies de recours des décisions d'un échelon devant l'échelon supérieur)

Avant de rentrer dans le détail de l'étude de la Cour, du Tribunal et du TFP, et pour donner une idée de l'activité de la juridiction communautaire au sens strict, on mentionnera que depuis l'origine, environ 15 000 décisions ont été rendues. Par comparaison entre le 22 mai 1947 et le 6 mars 2010, 146 affaires ont été traitées par la CIJ, tant en matière contentieuse qu'en matière consultative.

Annonce de plan = indications sommaires sur

Structure et composition de la juridiction communautaire

Missions et pouvoirs de la juridiction communautaire

Répartition des compétences entre les différents organes de la juridiction communautaire

Procédure devant la juridiction communautaire

+ en Conclusion Spécificité de la juridiction centralisée de l'Union

1/ Structure et composition de la juridiction communautaire

Cette évolution en terme de diversification de la juridiction communautaire est désormais consacrée par le Traité de Lisbonne.

L'article 19 du TUE qui remplace en substance l'ex-article 220 et 221 alinéa 1 TCE énonce que La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés.

Le système juridictionnel communautaire est donc une organisation pour l'instant tripartite et hiérarchisée.

La Cour de justice est composée de vingt-sept juges, soit un juge par EM (depuis l'origine : juges indépendants de leurs Etats, mais nécessité d'une bonne connaissance de systèmes nationaux nécessairement contrastés) et de huit avocats généraux. Les juges et les avocats généraux sont désignés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, après consultation d'un comité chargé de donner un avis sur l'adéquation des candidats proposés à l'exercice des fonctions en cause. Leur mandat est de six ans, renouvelable.

Ils sont choisis parmi des personnalités offrant toutes les garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leur pays respectif, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou qui possèdent des compétences notoires.

Pour la Roumanie **Camelia Toader**

née en 1963; licenciée en droit (1986), docteur en droit (1997) (université de Bucarest); juge stagiaire au tribunal de première instance de Buftea (1986-1988); juge au tribunal de première instance du 5e secteur de Bucarest (1988-1992); chargé de cours (1992-2005), puis professeur (2005-2006) de droit civil et de droit contractuel européen à l'université de Bucarest; plusieurs études doctorales et de recherche à l'institut Max Planck de droit international privé à Hambourg (entre 1992 et 2004); chef du département pour l'intégration européenne au ministère de la Justice (1997-1999); juge à la Haute cour de cassation et de justice (1999-2006); professeur invité à l'université de Vienne (2000); formateur de droit communautaire à l'Institut national de la magistrature (2003 et 2005-2006); membre du comité de rédaction de plusieurs revues juridiques; juge à la Cour de justice depuis le 12 janvier 2007.

Les juges de la Cour de justice désignent parmi eux le président pour une période renouvelable de trois ans. Le président dirige les travaux de la Cour de justice et préside les audiences et les délibérations des plus grandes formations de jugement.

Les avocats généraux assistent la Cour. Ils sont chargés de présenter, en toute impartialité et en toute indépendance, un avis juridique, dénommé «conclusions», dans les affaires dont ils sont saisis et ne participent pas au délibéré.

Le greffier est le secrétaire général de l'institution dont il dirige les services sous l'autorité du président de la Cour.

La Cour peut siéger en assemblée plénière, en grande chambre (treize juges) ou en chambre à cinq ou à trois juges.

Pour des raisons évidentes d'efficacité du travail juridictionnel, l'assemblée plénière est devenue l'exception. Elle n'est plus saisie que dans des cas particuliers prévus par le statut de la Cour (notamment lorsqu'elle doit déclarer démissionnaire le Médiateur européen ou prononcer la démission d'office d'un commissaire européen ayant manqué aux obligations qui lui incombent) et lorsqu'elle estime qu'une affaire revêt une importance exceptionnelle.

Elle siège en grande chambre lorsqu'un État membre ou une institution qui est partie à l'instance le demande ainsi que pour les affaires particulièrement complexes ou importantes.

Les autres affaires sont examinées par des chambres à cinq ou à trois juges. Les présidents des chambres à cinq juges sont élus pour trois ans et ceux des chambres à trois juges pour un an.

Le Tribunal selon la même logique est également composé d'au moins un juge par État membre. (mais pourrait comporter plus de membres si le besoin s'en faisant sentir pour faire face à une charge de travail accrue)

Les juges sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, après consultation d'un comité chargé de donner un avis sur l'adéquation des candidats. Leur mandat est de six ans renouvelable. Ils désignent parmi eux, pour trois ans, leur président. Ils nomment un greffier pour un mandat de six ans.

Pour la Roumanie : Andrei Popescu

né en 1948; licencié en droit de l'université de Bucarest (1971); études post-universitaires en droit international du travail et en droit social européen, université de Genève (1973-1974); docteur en droit de l'université de Bucarest (1980); assistant stagiaire (1971-1973), assistant titulaire (1974-1985), puis chargé de cours en droit du travail à l'université de Bucarest (1985-1990); chercheur principal à l'Institut de recherche scientifique dans le domaine du travail et de la protection sociale (1990-1991); directeur général adjoint (1991-1992), puis directeur (1992-1996) au ministère du Travail et de la Protection sociale; maître de conférences (1997), puis professeur à l'École nationale d'études politiques et administratives, Bucarest (2000); secrétaire d'État au ministère de l'Intégration européenne (2001-2005); chef de département au Conseil législatif de la Roumanie (1996-2001 et 2005-2009); directeur fondateur de la Revue roumaine de droit européen; président de la Société roumaine de droit européen (2009-2010); agent du gouvernement roumain devant les juridictions de l'Union européenne (2009-2010); juge au Tribunal depuis le 26 novembre 2010.

Les juges exercent leurs fonctions en toute impartialité et en toute indépendance.

Contrairement à la Cour de justice, le Tribunal ne dispose pas d'avocats généraux permanents. En théorie, cette fonction peut toutefois être exceptionnellement confiée à un juge, ce qui n'est arrivé qu'une seule fois dans l'histoire du tribunal.

Le Tribunal siège en chambres composées de cinq ou trois juges ou, dans certains cas, en formation à juge unique. Il peut également siéger en grande chambre (treize juges) ou en formation plénière, lorsque la complexité juridique ou l'importance de l'affaire le justifient.

Plus de 80% des affaires portées devant le Tribunal sont jugées par une chambre à trois juges.

Les présidents des chambres composées de cinq juges sont élus parmi les juges pour une période de trois ans. Le Tribunal dispose d'un greffe propre, mais s'appuie sur les services de la Cour de justice pour ses autres besoins administratifs et linguistiques.

Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne est composé de sept juges nommés par le Conseil, pour une période de six ans renouvelable, après appel à candidatures et avis d'un comité composé de sept personnalités parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal et de juristes possédant des compétences notoires.

Lors de la nomination des juges, le Conseil veille à une composition équilibrée du Tribunal de la fonction publique sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres et en ce qui concerne les systèmes

juridiques nationaux représentés. Mais compte tenu de la nature spécialisée et communautaire du contentieux, la représentation des différents systèmes juridiques nationaux n'a bien entendu pas la même importance.

Les juges du Tribunal de la fonction publique désignent leur président parmi eux, pour une période renouvelable de trois ans.

Le Tribunal de la fonction publique siège en chambres composées de trois juges. Toutefois, lorsque la difficulté ou l'importance des questions de droit le justifient, une affaire peut être renvoyée devant l'assemblée plénière. En outre, dans les cas déterminés par son règlement de procédure, il peut statuer en chambre à cinq juges ou à juge unique.

Les juges nomment un greffier pour un mandat de six ans. Le Tribunal de la fonction publique dispose d'un greffe propre, mais il s'appuie sur les services de la Cour de justice pour ses autres besoins administratifs et linguistiques

## 2.- Missions et pouvoirs de la juridiction communautaire

La mission de la juridiction communautaire consiste, aux termes de l'article 19 TUE à " assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités" .

Cette disposition est riche de signification : d'une part, elle établit le fondement textuel de la nature de "Communauté de droit" ("*Rechtsgemeinschaft*") qui caractérise l'ordre juridique de l'Union européenne ; d'autre part, elle reconnaît au juge communautaire une mission extrêmement large, qui est d'assurer le respect, par les institutions, les Etats membres de la "charte constitutionnelle de base" CJCE 23 Avril 1986 "Les Verts" c/ Parlement, 294/83, Rec., 1339 que constituent les traités, par l'ensemble des instruments juridictionnels mis à sa disposition par les auteurs des traités, et qui font précisément l'objet des développements qui suivent.

Pour y parvenir à remplir sa mission, la structure juridictionnelle communautaire dispose, conformément au principe d'attribution, d'un certain nombre de voies de droit prévues par le Traité :

On se contentera à titre d'initiation au contentieux de l'Union d'une énumération des voies de droit principales, en suivant l'ordre des dispositions du Traité de Lisbonne :

### **- Articles 258 à 260 TFUE(ex-article 226 à 228 TCE) initialement article 169 à 171 CEE**

Organise le recours en constatation de **manquement**

Il permet à la Cour de contrôler le respect par les États membres des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union. La Cour de justice a très tôt affirmé qu'il s'agissait là d'« une procédure dépassant de loin les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des Etats. Ce recours apparaît comme le moyen ultime (« *ultima ratio* ») pour assurer que les transferts d'attributions des Etats membres opérés en faveur des Communautés et les obligations qu'ils impliquent pour les Etats ne restent pas lettre morte, mais aussi que soit assurée l'unité et l'uniformité nécessaire au droit de l'Union.

Ces obligations qui pèsent sur les Etats sont conçues de manière large, car peuvent être poursuivies des manquements à une disposition contenue dans le droit primaire mais aussi dans le droit dérivé (règlement, directive et décision). La Cour de justice sanctionne également les violations du droit conventionnel (accords internationaux liant les institutions communautaires et les Etats) et aussi celle des principes généraux du droit de l'Union et des droits fondamentaux qu'il garantit.

La violation doit être « imputable à l'Etat », notion conçue de manière extensive par la Cour (imputabilité aux autorités centrales de l'Etat, à ses organes administratifs, voire à des collectivités territoriales le composant telle que les communes ou les régions. Mais la violation peut également être imputée à « une institution constitutionnellement indépendante » telle que le législateur ou le juge national. La violation des obligations incombant aux Etats membres peut prendre la forme d'un comportement actif (adoption d'une norme ou d'un comportement contraire aux obligations souscrites), mais aussi passif (abstention d'agir comme par exemple une non transposition d'une directive). Dans le même souci d'efficacité de la procédure, les moyens de défense des Etats sont appréciés strictement par la Cour, et excluent systématiquement l'exception d'inexécution, la survenance de difficultés internes, l'exception d'illégalité de la norme violée. La force majeure pourrait être admise, mais encore faut-il qu'elle soit irrésistible, mais surtout extérieure à l'Etat, ce qui n'est que très exceptionnellement pensable.

La saisine de la Cour de justice est précédée d'une procédure préalable engagée par la Commission qui consiste à donner à l'Etat membre concerné l'occasion de répondre aux griefs qui lui sont adressés, voire de remédier à la violation qui lui est reprochée.

Si cette procédure n'amène pas l'Etat membre à mettre fin au manquement, un recours pour violation du droit de l'Union peut être introduit auprès de la Cour de justice. Le recours peut être engagé soit par la Commission - c'est, en pratique, le cas le plus fréquent - soit par un Etat membre. En revanche, les auteurs du traité n'ont pas voulu que la responsabilité d'un Etat membre puisse être engagée à l'initiative de particuliers, qui peuvent tout au plus attirer l'attention de la Commission en portant plainte, mais qui n'obligera en rien cette dernière à engager l'action, car la Commission dispose clairement de ce qu'en droit interne, on pourrait appeler « l'opportunité des poursuites ».

Si la Cour de justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une de ses obligations, cet Etat est tenu de tirer les conséquences impliquées par l'arrêt qui n'a qu'un caractère déclaratoire. Le juge de l'Union n'est pas doté d'un pouvoir d'injonction à l'encontre de l'Etat en cause. Il ne peut pas par exemple écarter ou annuler une législation nationale jugée

contraire aux règles communautaires, comme pourrait le faire une cour suprême d'un Etat fédéral. Cette impossibilité atteste de l'autonomie des deux ordres juridiques et est une nouvelle illustration de la répartition « verticale » des compétences. Le caractère déclaratoire de l'arrêt ne signifie cependant pas qu'il soit sans conséquence, puisque le traité prévoit clairement que l'Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt ». Bien qu'il ne mentionne pas de délai, la Cour de justice souligne que « l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit communautaire exige que cette exécution soit entamée immédiatement et aboutisse dans des délais aussi brefs que possible ». Par ailleurs, l'arrêt en manquement est doté de l'autorité de la chose jugée, ce qui a pour effet d'amener les autorités nationales à assurer l'exécution des arrêts en manquement, au premier rang desquelles, les juridictions nationales, qui « ont l'obligation d'assurer le respect de l'arrêt dans l'exercice de leur mission ». En cas d'obstination persistante de l'Etat, la Commission est fondée à introduire un nouvel arrêt en manquement (procédure de « manquement sur manquement »), pour violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt initial. Cette procédure a été singulièrement renforcée par une modification introduite par le traité de Maastricht. En effet, si, après une nouvelle saisine par la Commission, la Cour de justice constate que l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. Alors que la rédaction du traité semblait consacrer le caractère alternatif de ces sanctions, la Cour de justice, sensible au caractère et aux finalités différents de l'amende (qui vise plutôt à réparer pour le passé les conséquences dommageables de la violation) et de l'astreinte (qui présente un caractère coercitif pour l'avenir, et vise à pousser l'Etat à se conformer le plus vite possible) à consacré la possibilité de cumul des deux sanctions, en condamnant la France pour la première fois en 2005 au paiement d'une amende forfaitaire de 20 millions d'euros et d'une lourde astreinte de près de 58 millions d'euros par semestre d'inexécution. L'affaire était réellement exemplaire, puisque le manquement initial avait été constaté en 1991, et que la violation était relative au non respect persistant des règles communes sur la protection des ressources biologiques de la mer (affaire dite de la capture des « poissons sous-taille »).

On signalera enfin que depuis le traité de Lisbonne, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur proposition de cette dernière, une sanction pécuniaire peut être infligée par la Cour à l'Etat membre concerné dès le stade du premier arrêt en manquement.

#### **- Article 263 et 264 (ex-article 230-231 TCE) initialement article 173- 174CEE**

Organise le recours en **annulation**

Le recours en annulation met en œuvre une procédure destinée à assurer le respect par les autorités normatives de l'Union de la légalité communautaire. Très souvent comparé au recours pour excès de pouvoir engagé devant le juge administratif français, le recours en annulation, comme son nom l'indique permet aux requérants de déférer devant le juge communautaire un acte d'une institution (notamment règlement, directive, décision), d'un organe ou un organisme de l'Union (notamment règlement, directive, décision) qu'il estime illégal en vue d'obtenir son annulation.

Largement ouvert aux requérants « privilégiés » (Parlement européen, Conseil, Commission et Etats membres) qui peuvent agir de manière inconditionnée sans avoir à respecter de conditions de recevabilité autres que le délai du recours (2 mois, à compter soit de la publication de l'acte au *JOUE*, soit de sa notification au requérant ou à défaut du jour où celui-ci en a eu connaissance), qui sont à cet égard des auxiliaires objectifs du juge de l'Union en vue d'assurer que les institutions agissent conformément aux obligations que le traité leur impose, il est également accessible aux particuliers, qui peuvent attaquer dans le même délai, les décisions qui leur sont adressées, mais aussi, à des conditions plus restrictives, d'autres actes du droit dérivé. Ils doivent à cet égard prouver un intérêt à agir, mais aussi une qualité pour agir, en ce sens qu'ils doivent établir qu'ils sont « directement et individuellement concernés » par l'acte qu'ils contestent. Les moyens d'annulation prévus par le traité recourent assez largement le contrôle de la légalité interne et de la légalité externe de l'acte, à l'image des « cas d'ouverture » prévus par le recours pour excès de pouvoir français (recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir). Si le recours est fondé, le juge déclarera nul et non avenu l'acte contesté.

#### **- Article 265 et 266 (ex-article 232-233 TCE) initialement article 175- 176 CEE)**

Organise le recours en **carence**

Si le recours en annulation est traditionnellement présenté comme un contrôle de la légalité de l'action, le recours en carence met en œuvre, de manière extrêmement moderne un contrôle de la légalité de l'inaction. Ce recours est nécessaire pour empêcher que l'inertie institutionnelle puisse porter atteinte aux objectifs des traités, et notamment la répartition des compétences et des pouvoirs qu'ils prévoient.

L'abstention de statuer peut être concerner les obligations d'agir qui pèsent sur le Conseil, la Commission, le Parlement européen et la BCE ainsi les organes et organismes de l'Union. Un recours en carence peut être engagé en cas de carence institutionnelle par « les Etats membres et les autres institutions de la Communauté ». Il est également ouvert aux particuliers lorsqu'une institution a manqué de leur adresser un acte « autre qu'une recommandation ou un avis ». Cette précision implique à l'évidence que la carence, quelles que soient les hypothèses, concerne un acte obligatoire produisant des effets juridiques, et que s'agissant de la sanction du défaut d'actes adressés aux particuliers, les règlements, les directives, et les actes susceptibles d'être adressés à une autre personne que le requérant sont exclus. Pour qu'un recours en carence soit recevable, le traité exige que l'institution en cause ait « été préalablement invitée à agir » par le requérant. Si à la suite de l'invitation à agir, l'institution concernée n'a pas pris position dans un délai de deux mois, le requérant peut former un recours dans un nouveau délai de deux mois. Le défaut de prise de position ouvre l'accès au juge. Néanmoins, lorsque la carence est éliminée à l'expiration des délais légaux et avant la saisine du juge ou après l'introduction du recours, l'action est irrecevable dans le premier cas, et fait l'objet d'un non lieu à statuer dans le second cas. L'arrêt constatant la carence est par nature déclaratoire. Il s'ensuit qu'il ne contient ni injonction, ni d'éléments permettant au juge communautaire de se

substituer à l'institution défaillante. Ainsi, l'institution « dont l'abstention a été déclarée contraire au présent traité » est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt. Au besoin, le non respect de l'autorité de chose jugée de l'arrêt par l'institution pourra être sanctionnée par la voie d'une action en responsabilité extra-contractuelle.

#### - Article 267 (ex-article 234 TCE) initialement article 177CEE

Organise le renvoi **préjudiciel** en interprétation et en appréciation de validité.

Cette voie de droit consiste en un mécanisme de collaboration avec l'ensemble des juridictions des États membres, lesquelles sont les juges de droit commun du droit de l'Union. C'est une procédure de juge à juge, qui n'est pas à la disponibilité des parties au recours au principal.

Pour assurer une application effective et homogène de la législation de l'Union et éviter toute interprétation divergente, les juges nationaux peuvent, et parfois doivent, se tourner vers le juge communautaire pour demander de préciser un point d'interprétation du droit de l'Union, afin de leur permettre, par exemple, de vérifier la conformité avec ce droit de leur législation nationale. La demande préjudicielle peut aussi viser le contrôle de la validité d'un acte du droit de l'Union qui serait applicable dans la contentieux dont le juge national est appelé à connaître.

*Pour des détails sur le renvoi préjudiciel, voir les développements infra)*

#### - Article 268 (ex-article 235 TCE) initialement article 178 CEE

Organise le contentieux de la **réparation** (actions en responsabilité).

Il s'agit de tous les recours visant à obtenir réparation des dommages causés par l'activité normative ou matérielle des institutions de l'Union européenne ou leurs agents. Le principe de l'instauration d'une Communauté de droit n'aurait pas pu être complet s'il ne s'était pas accompagné d'une protection des dommages susceptibles d'être causés par l'activité communautaire. Le dispositif en vigueur pose le principe de la compétence de la Cour de justice, le TPI n'étant saisi que des actions engagées par les particuliers. Le second exige de la Communauté qu'elle répare « conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ». La relation entretenue par ce recours en responsabilité extracontractuelle avec les autres voies contentieuses a soulevé des interrogations, tranchées par la Cour de justice en faveur de l'autonomie du recours en indemnité. Celui-ci « est une voie de recours autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique ». Tout particulier ou tout État membre peut introduire une action, dans un délai de « cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu », en vue d'obtenir la réparation du préjudice prétendument subi. S'agissant du défendeur, il s'incarne dans l'institution ou l'organe qui est à l'origine du dommage.

#### - Article 270 (ex-article 236 TCE) initialement article 179 CEE

Organise le contentieux de la **fonction publique** de l'Union, c'est à dire tout litige entre l'Union et ses agents dans les limites et conditions déterminées par le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents de l'Union. Ce contentieux est désormais confié au TFPUE qui a une compétence de pleine juridiction, selon l'objet de la requête, il peut annuler l'acte incriminé et/ou octroyer une indemnité en compensation du préjudice subi.

#### - Article 272 (ex-article 238 TCE) initialement article 181CEE

Organise la **responsabilité contractuelle** de l'UE

Celle-ci permet à la juridiction communautaire de statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par l'Union ou pour son compte.

#### - Article 277 (ex-article 241 TCE) initialement article 184 CEE

Organise l'**exception d'illégalité**.

Il s'agit de la possibilité d'invoquer l'illégalité de l'acte et en demander l'inapplicabilité au delà du délai du recours direct en annulation, et à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union. Nonobstant l'expiration des délais du recours directe en annulation, « toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement arrêté » selon la procédure de codécision, « ou un règlement du Conseil, de la Commission ou de la BCE, se prévaloir des moyens » du recours en annulation « pour invoquer devant la Cour de justice l'inapplicabilité de ce règlement ». C'est sur ce fondement que la légalité d'un règlement peut être examinée, mais cette fois, de manière incidente, par la voie de l'exception. Ce que recherche le justiciable ce n'est pas l'annulation pure et simple de l'acte, mais son inapplication au cas d'espèce.

Ces différentes voies de droit ne sont cependant pas également à disposition des différentes composantes de la juridiction communautaire, et implique qu'on dise quelques mots de la répartition des compétences entre la Cour, le Tribunal, et le tribunal de la fonction publique.

### 3.- Répartition des compétences entre les différents organes de la juridiction communautaire

La complexification de la structure de la juridiction communautaire aboutit à une répartition des compétences entre Cour, Tribunal et tribunal de la fonction publique qui ne répond pas à des critères uniques, et implique de ne pas commettre d'erreur au moment dans l'utilisation de l'une ou l'autre de ces voies de droit.

**Certaines d'entre elles sont pour l'instant réservées à la Cour** : il s'agit du recours en constatation de manquement, c'est à dire du contrôle de l'activité des EM au regard de leurs obligations communautaires.

Raisons : qualité de défendeur, mais on pourrait concevoir que certains manquements non contestés soient de la compétence du TPI, évolution à laquelle les États, pour des raisons évidentes de susceptibilité, se sont toujours opposés.

Il s'agit aussi de la procédure de collaboration entre le juge national et le juge communautaire, c'est à dire du renvoi préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité.

Prévu dans le traité de Nice que certaines questions préjudicielles pourraient être transférées au Tribunal, mais réticence de la Cour (souci d'unité et d'uniformité du droit co. + impossibilité de prévoir un pourvoi dans une procédure sans parties).

De même, et en toute logique, compétence exclusive de la Cour pour les voies de réformation à l'encontre des décisions du tribunal

**Le pourvoi** : La Cour de justice peut être saisie de pourvois, limités aux questions de droit, contre les arrêts et ordonnances du Tribunal. Si le pourvoi est recevable et fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Dans le cas où l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut trancher elle-même le litige. Dans le cas contraire, elle renvoie l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision rendue par la Cour dans le cadre du pourvoi.

**Le réexamen** : Les décisions du Tribunal statuant sur des recours formés contre les décisions du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de justice dans les conditions prévues dans le protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

**L'usage des autres voies de droit est partagé** entre les différentes branches de la juridiction communautaire selon des critères variables

Critère le plus simple : **critère du domaine matériel du contentieux** considéré : c'est ce critère qui conditionne la compétence du tribunal de la fonction publique, qui intervient dans le domaine du contentieux de la fonction publique de l'Union européenne entendu au sens large.

Il est compétent pour connaître en première instance des litiges entre l'Union européenne et ses agents en vertu de l'article 270 TFUE, ce qui représente, en conséquence, quelques 120 affaires par an, pour un personnel des institutions de l'Union avoisinant les 35 000 personnes. Ces litiges concernent non seulement les questions relatives aux relations de travail proprement dites (rémunération, déroulement de la carrière, recrutement, mesures disciplinaires, etc.), mais également le régime de sécurité sociale (maladie, vieillesse, invalidité, accident du travail, allocations familiales, etc.). Il est également compétent pour les litiges entre tout organe ou organisme et son personnel, pour lesquels la compétence est attribuée à la Cour de justice de l'Union européenne (par exemple les litiges entre Europol, l'Office pour l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) ou la Banque européenne d'investissement et leurs agents). Pour régler ce genre de litiges, le TFP est susceptible d'être saisi en annulation, en carence, en responsabilité, ou par la voie de l'exception d'illégalité.

Second critère un peu plus complexe, car il connaît un certain nombre d'exceptions, c'est le **critère fondé sur la qualité du requérant** : normalement, les recours introduits par des personnes privées sont de la compétence du Tribunal, lors que les recours intentés par les États membres ou les institutions sont de la compétence de la Cour.

Ainsi, un recours en annulation introduits **par les personnes physiques ou morales** et dirigés contre les actes des institutions et des organes et organismes de l'Union européenne (dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement) ainsi que contre les actes réglementaires (qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution) ou les recours en carence introduits par les particuliers contre une abstention de statuer de ces institutions, organes et organismes sont de la compétence du tribunal, alors que ces mêmes recours, diligentés par les États ou les institutions sont normalement de la compétence de la Cour.

Cette vision doit cependant être nuancée, car les dispositions combinées de l'article 256 § 1 (ex-article 225 § 1 TCE) et de l'article 51 du statut de la Cour aboutissent à confier également au Tribunal

des recours formés par les États membres contre la Commission ;

des recours formés par les États membres contre le Conseil concernant les actes pris dans le domaine des aides d'État, les mesures de défense commerciale («dumping») et les actes par lesquels il exerce des compétences d'exécution ;

des recours visant à obtenir réparation des dommages causés par les institutions de l'Union européenne ou leurs agents ;

des recours se fondant sur des contrats passés par l'Union européenne, qui prévoient expressément la compétence du Tribunal ;

des recours en matière de marque communautaire ;

des recours formés contre les décisions de l'Office communautaire des variétés végétales ainsi que contre celles de l'Agence européenne des produits chimiques.

Enfin, le Tribunal est évidemment exclusivement compétent pour traiter des pourvois intentés contre les décisions du Tribunal de la fonction publique (sous réserve de la procédure exceptionnelle de réexamen de sa décision devant la Cour mentionnée plus haut.

On notera enfin que quand une requête est introduite par erreur devant l'une des trois branches de la juridiction communautaire, le statut prévoit une procédure de retransmission de la requête de greffe à greffe (entre la Cour et le Tribunal, voir article 54 du statut de la Cour)

#### 4.- Procédure devant la juridiction communautaire

Quelle que soit la nature de l'affaire et quelle que soit la branche de la juridiction saisie, la procédure comprend une phase écrite et généralement une phase orale, qui est publique. Il convient cependant de faire une distinction entre, d'une part, la procédure de renvoi préjudiciel et, d'autre part, celle des autres recours, appelés recours directs

##### **La saisine de la juridiction communautaire et la procédure écrite**

###### **-dans les recours directs**

La Cour doit être saisie de l'affaire par une requête adressée à son greffe. Le greffier fait publier une communication relative au recours au Journal officiel de l'Union européenne, en précisant les moyens et les conclusions du requérant. En même temps, la requête est signifiée à la partie adverse, qui dispose d'un mois pour déposer un mémoire en défense. Le requérant aura droit à une réplique, le défendeur à une duplique, le délai étant chaque fois fixé à un mois. Les délais de production de ces documents doivent être respectés, sauf prorogation accordée par le président.

Dans les deux types de recours, un juge rapporteur et un avocat général, chargés de suivre le déroulement de l'affaire, sont désignés respectivement par le président et le premier avocat général.

##### **Les mesures préparatoires et le rapport d'audience**

Dans toutes les procédures, une fois la procédure écrite clôturée, les parties sont invitées à indiquer, dans un délai d'un mois, si et pourquoi elles demandent la tenue d'une audience de plaidoirie. La Cour décide, sur rapport du juge rapporteur et après avoir entendu l'avocat général, si l'affaire nécessite des mesures d'instruction, à quelle formation de jugement il y a lieu de renvoyer l'affaire et s'il y a lieu de tenir une audience de plaidoiries dont le président fixera la date. Le juge rapporteur résume, dans un rapport d'audience, les faits allégués ainsi que les arguments des parties et, le cas échéant, ceux des intervenants. Ce rapport est rendu public dans la langue de procédure lors de l'audience.

##### **La procédure orale : audience publique et conclusions de l'avocat général**

L'affaire est plaidée en audience publique, devant la formation de jugement et l'avocat général. Les juges et l'avocat général peuvent poser aux parties les questions qu'ils jugent opportunes. Quelques semaines plus tard, les conclusions de l'avocat général sont présentées devant la Cour de justice, à nouveau en audience publique. Il y analyse en détail les aspects notamment juridiques du litige et propose en toute indépendance à la Cour de justice la réponse qu'il estime devoir être apportée au problème posé. C'est ainsi que se termine la phase orale de la procédure. Lorsqu'il est considéré que l'affaire ne soulève aucune question de droit nouvelle, la Cour peut décider, l'avocat général entendu, que l'affaire sera jugée sans conclusions.

##### **Les arrêts**

Les juges délibèrent sur la base d'un projet d'arrêt établi par le juge rapporteur. Chaque juge de la formation de jugement concernée peut proposer des modifications. Les décisions de la Cour de justice sont prises à la majorité et il n'est pas fait état des éventuelles opinions dissidentes. Les arrêts sont signés par tous les juges ayant participé au délibéré et leur dispositif est prononcé en audience publique. Les arrêts et les conclusions des avocats généraux sont disponibles sur le site Internet CURIA le jour même de leur prononcé ou de leur lecture. Ils sont, dans la plupart des cas, publiés ultérieurement au Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal.

##### **La procédure accélérée**

La procédure accélérée permet à la Cour de justice de statuer rapidement dans les affaires présentant une urgence extrême en réduisant les délais au maximum et en accordant à ces affaires une priorité absolue. À la suite d'une demande introduite par l'une des parties, il appartient au président de la Cour de décider, sur proposition du juge rapporteur et après avoir entendu l'avocat général et les autres parties, si une urgence particulière justifie le recours à la procédure accélérée.

##### **La procédure de référé**

Un recours formé devant la juridiction communautaire n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de l'acte attaqué. Le juge peut toutefois en ordonner le sursis à l'exécution ou prescrire d'autres mesures provisoires. Le président ou, le cas échéant, un autre juge - en qualité de juge des référés - statue sur une telle demande par une ordonnance motivée.

Des mesures provisoires ne sont accordées que si trois conditions sont réunies :

1) le recours au fond doit apparaître, à première vue, fondé □ 2) le demandeur doit établir l'urgence des mesures, sans lesquelles il subirait un préjudice grave et irréparable □ 3) les mesures provisoires doivent tenir compte de la mise en balance des intérêts des parties et de l'intérêt général.

L'ordonnance a un caractère provisoire et ne préjuge en rien de la décision de fond dans l'affaire au principal. Par ailleurs, une décision de référé devant les échelons inférieurs de la juridiction communautaire peut faire l'objet d'un pourvoi devant l'échelon supérieur.

##### **-Particularités de la procédure préjudicielle devant la Cour**

Dans les renvois préjudiciels, la juridiction nationale soumet à la Cour de justice des questions relatives à l'interprétation ou à

la validité d'une disposition du droit de l'Union, généralement sous la forme d'une décision juridictionnelle conformément aux règles nationales de procédure. C'est une procédure de transmission de greffe à greffe, relativement dépourvue de formalisme.

Une fois la demande traduite dans toutes les langues de l'Union par le service de traduction de la Cour, le greffe la notifie aux parties impliquées dans l'affaire au principal, mais aussi à tous les États membres et aux institutions de l'Union. Il fait publier au Journal officiel une communication indiquant, notamment, les parties en cause et le contenu des questions.

Les parties, les États membres et les institutions disposent de deux mois pour soumettre à la Cour de justice leurs observations écrites.

### **La procédure simplifiée**

Lorsqu'une question préjudicielle est identique à une question sur laquelle la Cour de justice a déjà été amenée à se prononcer ou lorsque la réponse à cette question ne laisse place à aucun doute raisonnable ou peut être clairement déduite de la jurisprudence, la Cour peut, après avoir entendu l'avocat général, statuer par voie d'ordonnance motivée, en faisant notamment référence à l'arrêt déjà rendu sur cette question ou à la jurisprudence pertinente.

### **La procédure accélérée**

La procédure accélérée existe également pour les renvois préjudiciels. Dans ce cas, la demande est faite par la juridiction nationale qui saisit la Cour et doit exposer, dans sa demande, les circonstances établissant l'urgence extraordinaire à statuer sur la question posée à titre préjudiciel.

### **La procédure préjudicielle d'urgence (PPU)**

Cette procédure permet à la Cour de justice de traiter dans un délai considérablement raccourci les questions les plus sensibles relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (coopération policière et judiciaire en matière civile et pénale ainsi que visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes). Les affaires soumises à la PPU sont confiées à une chambre à cinq juges spécialement désignée et la phase écrite se déroule, dans la pratique, essentiellement par voie électronique et est extrêmement réduite, tant dans sa durée que dans le nombre d'acteurs autorisés à soumettre des observations écrites, la plupart des acteurs intervenant lors de la phase orale de la procédure, qui est obligatoire.

### **Les frais de la procédure**

La procédure devant la Cour de justice est exempte de frais. En revanche, les frais de l'avocat habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre, par lequel les parties doivent se faire représenter, ne sont pas pris en charge par la Cour. Cependant, si une partie se trouve dans l'impossibilité de faire face en totalité ou en partie aux frais de l'instance, elle peut, sans être représentée par un avocat, demander le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite. La demande doit être accompagnée de tous les renseignements nécessaires établissant l'état d'indigence dans lequel se trouve cette partie.

### **Le régime linguistique**

Dans les recours directs, la langue utilisée pour la requête (qui peut être l'une des 23 langues officielles de l'Union européenne) sera la langue de procédure de l'affaire, c'est-à-dire la langue dans laquelle elle se déroulera. S'agissant des renvois préjudiciels, la langue de la procédure est celle de la juridiction nationale qui s'adresse à la Cour de justice. Les débats qui ont lieu lors des audiences sont interprétés simultanément, selon les besoins, dans différentes langues officielles de l'Union européenne. Les juges délibèrent, sans interprètes, dans une langue commune qui, traditionnellement, est le français.

## **Conclusion**

### **Synthèse sur la spécificité de la juridiction de l'Union**

Si on se réfère à une comparaison avec ce qu'on connaît des juridictions internationales, la juridiction de l'Union présente des caractéristiques singulières ou spécifiques

D'abord, c'est UNE JURIDICTION OBLIGATOIRE. Dans tous les cas où elle est prévue par les traités, la juridiction de la Cour de l'UE est obligatoire. A la différence de la situation qui prévaut en règle générale en droit international, elle n'est en aucun cas subordonnée au consentement du défendeur, sauf, mais l'exception est vraiment minime, pour les litiges nés des contrats conclus par la Communauté qui ne peuvent relever de la juridiction de la Cour qu'au cas où ils comportent une clause compromissoire, qui permettra la saisine unilatérale par l'un des cocontractants.

C'est aussi UNE JURIDICTION ACCESSIBLE. Alors que l'individu n'a que très exceptionnellement accès à la juridiction internationale, le système contentieux communautaire ouvre une série de voies de recours permettant aux personnes physiques ou morales de saisir le tribunal ou la Cour en vue de faire trancher les litiges qui les opposent aux institutions. Même si ces actions sont enfermées dans certaines limites procédurales, elles traduisent le fait que l'ordre juridique communautaire, "concerne directement les justiciables de la Communauté", dans la mesure où les sujets du droit communautaire "sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants", selon la formule employée dans l'affaire van Gend en Loos.

C'est enfin UNE JURIDICTION DONT LES DECISIONS SONT CONTRAIGNANTES. Si l'on compare une fois encore la juridiction communautaire avec la juridiction internationale, l'une des originalités, et non des moindres, de la première, est que ses décisions ne sont pas seulement obligatoires pour les États dans l'ordre international, mais sont en outre revêtue de la force exécutoire dans l'ordre interne, c'est-à-dire doivent être exécutées par les autorités des États membres au même titre qu'un jugement prononcé par un tribunal national. La Cour s'est d'ailleurs montrée très attachée à préserver l'autorité qui s'attache

à ses décisions, en s'opposant notamment à la mise en place par voie d'accord international d'un système juridictionnel qui priverait ses arrêts rendus à titre préjudiciel d'un effet obligatoire comparable à celui qui leur est reconnu dans le système communautaire.

Cette spécificité peut aussi être caractérisée si on analyse la multiplicité des fonctions assumées par le système juridictionnel de l'Union dans son ensemble.

En d'autres termes, il est impossible de réduire la nature de la juridiction communautaire à l'une des catégories généralement utilisées pour établir une typologie des instances juridictionnelles dans l'ordre international comme dans l'ordre interne. La pluralité de ses attributions contentieuses et non contentieuses confère au juge communautaire un statut complexe, irréductible à toute transposition analogique des définitions classiques.

La Cour assume ainsi des fonctions de JURIDICION INTERNATIONALE. Dans la mesure où elle est compétent pour statuer sur les recours introduits par la Commission ou par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre auquel il est reproché de ne pas avoir respecté ses engagements conventionnels. En d'autres termes, dans le cadre du recours en constatation de manquement, le juge communautaire sanctionne bien le respect par les états membres d'un engagement international

Elle exerce aussi des attributions de JURIDICION CONSTITUTIONNELLE. De ce point de vue, la mission de la Cour se rapproche de celle confiée aux juridictions constitutionnelles, aussi bien dans les Etats fédéraux que dans les Etats unitaires. En premier lieu, la Cour est chargée, à la manière d'une cour suprême fédérale, de veiller au respect de la répartition des compétences instituée par la "charte constitutionnelle de base" entre les différentes entités superposées. La complexité du partage des compétences explique l'importance du rôle joué par le juge en qualité d'arbitre des compétences et de garant des équilibres constitutionnels entre l'Union et ses Etats membres. En deuxième lieu, la Cour, à la manière d'une juridiction constitutionnelle dans un Etat fédéral mais aussi unitaire, est le régulateur du fonctionnement des pouvoirs. C'est à elle de veiller au respect du principe d'attribution des pouvoirs, de séparation des pouvoirs et d'équilibre institutionnel au sein d'un système complexe où la pluralité de fonctions exercées par chaque organe rend encore plus indispensable l'intervention du juge. Enfin, une fois encore à la manière de certaines juridictions constitutionnelles, la Cour peut être saisie de la compatibilité avec la charte constitutionnelle d'un accord international dont la conclusion est envisagée : la procédure consultative de l'ex-article 300 (ex-art. 228) § 5 et 6 CE, qui permet à la Cour d'émettre, à la demande du Conseil, de la Commission ou d'un Etat membre, et, depuis le traité de Nice, du Parlement européen, un avis conditionnant la conclusion de l'accord, n'est pas sans rappeler certaines compétences du juge constitutionnel et notamment du Conseil constitutionnel français.

La juridiction de l'union est aussi la JURIDICION ADMINISTRATIVE DE L'ACTIVITE DES INSTITUTIONS —C'est sans doute cette fonction qui est apparue le plus clairement d'un point de vue historique. L'institution de la Cour de justice par les rédacteurs du traité de Paris avait précisément pour but de contrôler les responsabilités administratives confiées à la Haute Autorité dans le secteur du charbon et de l'acier, en vue d'assurer aux opérateurs économiques une protection juridictionnelle au moins équivalente à celle dont ils disposaient antérieurement au transfert des compétences effectué par les Traités, de la part de leurs systèmes juridictionnels nationaux. Par la suite, cette vision s'est élargie dans le sens de la mise en place d'un système complet de contrôle de légalité et de responsabilité administrative, matérialisé par les recours en annulation, en carence, l'exception d'illégalité, et les différentes actions en indemnité et recours de pleine juridiction. A ce dispositif, comparable à ceux qui existent sous des formes variables dans les droits des Etats membres, s'ajoute les compétences reconnues à la Cour puis au Tribunal et désormais au Tribunal spécialisé en matière de contentieux de la fonction publique.

Enfin, on peut donc dire que la Cour exerce des fonctions de JURIDICION REGULATRICE par le renvoi préjudiciel. En effet, la compétence reconnue aux juridictions nationales en matière d'application du droit communautaire dans chaque Etat membre rendait indispensable l'attribution à la juridiction communautaire d'une mission de régulation destinée à assurer l'uniformité d'application des règles communes sur l'ensemble du territoire communautaire. En d'autres termes, il était nécessaire que soit institué au sein de l'ordre juridique nouveau créé par les traités un mécanisme permettant de garantir l'homogénéité de la jurisprudence des tribunaux dotés d'une compétence territoriale limitée et les auteurs des Traités ont donc imaginé un mécanisme original, reposant sur l'idée de coopération judiciaire, sous la forme du renvoi préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité.

C'est aussi la raison pour laquelle on dira quelques mots maintenant de la branche décentralisée de la juridiction communautaire, qui est constituée par l'ensemble des juridictions des Etats membres.

## **Section 2 : La juridiction décentralisée : le juge national, juge communautaire de droit commun**

Contrairement à une vision déformée du système communautaire, qui a longtemps occulté le rôle essentiel joué par les Etats membres dans la mise en œuvre des règles communes et ignoré le caractère essentiellement décentralisé de leur exécution, pour mettre l'accent sur les spécificités des mécanismes du droit de l'intégration, la logique de l'application du droit communautaire repose toute entière, dans les hypothèses où les traités n'ont pas attribué de compétences d'exécution à la Communauté, sur la reconnaissance de compétences propres des Etats membres, le plus souvent exprimée sous la forme d'un principe dit de *l'autonomie institutionnelle et procédurale* des droits nationaux.

Cette notion, présente en filigrane dans l'ensemble de la jurisprudence de la Cour, signifie que l'exécution du droit communautaire doit se faire en principe "dans le respect des formes et procédures du droit national" (CJCE 11 février 1971 Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, 39/70, Rec., 49. V. également CJCE 21 septembre 1983 Deutsche Milchkontor, 205/82 à 215/82, Rec., 2633, 12 juin 1990 Allemagne c/ Commission, C-8/88, Rec., I-2321).

A titre d'exemple, on rappellera le rôle des Etats dans l'*exécution normative* du droit communautaire dont l'illustration la plus connue est les exigences pesant sur les États en matière de transposition et d'exécution des directives imposent aux autorités nationales l'obligation d'adopter les normes nécessaires à l'application effective des dispositions de l'acte, selon les formes et les moyens du droit national.

De même, l'*application administrative* des règles communautaires relève également d'un partage de compétences entre l'Union et ses Etats membres. Elle peut s'effectuer soit sous la forme de l'administration directe, soit sous la forme de l'administration indirecte. La première hypothèse est relativement limitée, et concerne principalement l'application du traité CECA et la mise en œuvre des règles de concurrence, ainsi que dans une certaine mesure l'octroi des concours des fonds structurels. La solution dominante correspond à l'attribution aux administrations nationales de la responsabilité d'appliquer les réglementations de l'Union aux cas individuels. Selon les termes de la Déclaration n° 43 insérée dans l'Acte final d'Amsterdam, "la mise en œuvre, sur le plan administratif, du droit communautaire incombe par principe aux Etats membres conformément à leur régime constitutionnel".

C'est ainsi par exemple que les services douaniers et fiscaux nationaux sont chargés, par une sorte de dédoublement fonctionnel, de la perception pour le compte de la Communauté, des droits de douane, prélèvements agricoles, pourcentage de la TVA, qui constituent pour partie les recettes du budget communautaire. Il en est de même pour la gestion de la politique agricole commune, qui est confiée aux services administratifs et aux organismes d'intervention nationaux.

S'agissant de l'*exécution juridictionnelle* qui nous intéresse ici, c'est la même logique qui est à l'œuvre.

#### 1.- Cadre général

De même que les autorités législatives et administratives nationales doivent mettre leurs pouvoirs au service de leur compétence d'exécution du droit de l'Union, les juridictions nationales sont appelées à constituer les relais de la mise en œuvre du droit de l'Union sur le terrain contentieux.

En effet, le principe de primauté tel qu'il a été défini par la Cour implique qu'en cas de conflit dans l'ordre juridique interne entre une norme communautaire et une norme nationale, la première doit prévaloir.

Mais cette prévalence du droit communautaire ne peut être assurée que par l'intervention des autorités nationales : le juge communautaire peut certes affirmer la supériorité du droit communautaire, voire constater l'incompatibilité d'un acte national au regard du droit communautaire dans l'ordre juridique communautaire dans le cadre du recours en constatation de manquement, mais la Cour n'a pas le pouvoir d'annuler la norme nationale illicite.

C'est donc aux autorités nationales, et au plan contentieux en particulier aux juridictions nationales, qu'il appartient d'éliminer de l'ordonnancement juridique interne les dispositions incompatibles avec les engagements de l'État membre, et le cas échéant de tirer toutes les conséquences au profit des sujets du droit communautaire, d'une violation par les EM de leurs obligations communautaires.

C'est en ce sens que le juge national peut être qualifié de "juge communautaire de droit commun", investi, par un dédoublement de sa fonction, d'une mission communautaire à côté de ses attributions nationales.

Le devoir du juge national en la matière a d'ailleurs été clairement précisé par la Cour : l'obligation des instances nationales d'exécuter le droit communautaire sur leur territoire s'impose

"à toutes les autorités des Etats membres y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles" (CJCE 10 avril 1984 Von Colson et Kamann, 14/83, Rec., 1891. V. aussi CJCE 27 février 1980 Just, 68/79, Rec., 501.)

C'est la reconnaissance du principe d'autonomie institutionnelle au sens strict, selon lequel les Etats membres ont une compétence exclusive pour déterminer d'abord les organes qui seront chargés d'exécuter le droit communautaire, et en l'espèce la compétence juridictionnelle (CJCE 19 décembre 1968 Salgoil, 13/68, Rec., 661)

Cette constatation a pour corollaire la reconnaissance du principe d'autonomie des droits nationaux sous l'angle procédural cette fois, selon lequel il incombe au droit interne d'assurer, conformément à ses procédures propres, la garantie effective du respect du droit communautaire.

Le droit communautaire, selon la Cour

"ne limite (...) pas le pouvoir des juridictions nationales compétentes d'appliquer, parmi les divers procédés de l'ordre juridique interne, ceux qui sont appropriés pour sauvegarder les droits individuels conférés par le droit communautaire" (CJCE 3 avril 1968 Molkerei Zentrale, 28/67, Rec., 211 ; 4 avril 1968 Lück, 34/67, Rec., 369)

C'est dire que les Etats membres disposent de la compétence de fixer les règles de forme et de procédure applicables à la mise en œuvre juridictionnelle interne du droit communautaire. Comme l'a précisé la Cour de justice dans l'affaire dite des "croisières du beurre", le traité

"n'a pas entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national" (CJCE 7 juillet 1981 Rewe-Handelsgesellschaft Nord et Rewe-Markt Steffen, 158/80, Rec., 1805, sp. p. 1838)

L'autonomie institutionnelle et procédurale ne saurait pour autant être absolue. La reconnaissance d'un monopole d'exécution aux Etats membres organisé exclusivement selon les règles du droit national risquerait en effet de mettre en péril l'uniformité d'application du droit communautaire, du fait des divergences dans l'exercice des compétences nationales d'exécution, et d'affecter les bases mêmes de la compétence normative communautaire, en paralysant les effets des normes adoptées par les institutions dans le champ de cette compétence. C'est la raison pour laquelle la compétence nationale exprimée par le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale doit être encadrée afin de se concilier avec les exigences d'application uniforme et effective du droit communautaire. La compétence de choix des organes d'exécution, des formes et des moyens de l'application, des procédures de sanction juridictionnelle, a ainsi fait l'objet d'un cadrage rigoureux, caractéristique de la dialectique autonomie/uniformité qui est au cœur du processus d'intégration juridique. C'est sur cette base qu'ont été dégagés les deux tests-clés auxquels le juge communautaire soumet l'exercice par les autorités nationales de leur pouvoir d'exécution du droit communautaire : les mesures nationales doivent être au moins aussi favorables en matière d'application du droit communautaire qu'en matière d'application du droit national (principe d'équivalence) ;

elles doivent en second lieu ne pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits issus du droit communautaire (principe d'effectivité ; 9 novembre 1983 San Giorgio, 199/82, Rec., 3595).

Pour le reste, les missions du juge national, conçu comme juge communautaire de droit commun se confondent assez largement avec les conséquences de l'effet direct et de la primauté, telles qu'elles ont été exposées dans la première partie du cours, et auxquelles on renverra. (pour mémoire : assurer la résolution des conflits de normes au bénéfice du droit de l'Union, garantir aux particuliers une éventuelle protection provisoire, assurer la réparation des conséquences dommageables d'une violation par l'Etat de ses obligations, soit sur le terrain de la répétition de l'indu, s'il y a lieu, soit sur celui de la responsabilité de l'Etat, et garantir le « droit au juge »).

## 2.- La coopération entre le juge national et le juge communautaire : le renvoi préjudiciel

L'office du juge national dont on vient de rappeler les différents volets est cependant largement facilité, et dans certains cas encadré, par l'assistance que la Cour de justice. Dans le souci d'assurer que les différents contentieux susceptibles d'être engagés dans l'ordre juridique des différents EM n'aboutira pas à mettre en péril l'exigence existentielle de garantie d'unité et d'uniformité des règles de l'Union, le traité a prévu un mécanisme original de coopération entre les deux branches de la juridiction communautaire, qui permet une collaboration entre la Cour de justice et les différentes juridictions nationales. Il s'agit du renvoi préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité, dont le fonctionnement est prévu par l'actuel Article 267 (ex-article 234 TCE) ex-article 177CEE.

C'est au fonctionnement de ce mécanisme qu'on s'intéressera en premier lieu, avant d'étudier les différents volets de la mission du juge national, agissant comme juge communautaire de droit commun.

Le choix de la formule à retenir pour assurer l'unité et l'uniformité de l'effet du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux était délicat : on pouvait penser à assurer une régulation de l'application du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux par la voie de la cassation, à l'exemple du rôle rempli par les cours suprêmes dans les systèmes de type fédéral. Or, malgré la présence dans le droit de l'intégration d'un certain nombre de mécanismes qui s'apparentent aux solutions retenues dans les ordres juridiques de type fédéral, une telle solution aurait établi une hiérarchie juridictionnelle organique entre le juge communautaire et les juges nationaux peu pensable à l'époque de rédaction des traités.

A été préféré un dispositif de coopération juridictionnelle, fondé sur la technique du renvoi préjudiciel des tribunaux nationaux à la Cour de justice, destiné à garantir l'identité de la signification et de la portée des normes communautaires dans les ordres juridiques nationaux, et l'efficacité et l'identité de la protection juridictionnelle offerte aux particuliers, sujets directs de l'ordre juridique de l'Union.

Ce mécanisme est destiné à résoudre la contradiction existentielle entre la hiérarchie normative qui caractérise les rapports entre ordres juridiques communautaire et nationaux d'une part, et d'autre part, l'absence de subordination structurelle entre les juridictions communautaire et nationales.

C'est la raison pour laquelle les caractéristiques du renvoi sont les suivantes :

En premier lieu, la procédure a été conçue non comme une procédure consultative autonome, mais comme une *procédure incidente* interrompant le déroulement d'un procès au principal devant les tribunaux internes, et aboutissant devant la cour au prononcé d'un arrêt, pourvu d'un effet juridique obligatoire.

En deuxième lieu, il s'agit d'une *procédure objective*, non contentieuse, sans parties, exprimant une coopération "de juge à juge". = renvoi préjud. et non "recours" comme on le lit parfois.

En troisième lieu, c'est une *voie de droit duale ou mixte* dans ses finalités, juxtaposant, dans un cadre processuel commun, un renvoi en interprétation et un renvoi en appréciation de validité.

De ce point de vue, importance particulière de l'interprétation du droit communautaire (multilinguisme, concepts inédits, et concepts reçus dans tous les droits internes mais qui n'ont pas forcément la même signification).

Importance particulière aussi de pouvoir discuter de l'éventuelle invalidité d'une norme communautaire applicable à un litige devant le juge interne, compte tenu de la brièveté du délai de l'action directe en annulation et de la relative fermeture de ce recours aux particuliers.

On verra cependant que la lettre du traité (deux finalités différentes dans une seule procédure) a été assez considérablement modifiée par la Jp de la Cour : les régimes du renvoi en interprétation et en validité se sont ainsi progressivement autonomisés dans la pratique

Enfin, c'est une *procédure en trois actes*, qui se situe à l'articulation des compétences juridictionnelles des tribunaux internes et de la juridiction communautaire, qui implique un partage des fonctions complexe entre les deux niveaux de juridictions. La première scène se joue devant le juge national, auteur du renvoi, la deuxième devant la Cour, chargée du traitement de la question, et la troisième à nouveau devant le juge national, chargé de tirer les conséquences sur le litige au principal de l'arrêt du juge communautaire.

### § 1 : Le déclenchement de la question préjudicielle

Le déclenchement de la question préjudicielle est le premier acte de la procédure. Si on examine la rédaction de l'Article 267 (ex-article 234 TCE) ex-article 177CEE, la première phase de la procédure implique que soient résolues un certain nombre de questions, tenant à l'auteur de la question, à la formulation de celle-ci et aux exigences du traité quant à la nécessité de saisir la Cour.

#### A. L'auteur de la question : la notion de juridiction

En vertu de l'article 267 TFUE, la Cour peut être saisie par une "juridiction d'un des Etats membres".

Cette formulation exclut d'abord toute saisine par les parties au litige au principal.

Elle exclut aussi que la Cour ne soit saisie par des juridictions d'Etats tiers, ou par des juridictions internationales. Elle a cependant étendu la possibilité de saisir à des juridictions communes à certains Etats membres telles que la Cour Bénélux CJCE 4 novembre 1997 Parfums Christian Dior, C-337/95, et adopté une interprétation large du lien de rattachement avec l'ordre juridictionnel des Etats membres, en reconnaissant le droit de saisine aux juridictions de l'île de Man, bien qu'elles ne fassent pas partie de l'organisation judiciaire britannique CJCE 3 juillet 1991 Barr, C-355/89, Rec., I-3479. ou au tribunal administratif d'un territoire d'outremer français, qui a le statut de PTOM au regard du champ d'application territorial du traité CJCE 12 décembre 1990 Kaefer et Procacci, C-100/89 et C-101/89. Elle suppose par ailleurs que soit défini ce qu'il faut entendre par le terme juridiction lui-même.

En effet, les exigences d'uniformité d'application du droit communautaire, et en l'occurrence du renvoi préjudiciel lui-même, impliquent que la définition de la notion de juridiction pertinente pour son application ne soit pas tributaire des définitions nationales, variables d'un Etat membre à l'autre, mais reçoive un "sens communautaire".

C'est la raison pour laquelle le juge communautaire a précisé progressivement la nature des autorités habilitées à le saisir d'un renvoi préjudiciel, en utilisant d'abord un critère organique, que la Cour a ultérieurement complété par l'adjonction d'un critère fonctionnel.

#### a/ Le critère organique

Il est admis par conséquent que sont considérées en premier lieu comme juridictions au sens communautaire les organes juridictionnels définis explicitement comme tels par le droit national, mais également des instances qui, sans être reconnues expressément comme juridictionnelles par les systèmes juridiques des Etats membres, remplissent certains critères leur conférant ce caractère au sens du droit communautaire.

La Cour utilise en l'occurrence la technique du faisceau d'indices, tenant compte notamment de la constitution du tribunal par la loi, du caractère obligatoire du recours au tribunal, du fait qu'il soit statué en droit, de l'existence d'une procédure contradictoire, de la nomination des membres du tribunal par l'autorité publique (CJCE 30 juillet 1966 Veuve Vaassen Göbbels, 61/65, Rec., 377.). C'est ainsi qu'ont pu être qualifiées de juridictions habilitées à introduire un renvoi préjudiciel aussi bien la section contentieuse du Conseil d'Etat néerlandais CJCE 27 novembre 1978 Nederlandse Spoorwegen, 36/73, Rec., 1299 que les conseils des ordres professionnels statuant en matière disciplinaire CJCE 6 octobre 1981 Broeckmeulen, 246/80, Rec., 2326, certaines instances dans le domaine du droit social CJCE 30 juillet 1966 Veuve Vaassen Göbbels, 61/65, Rec., 377 ; 17 octobre 1989 Danfoss, 109/88, Rec., 3199, certaines commissions administratives chargées de missions juridictionnelles CJCE 17 septembre 1997 Dorsch Consult, C-54/96, ou encore le tribunal économique-administratif régional de Catalogne CJCE 21 mars 2000 Gabalfrisa, C-110/98 et C-147/98, Rec., I-1577, intéressant dans la mesure où l'Avocat général Saggio concluait à l'absence de caractère juridictionnel de l'instance..

En revanche, d'autres commissions administratives à vocation consultative CJCE Ord 5 mars 1986 Unterweger, 318/85, ou un directeur des services fiscaux habilité à statuer sur des réclamations individuelles CJCE 30 mars 1993 Corbiau, C-24/92, ne sont pas assimilés, quelle que soit la qualification résultant du droit national, à des juridictions au sens du droit communautaire.

L'application de ces critères a également permis d'écarter les arbitres CJCE 23 février 1982 Nordsee, 102/81, Rec., 1095. du droit de saisir la Cour, mais d'ouvrir en revanche la saisine aux juridictions ordinaires exerçant un contrôle sur les sentences arbitrales par voie d'opposition, d'appel ou d'exequatur CJCE 27 avril 1994 Commune d'Almelo, C-393/92, Rec., I-1477.

On signalera enfin que la question délicate de la possibilité, pour les juridictions ou les instances investies de compétence en matière de contrôle de constitutionnalité, de saisir la Cour, n'est pas tranchée.

Globalement ce premier critère a surtout servi à intégrer à la notion de juridiction les nombreuses instances nationales susceptibles de connaître de questions de droit communautaire, mais dépourvues de la qualité de juridiction au sens du droit interne (autorités administratives indépendantes concurrence, audiovisuel etc).

## b/ Le critère fonctionnel

Les instances auxquelles est reconnue la qualité de juridiction en application de leur qualification nationale ou de l'application du faisceau d'indices de nature organique ne peuvent toutefois saisir la Cour que si elles exercent des fonctions juridictionnelles, ce qui exclut par exemple les structures ordinales ou professionnelles statuant en matière administrative et non juridictionnelle (CJCE Ord 18 juin 1980 *Borker*, 138/80, Rec., 1975).

L'exercice par une juridiction de fonctions non juridictionnelles, telles que l'homologation des statuts de sociétés commerciales, exclut l'usage dans ce contexte de la procédure préjudicielle (CJCE 19 octobre 1995 *Job Centre*, C-111/94, Rec., I-3361 ; 11 décembre 1997 *Job Centre*, C-55/96, Rec., I-7119).

Il en est de même d'une commission de droit fiscal suédoise, qui, en termes organiques remplissait les critères d'identification d'une instance juridictionnelle, à propos d'une procédure d'avis préalable en matière d'imposition (CJCE 12 novembre 1998 *Victoria Films*, C-134/97, Rec., I-7023),

ou encore pour la cour des comptes italienne (*Corte dei Conti*) quand elle exerce une fonction de contrôle *a posteriori* impliquant des évaluations et des vérifications des résultats de l'activité administrative (CJCE Ord 26 novembre 1999 *ANAS*, C-192/98, Rec., I-8583 et *Radiotelevisione italiana SpA*, C-440/98, Rec., I-8597, Europe janvier 2000 comm A. Rigaux n° 17)

Le critère fonctionnel joue donc pour sa part plutôt en termes d'exclusion, alors que le critère organique joue plutôt en termes d'inclusion.

### B. La formulation de la question: Etendue de la compétence du juge de renvoi

Le mécanisme préjudiciel repose en principe sur la reconnaissance d'une compétence exclusive de la juridiction nationale, qui a la maîtrise du déroulement du procès au principal, pour saisir la Cour de justice d'un renvoi préjudiciel.

Ceci se manifeste en premier lieu par le fait que l'initiative du renvoi appartient au seul juge national. Certes, la formation de jugement peut être invitée à surseoir à statuer et à saisir la Cour soit par les parties au litige au principal ou leurs conseils, soit par le ministère public, soit par le commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives. Mais il n'est jamais tenu de déférer à cette demande, et inversement il peut parfaitement, compte tenu du caractère d'ordre public du renvoi, décider de soulever lui-même d'office la question.

Par voie de conséquence, il dispose de la "faculté la plus étendue de saisir la Cour de justice", faculté dont aucune règle procédurale nationale ne peut valablement le priver (CJCE 16 janvier 1974 *Rheinmühlen 166/73*, Rec., 33). La saisine peut également intervenir à tout moment de la procédure devant l'ensemble des juridictions nationales, qu'elles statuent en première instance, en appel ou en cassation.

Il en découle que les juridictions de renvoi sont en principe seules compétentes pour apprécier la nécessité ou l'opportunité du renvoi, de même que la pertinence des questions soulevées. C'est ainsi par exemple que la modification postérieure des règles nationales applicables au litige ne rend pas par principe sans objet les questions posées, dès lors qu'il appartient au seul juge national d'apprécier si la réponse de la Cour peut lui être nécessaire pour trancher le litige au principal.

En règle générale, et selon une jurisprudence constante de la Cour,

"il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité de la demande de décision préjudicielle. Dans le cadre de la répartition des fonctions juridictionnelles entre les juridictions nationales et la Cour, opérée par l'article 177 du traité, il incombe en effet au juge national, qui est seul à avoir une connaissance directe des faits de l'affaire comme aussi des arguments mis en avant par les parties, et qui devra assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, d'apprécier, en pleine connaissance de cause, la pertinence des questions de droit soulevées par le litige dont il se trouve ainsi saisi et la nécessité d'une décision préjudicielle, pour être en mesure de rendre son jugement"

Cette jurisprudence a cependant été, sinon remise en cause, du moins singulièrement nuancée, voire infléchie, par un contrôle accru de la Cour de justice sur l'appréciation qui devrait théoriquement relever de la compétence exclusive des juridictions nationales.

Alors que la Cour s'était traditionnellement interdit de se prononcer sur la recevabilité des questions préjudicielles, s'est peu à peu construit ce qu'on a pu appeler une "doctrine de l'irrecevabilité préjudicielle".

Cette tendance a été inaugurée dans le célèbre arrêt *Foglia/Novello*, dans lequel la Cour a refusé de répondre à une question préjudicielle posée à l'occasion d'un litige artificiellement construit en vue de faire prononcer une déclaration d'incompatibilité avec le droit communautaire de la législation d'un autre Etat membre (CJCE 11 mars 1980 *Foglia/Novello*, 104/79)

Est donc posée une première condition de recevabilité des QP relatives à la réalité du litige qui sous tend la question.

Dans le même mouvement de limitation, il arrive que la Cour contrôle la pertinence des questions posées en estimant qu'il n'y a pas lieu de répondre à des questions qui "ne répondent pas à un besoin objectif pour la solution du litige au principal" (CJCE 17 mai 1994 *Corsica Ferries*, C-18/93, Rec., I-1783).

Parallèlement au renforcement des conditions de fond posées à la recevabilité des renvois préjudiciels, la Cour de justice a progressivement imposé des exigences formelles, qui contribuent au rejet de certaines questions préjudicielles au motif que le juge national ne fournit pas au juge communautaire des indications suffisantes pour lui permettre de donner une réponse "utile".

La juridiction de renvoi est en effet supposée adresser à la Cour les éléments du dossier nécessaires pour déterminer le contexte juridique et factuel des questions posées, alors qu'à l'origine, la Cour avait affirmé son indifférence à l'égard des faits de l'espèce, dont elle n'avait pas à vérifier l'exactitude ni la qualification, elle a peu à peu imposé que lui soient communiquées les indications sur les faits de l'espèce et sur le droit interne applicable, de manière à ce qu'elle puisse évaluer la nécessité de la question posée et fournir une réponse adaptée. Si dans un premier temps, l'insuffisance d'information sur l'objet du litige au principal n'impliquait pas pour autant, compte tenu de l'économie du renvoi préjudiciel, qu'il ne soit pas répondu pour cette seule raison aux questions posées, la Cour a progressivement sanctionné cette insuffisance de l'information qui lui est fournie elle est dorénavant sanctionnée par un "non-lieu à statuer" (CJCE 26 janvier 1993 Telemarsicabruzzo, C-320 à C-322/90), voire par une ordonnance d'irrecevabilité manifeste (CJCE Ord 19 mars 1993 Banchemo, C-157/92) Souci : efficacité de la procédure préjudicielle

Cette tendance lourde de la jurisprudence aboutit non seulement à imposer la communication à la Cour de tous les éléments d'information sur le contexte juridique et factuel du litige au principal, mais en pratique à rendre obligatoire une véritable motivation de l'ordonnance de renvoi, explicitant les raisons qui conduisent le juge national à s'interroger sur le sens et la portée du droit communautaire. Le juge national doit donc désormais prendre un soin tout à fait particulier lorsqu'il rédige sa question. A cet égard, on relèvera que la Cour a pris la peine de rédiger et de faire figurer sur le site de la juridiction communautaire une note informative très complète et très pédagogique "sur l'introduction des procédures préjudicielles par les juridictions nationales" (publiée au JOUE 5 décembre 2009, n° C-297/1)

### C. Le renvoi à la Cour : Faculté et obligation de renvoi

L'organisation du renvoi préjudiciel pose un principe qui distingue entre faculté et obligation de renvoyer, imposée quand le juge national statue en dernier ressort. A ce principe inscrit dans la lettre du traité s'est cependant ajouté, du fait de la jurisprudence de la Cour, une nouvelle différenciation opposant cette fois les questions d'interprétation et les renvois en appréciation de validité.

#### a/ Le principe

La fonction inhérente au mécanisme du renvoi préjudiciel, à savoir la garantie de l'uniformité d'application juridictionnelle du droit communautaire, aurait pu être conçue comme imposant le caractère obligatoire du renvoi dès lors que l'interprétation ou l'appréciation de validité du droit communautaire était nécessaire à la solution du litige, mais une telle option aurait incontestablement eu pour effet d'encombrer le prétoire de la Cour et d'allonger indûment la durée des procédures nationales ; en revanche, la reconnaissance d'un caractère purement facultatif du renvoi risquait de porter gravement atteinte à l'exigence d'unité du droit communautaire. C'est pourquoi les auteurs des traités ont retenu un compromis fondé sur une distinction entre les juridictions dont les décisions sont susceptibles de recours juridictionnels de droit interne, pour lesquelles le renvoi est facultatif, et les juridictions statuant en dernière instance, qui sont tenu de saisir la Cour de justice. La reconnaissance au profit des juridictions inférieures du caractère facultatif du renvoi, qui implique que le juge national puisse statuer lui-même sur l'interprétation ou la validité d'une norme communautaire, pourrait apparaître comme un risque pour l'unité et l'uniformité du droit. En réalité, les auteurs des traités ont fait preuve de réalisme et estimé qu'en cas de décision aberrante des juridictions inférieures, le jeu des voies de recours internes permettait d'accéder à la juridiction suprême, qui quant à elle est tenue de renvoyer. Le risque de distorsion de jurisprudence est donc moins grave, dans la mesure où il est géographiquement limité et surtout nécessairement temporaire. C'est cependant le prix à payer pour éviter au plan national un allongement difficilement admissible de toutes les procédures mettant en cause le droit communautaire, et une véritable mise sous tutelle des juges nationaux, et au plan communautaire, une charge de travail à laquelle la Cour n'est pas susceptible de faire raisonnablement face.

Sont soumises à l'obligation les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, ce qui vise à l'évidence les juridictions suprêmes de chaque ordre de juridictions (Cour de cassation, Conseil d'Etat) mais aussi les tribunaux, quelque soit leur rang dans la hiérarchie judiciaire, dès lors qu'ils statuent en dernier ressort (A l'exception des juges des référés, même s'ils statuent en dernier ressort, dans la mesure où la question peut toujours être réexaminée au fond et faire l'objet à ce moment d'un renvoi préjudiciel (CJCE 24 mai 19787 Hoffmann La Roche, 107/76, Rec., 957). C'est d'ailleurs d'un pretore italien, statuant en vertu du droit interne en premier et dernier ressort, compte tenu du très faible montant financier du litige en cause, qu'est venue la question ayant servi de support au célèbre arrêt Costa c. Enel.

Sont soumises à l'obligation les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, ce qui vise à l'évidence les juridictions suprêmes de chaque ordre de juridictions (Cour de cassation, Conseil d'Etat) mais aussi les tribunaux, quelque soit leur rang dans la hiérarchie judiciaire, dès lors qu'ils statuent en dernier ressort (A l'exception des juges des référés, même s'ils statuent en dernier ressort, dans la mesure où la question peut toujours être réexaminée au fond et faire l'objet à ce moment d'un renvoi préjudiciel (CJCE 24 mai 19787 Hoffmann La Roche, 107/76, Rec., 957). La question s'est immédiatement posée de savoir si le renvoi de la part des juridictions statuant en dernier ressort devait être automatique. L'absence dans le libellé du traité, s'agissant de ces dernières, de la mention "si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement", alors que cette formule figure dans l'alinéa 2 s'agissant des juridictions dont les décisions sont susceptibles de recours, pouvait faire pencher en ce sens. Il semble cependant difficile de priver les juridictions statuant en dernier ressort de la faculté de se prononcer sur la nécessité et la pertinence de la question, notamment en vue d'écarter des demandes de renvoi purement dilatoires, ne serait-ce qu'en se fondant sur un autre argument de texte, selon lequel la saisine de la Cour est subordonnée à l'existence d'une véritable "question" d'interprétation ou de validité du droit communautaire. C'est précisément en invoquant cet argument que certaines juridictions nationales

ont tenté de se soustraire à leur obligation de renvoi en se prévalant de la *théorie dite de l'acte clair*. Pour que le renvoi soit obligatoire, il faudrait, comme le disait déjà Laferrière, "qu'il y ait une question, c'est-à-dire une difficulté réelle, soulevée par les parties ou spontanément reconnue par le juge et de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé". Cette théorie, que le juge administratif français avait l'habitude d'appliquer en vue d'éviter le renvoi des questions d'interprétation des traités internationaux au ministre des affaires étrangères, a fait l'objet d'une utilisation intensive entre autres par le Conseil d'Etat français, qui a pu dégénérer en usage abusif dès lors que l'absence de clarté de la disposition communautaire en cause était patente, et que l'interprétation retenue par le juge national heurtait de front l'autorité des arrêts interprétatifs de la Cour de justice (CE(F) 19 juin 1964 Shell Berre). C'est à propos de cette affaire qu'on a pu évoquer l'"obscurité clarté" de certaines dispositions du droit communautaire (C. A. Colliard, D 1964, chron 263., à opposer à la question absurde posée à la Cour par ce même CE dans l'affaire Synacomex, , 10 juillet 1970, premier renvoi préjudiciel effectué par le CE) .

Une telle attitude ne pouvait s'analyser que comme une violation caractérisée de l'obligation dans le traité, de nature à justifier l'introduction d'un recours en constatation de manquement par la Commission. A ces solutions extrêmes, qui risquaient de cristalliser durablement une véritable "guerre des juges", il a été jugé préférable de cerner plus précisément la portée de l'obligation de renvoi pesant sur les juridictions de dernier ressort.

#### b/ Les infléchissements jurisprudentiels dans la branche interprétation

L'atténuation de l'obligation de saisir la Cour pour le juge qui statue en dernier ressort résulte d'abord de la Jp. Da Costa (CJCE 27 mars 1963 Da Costa, 28 à 30/62, Rec., 59.). Dans cette affaire, la Cour, dans un souci d'économie de moyens estime que si dans une procédure préjudicielle antérieure, elle a déjà répondu à la même question que celle qui préoccupe le juge national, cette circonstance peut "priver l'obligation saisir prévue par le traité de sa cause", et que le juge de dernier ressort peut se dispenser de saisir, à condition bien entendu toutefois d'appliquer la solution dégagée dans l'arrêt préjudiciel antérieur (ici art. 12 de VGL à propos de son effet direct).

Mais cette solution, totalement logique et fonctionnelle a été une nouvelle fois assouplie par la Cour dans son arrêt Cilfit (CJCE 6 octobre 1982 CILFIT, 283/82, Rec., 3415.).

La première hypothèse de dispense de l'obligation du renvoi préjudiciel correspond à la situation dans laquelle il existe une jurisprudence interprétative de la Cour sur le point de droit en cause, quelle que soit la procédure juridictionnelle à l'occasion de laquelle cette interprétation a été délivrée et même à défaut d'une identité des parties (c'est à dire par exemple aussi l'application d'une interprétation qui résulterait des positions prises par la Cour dans un arrêt de manquement = bonne volonté de la Cour par rapport à la "crispation" de certaines juridictions nationales statuant en dernier ressort, mais danger de cette souplesse..

La deuxième hypothèse d'atténuation de l'obligation de saisir cautionne, même si c'est sous une forme très encadrée, la *théorie de l'acte clair* : le juge statuant en dernier ressort peut s'abstenir de renvoyer si "l'application du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute possible". Mais la Cour subordonne cette éventualité à trois conditions : le juge devra tenir compte des caractéristiques propres du droit communautaire, et notamment de la spécificité des concepts et des principes qui informent l'ordre juridique communautaire, des difficultés particulières de son interprétation, et notamment des différentes versions linguistiques des traités et du droit dérivé, ainsi que du risque de divergences de jurisprudence au sein de la Communauté. La faculté pour une juridiction de dernier ressort de se soustraire au renvoi est donc singulièrement circonscrite, mais on peut se demander si la sévérité de la Cour pour admettre l'acte clair est de nature à dissuader les juridictions nationales (CE Français) qui avaient pris l'habitude d'en faire un usage abusif.

#### c/ L'autonomisation progressive de la branche validité

Paradoxalement, le pb. de la faculté ou de l'obligation de renvoi dans la branche validité du renvoi a subi, du fait de la jp. de la Cour, une évolution presque inverse .

La rédaction du traité n'opère par lui-même aucune distinction quant à la faculté ou à l'obligation de saisine selon qu'il s'agit d'un renvoi en interprétation ou d'un renvoi en appréciation de validité. Pourtant on avait pu se demander si cette solution était satisfaisante au regard des exigences d'uniformité d'application du droit communautaire, et notamment s'il était légitime qu'une juridiction inférieure soit habilitée à prononcer l'invalidité d'un acte communautaire, voire s'il était acceptable qu'une juridiction de dernière instance puisse dans les limites résultant de la jurisprudence "CILFIT", écarter l'application sur le territoire d'un Etat membre d'une norme qu'elle jugerait invalide.

La Cour devait finalement prendre en compte cette interrogation, en dépit de la lettre de l'article 267 ex-234 (ex-art. 177) CE, en décidant que les juridictions nationales sont soumises, y compris celles qui ne statuent pas en dernier ressort, sont obligées de saisir la Cour si elles ont un doute sur la validité d'une disposition communautaire (CJCE 22 octobre 1987 Foto-Frost, 314/85). En d'autres termes, les tribunaux nationaux ne statuant pas en dernier ressort gardent la faculté de conclure par elles-mêmes, sans renvoi préjudiciel, à la validité d'un acte, mais se voient retirer le pouvoir d'en constater l'invalidité.

Si l'on peut comprendre les motivations du juge communautaire, il n'en demeure pas moins que cette jurisprudence apparaît comme une révision judiciaire de l'article 267 ex-234 (ex-art. 177) CE, qui de surcroît n'est pas à l'abri de sérieuses critiques. On peut estimer en effet que le risque de divergence entre les juridictions nationales n'est pas moins grave s'agissant d'une mauvaise interprétation que d'une déclaration d'invalidité ; d'autre part, il est curieux d'admettre la compétence des tribunaux nationaux pour constater la validité et de la dénier pour constater l'invalidité ; enfin, cette solution introduit un dualisme entre les branches interprétation et validité dont on chercherait en vain le fondement dans la rédaction unitaire du traité.

Cette autonomisation procédurale de la branche validité du renvoi préjudiciel va encore être aggravée par une autre jurisprudence "créative de la Cour (CJCE 9 mars 1994 TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, C-188/92, Rec., I-833).

Alors que la faculté d'opérer un renvoi préjudiciel apparaissait comme une prérogative inaliénable des juridictions nationales, sous la seule réserve des exigences de recevabilité inventoriées précédemment, la jurisprudence récente a néanmoins introduit une hypothèse de forclusion, qui affecte spécifiquement le renvoi préjudiciel en appréciation de validité. La Cour a en effet considéré qu'il convenait d'exclure

"la possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide, objet d'une décision de la Commission adoptée sur le fondement de l'article 93 du traité, qui aurait pu attaquer cette décision et qui a laissé s'écouler le délai impératif prévu à cet égard par l'article 173, troisième alinéa, du traité, de remettre en cause la légalité de celle-ci devant les juridictions nationales à l'occasion d'un recours dirigé contre les mesures d'exécution de cette décision, prises par les autorités nationales". C'est dire que la juridiction nationale est liée par une décision devenue définitive faute d'avoir fait l'objet dans les délais requis d'un recours en annulation, et ne peut plus faire usage du renvoi préjudiciel en appréciation de validité. Cette solution, inspirée par l'idée de systématique des contentieux et d'interdépendance entre le recours direct en annulation et le renvoi préjudiciel en appréciation de validité, encourt à nouveau la critique selon laquelle il s'agit d'une révision judiciaire, intégrant au mécanisme du renvoi préjudiciel une cause de forclusion — propre aux questions de validité — qui semble radicalement étrangère au dispositif voulu par les auteurs des traités. On peut regretter en particulier que cette décision introduise, au sein d'une procédure objective de coopération de juge à juge, la prise en compte de la situation subjective d'une des parties au litige au principal dans des conditions manifestement étrangères à la philosophie du renvoi préjudiciel.

En tenant compte de ces différentes contraintes, le premier acte de la procédure préjudicielle devant le juge national se clôt par la décision de juridiction nationale qui entend procéder à un renvoi préjudiciel en interprétation ou en appréciation de validité de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice en statuant par voie de jugement, d'arrêt ou d'ordonnance selon les règles procédurales de son droit national.

Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un incident dans une procédure au principal, la juridiction nationale peut également si elle l'estime utile prononcer la suspension provisoire de l'application des dispositions nationales dont il est allégué qu'elles sont contraires au droit communautaire. Il en est de même s'agissant de la suspension de l'application de l'acte communautaire, dont la validité est contestée à l'occasion d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité, sous réserve des conditions posées par la Cour pour l'octroi d'une telle mesure conservatoire par la juridiction saisie du litige au principal.

On passe ensuite à la phase de la procédure qui se déroule devant la Cour, qui va aboutir au jugement de la question préjudicielle.

#### § 2 : Le jugement de la question préjudicielle

En l'absence de dispositions spécifiques sur la forme de la saisine préjudicielle de la Cour, celle-ci se fait généralement de greffe à greffe sans formalité particulière, et doit être suivie de l'envoi du dossier.

##### A. Procédure et objet du jugement préjudiciel

S'agissant des aspects strictement procéduraux du traitement d'une question préjudicielle par la Cour, depuis sa saisine jusqu'au prononcé de l'arrêt, on renverra aux documents de travaux dirigés et à la séance consacrée spécifiquement à la procédure devant la juridiction communautaire.

Pour le reste, on soulignera que, lorsque la Cour a été saisie par l'envoi du jugement ou de l'ordonnance de renvoi, elle est et demeure compétente pour statuer sur la question préjudicielle

"aussi longtemps que cette demande n'a pas été retirée par la juridiction dont elle émane, ou mise à néant, sur recours, par une juridiction supérieure" (CJCE 9 mars 1978 Simmenthal, 106/77)

Dans la première hypothèse, qui peut intervenir à la suite d'un désistement, d'un accord amiable ou d'une transaction, l'affaire est radiée du rôle. La seconde situation est susceptible de se produire dans la mesure où, en vertu du principe d'autonomie procédurale des Etats membres, l'exercice de voies de recours prévues par le droit national n'est pas exclu par la saisine de la Cour. Après quelques hésitations jurisprudentielles, la Cour a admis que dans ce cas, dès lors qu'elle est informée par le juge *a quo*, ou par une juridiction supérieure saisie d'un recours contre la décision du juge *a quo*, elle sursoit à statuer (CJCE Ord 3 juin 1969 Chanel, 31/68, Rec., 403) ; si le recours interne aboutit à l'infirmité du jugement portant saisine, la Cour prononce la radiation de l'affaire du rôle ; si le jugement initial est confirmé, la procédure devant le juge communautaire est reprise. En tout état de cause, le principe de l'autonomie des procédures internes ne doit pas empêcher le juge national d'exercer son "pouvoir inhérent" de saisir la Cour d'une question préjudicielle à n'importe quel stade de la procédure, pourvu que le renvoi préjudiciel soit nécessaire à la solution du litige dont il est saisi (CJCE 16 janvier 1974 Rheinmühlen, 16/73).

Dans certains cas, la procédure peut être écourtée, et dans ce cas, la Cour statue par voie d'ordonnance : Il s'agit d'abord des cas dans lesquels la Cour juge le renvoi globalement irrecevable, c'est-à-dire des hypothèses d'incompétence manifeste ou d'irrecevabilité manifeste, fondées sur l'absence de réalité du litige au principal, sur le défaut de pertinence de l'ensemble des questions soulevées ou sur l'absence de communication des éléments de fait et de droit nécessaires à la Cour pour fournir une réponse utile.

Ces hypothèses devraient tendanciellement se raréfier, notamment dans la mesure où le nouveau règlement de procédure de la Cour lui permet de solliciter des éclaircissements de la part de la juridiction de renvoi.

Le second cas de figure résulte des modifications du règlement de procédure opérées le dans un souci d'efficacité et d'accélération du traitement des questions préjudicielles qui ont abouti à un nouvel article 104 § 3 aux termes duquel

lorsqu'une question est identique à une question sur laquelle la Cour a déjà statué, lorsque la réponse à une telle question peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsque la réponse à la question ne laisse place à aucun doute raisonnable,

la Cour peut, après avoir informé la juridiction de renvoi et après avoir entendu les intéressés visés aux articles 20 du Statut CE (...) et 103 § 3 du présent règlement en leurs observations éventuelles et après avoir entendu l'avocat général, statuer par voie d'ordonnance motivée comportant le cas échéant, référence à l'arrêt précédent ou à la jurisprudence en cause.

S'agissant de l'objet du jugement préjudiciel il est déterminé en premier lieu par la question préjudicielle telle que posée dans la décision de renvoi du juge national qui fixe le cadre juridique de l'examen de l'interprétation ou de la validité du droit communautaire auquel la Cour va se livrer. En outre, la Cour ne peut statuer que dans les limites de sa compétence, telle qu'elle est définie par le traité. En particulier, la Cour, comme elle le rappelle régulièrement, n'est pas compétente, dans le cadre pour appliquer le droit communautaire à une espèce déterminée, ni pour interpréter ou apprécier la validité du droit national.

Toutefois, si la question telle que posée par la juridiction de renvoi sort de sa compétence, le juge communautaire, en dehors des cas d'incompétence manifeste évoqués précédemment, ne refuse pas de statuer, mais procède en général pour éviter d'allonger inconsidérément la procédure en obligeant le juge national à reprendre sa question à la "reformulation" de la question éventuellement mal posée. C'est ainsi par exemple que s'il est saisi d'une question de compatibilité du droit national avec le droit communautaire qui échappe par hypothèse à sa compétence, il dégage de la formulation du renvoi les éléments qui lui permettent de fournir au juge national les indications sur le sens ou la portée du droit communautaire nécessaires à la solution du litige au principal. Il arrive également que le juge communautaire adresse une véritable "leçon de rédaction des questions préjudicielles à l'usage des juridictions nationales" (V. par ex. CJCE 1<sup>er</sup> décembre 1998 *Ambry*, C-410/96, Rec., I-7875, Europe février 1999 comm A. Rigaux n° 62)

Enfin, les nouvelles dispositions du règlement de procédure (art. 104 §5) permettent en outre à la Cour, l'Avocat général entendu, de solliciter des éclaircissements de la part de la juridiction nationale, ce qui pourrait permettre l'institution d'une sorte de navette entre le juge communautaire et la juridiction de renvoi, qui s'inscrit parfaitement dans la logique de la coopération juridictionnelle inhérente à l'article 234 CE et devrait limiter les hypothèses d'irrecevabilité préjudicielle.

On soulignera cependant que la compétence de la Cour n'est pas tout à fait identique dans la branche interprétation et dans la branche validité du renvoi

#### B. La compétence de la Cour dans la branche interprétation

Elle présente des particularités tant sur le terrain des normes susceptibles d'être interprétées que sur la notion même d'opération d'interprétation.

S'agissant en premier lieu des normes qui peuvent donner lieu à interprétation, la Cour est compétente pour interpréter les dispositions des traités constitutifs, ainsi que des protocoles et annexes, les traités "complémentaires", les traités portant modification des traités constitutifs, les actes d'adhésion, c'est-à-dire pratiquement l'ensemble du droit originaire.

Depuis le traité de Lisbonne la Cour est également compétente pour statuer sur l'interprétation "des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union", formule beaucoup plus vaste que par le passé, qui limitait aux actes des institutions au sens strict et aux actes de la BCE.

Selon la formule employée dans l'arrêt *Grad* (CJCE 6 octobre 1970 *Grad*, 9/70, Rec., 839), c'est donc l'ensemble du droit dérivé, c'est-à-dire "tous les actes des institutions sans distinction", qui relèvent de la compétence interprétative de la Cour. Il faut comprendre cette formulation comme incluant aussi bien les actes produisant un effet direct que ceux qui en sont privés, les actes prévus par le traité comme les actes "hors-nomenclature" (V. par ex. CJCE 24 octobre 1973 *Schlüter*, 9/73, s'agissant de "résolutions" du Conseil), les actes obligatoires comme les actes non obligatoires (V. par ex. CJCE 15 juin 1976 *Frecassetti*, 113/75 ; 21 janvier 1993 *Deutsche Shell*, C-188/91, s'agissant de recommandations de la Commission), les principes généraux du droit communautaire qui sous-tendent les dispositions écrites. On estime également, même si la question a été discutée, que les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet d'un renvoi préjudiciel en interprétation (CJCE 16 mars 1978 *Bosch*, 135/77, Rec., 855. La question délicate de savoir s'il s'agissait d'une interprétation de l'arrêt préjudiciel ou d'une nouvelle demande d'interprétation des dispositions sur lesquelles s'étaient prononcés les arrêts antérieurs semble avoir été tranchée dans la mesure où la Cour a admis un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation d'un précédent arrêt de manquement (CJCE 14 décembre 1982 *Waterkeyn*, 314 à 316/81 et 34/82).

Egalement, et bien que la question ait été controversée, dans la mesure où un accord international conclu par la Communauté avec un pays tiers peut difficilement être assimilé à un acte "pris par les institutions", la Cour a admis qu'un accord conclu au nom de la Communauté par le Conseil relève, "en ce qui concerne la Communauté", des actes visés par le renvoi préjudiciel (CJCE 30 avril 1974 *Haegeman*, 181/73). Elle a de même considéré qu'elle était habilitée à interpréter les "accords mixtes", conclus par la Communauté et ses Etats membres (CJCE 5 février 1976 *Bresciani*, 87/75 ; ou 30 septembre 1987 *Demirel*, 12/86), ainsi que les accords conclus par les Etats membres avec des pays tiers, mais liant la Communauté (CJCE 12 décembre 1972 *International Fruit Company*, 21 à 24/72).

Comme on l'a dit, en principe, la Cour n'est appelée à interpréter que les normes de droit communautaire et non les règles de droit national, y compris quand ces dernières font explicitement référence à une disposition communautaire. Pourtant la Cour a admis de répondre à des questions préjudicielles d'interprétation soulevées par une juridiction nationale en vue de déterminer la signification d'une disposition de droit national, renvoyant expressément au droit communautaire (CJCE 18 octobre 1990 *Dzodzi*, C-297/88 et C-197/89; 8 novembre 1990 *Gmurzynska*, C-231/89. V. également CJCE 16 juin 1998 *Hermès International*, C-53/96, Europe août-sept 1999, comm A. Rigaux et D. Simon n° 269)

Enfin, il convient de dire un mot de l'opération interprétative elle-même : L'opération d'interprétation à laquelle se livre la Cour consiste bien évidemment à dégager le sens des dispositions qui lui sont soumises par le juge national. A cet égard, la Cour retient une vision large de sa fonction, en considérant qu'il lui appartient de préciser le champ d'application, *ratione*

*materiae, ratione personae* comme *ratione temporis* de la norme, mais aussi d'en déterminer les effets, et notamment de se prononcer sur l'effet direct et la primauté des dispositions du droit communautaire. Par ailleurs, s'il est vrai que le juge communautaire, dans le cadre du renvoi préjudiciel, a pour mission de délivrer une interprétation objective et abstraite, il n'en demeure pas moins que la réponse de la Cour doit être "utile" pour le juge national afin de trancher le litige au principal. C'est la raison pour laquelle la Cour situe son raisonnement interprétatif dans le contexte de droit et de fait qui a été à l'origine de la question. Il arrive toutefois que le souci de donner une réponse utile au juge de renvoi puisse conduire le juge communautaire à statuer *ultra petita*, en vue de répondre à la fois aux questions que la juridiction nationale s'est posée et à celles qu'elle ne s'est pas posée, au point que certains auteurs aient pu estimer que la Cour n'hésitait pas à procéder à une sorte de "relevé d'office" dans le contexte du renvoi préjudiciel (V. A. Rigaux, Du "relevé d'office" dans le cadre du renvoi préjudiciel, Europe avril 1999 comm n° 137, obs. sur CJCE 25 février 1999 Carbonari, C-131/97) non seulement la Cour se livre à un examen approfondi de l'ensemble des dispositions de la directive en cause, au-delà des demandes précises formulées par le juge *a quo*, mais encore elle développe les possibilités d'interprétation conforme, voire de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, en anticipant sur les problèmes auxquels la juridiction nationale pourrait éventuellement être confrontée.)

ENFIN, IL CONVIENT DE DIRE UN MOT DE LA DISTINCTION INTERPRETATION/APPLICATION. En principe, c'est cette distinction qui commande la répartition des compétences juridictionnelles entre le juge communautaire et le juge national. A la Cour appartient la responsabilité d'éclairer le sens et la portée de la norme communautaire, à la juridiction nationale revient d'en tirer les conséquences pour appliquer la norme ainsi interprétée au litige au principal. Cette séparation théorique est cependant difficile à respecter dans la pratique.

C'est la raison pour laquelle la ligne de partage entre la fonction d'interprétation et la fonction d'application est par essence fluctuante, et varie notamment selon le degré de précision de la question posée par le juge national, selon la complexité du contexte juridique et factuel, et selon le type de norme communautaire interprétée, sans qu'il soit possible d'aboutir à une "modélisation" rigoureuse de l'opération interprétative.

En pratique, la Cour s'efforce d'éviter deux dérives opposées : d'un côté, une interprétation délibérément abstraite, laissant une marge d'appréciation importante aux juridictions nationales, risque d'aggraver la perplexité du juge de renvoi, et de porter atteinte à terme à l'uniformité d'application du droit communautaire, qui est pourtant la raison d'être du mécanisme du renvoi préjudiciel ; inversement, une interprétation exagérément concrète, qui préjuge largement la solution du cas d'espèce, dénature la répartition des compétences juridictionnelles inhérente au dispositif de renvoi préjudiciel et risque de générer des réactions de rejet de la part des juridictions nationales, réduites à un rôle d'enregistrement des solutions dictées par la jurisprudence communautaire. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre ces deux positions opposées, qui exprime le principe de coopération juridictionnelle inhérent à la logique du renvoi préjudiciel.

Si on passe maintenant à la branche validité du renvoi, la compétence de la Cour n'est pas tout à fait identique

### C. La compétence de la Cour dans la branche validité

S'AGISSANT DES ACTES SOUMIS AU CONTROLE DE VALIDITE, l'appréciation de validité se limite par hypothèse seulement à l'examen des normes de droit dérivé, à l'exclusion du droit originaire. Depuis le traité de Lisbonne, la catégorie des actes dont la validité peut être appréciée s'étend comme pour l'interprétation aux actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

C'est ainsi que, même si certains doutes avaient pu être exprimés, compte tenu des particularités d'un contrôle de validité, la jurisprudence a admis que le contrôle pouvait porter sur des actes dépourvus d'effet direct (CJCE 5 octobre 1977 Tedeschi, 5/77, Rec., 1555 ; 29 novembre 1978 Delkvist, 21/78), voire, ce qui est beaucoup plus discutable, sur des actes dépourvus d'effet obligatoire (CJCE 13 décembre 1989 Grimaldi, C-322/88). L'appréciation de validité d'actes à portée individuelle ne semble pas exclue en principe (CJCE 12 octobre 1978 Commission c/ Belgique, 156/77 ; 27 septembre 1983 Universität Hamburg, 216/82 ; 21 mai 1987 Rau, 113 à 136/86), sous réserve de la portée qui devrait être reconnue à l'introduction par la Cour d'une cause de forclusion en cas de non-exercice d'un recours direct en annulation qui aurait pu être recevable (conformément à la jurisprudence citée plus haut 9 mars 1994 TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, C-188/92). En revanche, contrairement à la branche interprétation, les arrêts de la Cour ne peuvent à l'évidence pas faire l'objet d'un renvoi en appréciation de validité (CJCE Ord 5 juin 1986 Wünsche, 69/85). Plus curieusement, la Cour semble reconnaître la possibilité de se prononcer à la suite d'un renvoi préjudiciel sur la validité d'un engagement international liant la Communauté ou de l'acte communautaire de conclusion d'un accord international (CJCE 11 novembre 1975 Arrangement concernant une norme pour les dépenses locales, Avis 1/75) ; on peut penser qu'une déclaration d'invalidité prononcée dans ce cas engagerait la responsabilité internationale de la Communauté à l'égard des Etats cocontractants.

S'agissant enfin de la nature du CONTROLE DE VALIDITE, la fonction exercée par le juge communautaire dans le cadre de la branche validité du renvoi préjudiciel se rapproche par nature de celle qu'il exerce dans le contexte du contentieux de la légalité et en particulier du recours en annulation. C'est la raison pour laquelle, la Cour a très largement assimilé les deux voies de droit, à la fois quant à l'identification des normes de référence et quant à l'intensité du contrôle, en dépit des différences qui séparent les deux actions quant aux conditions de saisine, à la procédure et aux effets. C'est ainsi que l'appréciation de la validité d'une acte communautaire s'effectue par rapport à l'ensemble des sources constituant le "bloc de légalité" communautaire, à savoir le droit originaire, le droit dérivé compte tenu de la hiérarchie des normes, les accords liant la Communauté, ainsi que les principes généraux du droit dont le respect s'impose aux institutions. La Cour a même explicitement précisé que la validité des actes communautaires doit également s'apprécier par rapport aux principes de droit international coutumier, tels que dans du droit des traités, le respect du principe *pacta sunt servanda* et la régularité d'une

suspension d'un traité en cas de changement fondamental de circonstance (*rebus sic stantibus*) (CJCE 16 juin 1998 Racke, C-162/96).

Par ailleurs, les moyens invocables sont identiques à ceux dont un requérant peut se prévaloir dans le cadre du recours en annulation (incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité, détournement de pouvoir).

### §3 : les effets des arrêts préjudiciels

Le dispositif des arrêts préjudiciels révèle leur caractère déclaratoire. En effet, à la fin des arrêts rendus à titre préjudiciel, il est indiqué que la Cour "dit pour droit", à la différence des procédures contentieuses étudiées jusqu'à présent, à l'issue desquelles la Cour "déclare et arrête".

Ce caractère déclaratoire et l'absence de dispositions dans le traité précisant l'autorité des arrêts préjudiciels rend assez complexe l'analyse des effets de l'arrêt, et explique les controverses qui se sont développées quant à leur portée.

Toutefois, il semble bien que ces difficultés procèdent le plus souvent d'une erreur, qui consiste à vouloir rendre compte de l'autorité des arrêts préjudiciels à partir des catégories juridiques traditionnelles de l'autorité de chose jugée (*erga omnes*, *inter partes*, *ex-nunc* ou *ex-tunc*), alors que l'originalité et les finalités poursuivies par le mécanisme implique un renouvellement de l'approche, des termes et des concepts utilisés pour en décrire les effets, ne serait-ce que parce que les arrêts préjudiciels sont de nature déclaratoire, et sont rendus à l'issue d'une procédure de juge à juge, sans parties et de nature non contentieuse.

#### A. L'autorité des arrêts préjudiciels

L'AUTORITE DE CHOSE INTERPRETEE. La Cour a eu l'occasion de définir dans un arrêt *Da Costa*, CJCE 27 mars 1963 *Da Costa*, 28 à 30/62, les effets de ses arrêts interprétatifs à l'égard des juridictions nationales dans les termes suivants : le juge national est lié par l'interprétation donnée par la Cour, soit qu'il l'ait lui-même provoquée, soit qu'il soit saisi d'une question matériellement identique à une question déjà tranchée par la Cour (dans l'affaire *Da Costa*, quelques mois après l'arrêt *VGL*, exactement la même question); cependant, il conserve la faculté de saisir la Cour d'un nouveau renvoi préjudiciel. Cette nouvelle saisine peut s'appuyer soit sur le fait que le juge national s'estime insuffisamment éclairé par l'arrêt préjudiciel, soit sur le fait qu'il considère que la situation factuelle ou juridique n'est pas rigoureusement identique, soit enfin qu'il souhaite provoquer une évolution de la jurisprudence de la Cour. La Cour peut toutefois, ainsi qu'on l'a vu plus haut, statuer par voie d'ordonnance motivée en indiquant le cas échéant à la juridiction de renvoi les arrêts interprétatifs précédents dont elle doit faire application. Il n'en résulte pas moins de la faculté d'une nouvelle saisine que l'autorité attachée à l'arrêt préjudiciel n'est donc ni absolue, le juge disposant d'une option entre l'application de la solution ou une nouvelle saisine, ni relative, toutes les juridictions des Etats membres étant tenues d'appliquer la solution de la Cour, sauf à procéder à un nouveau renvoi.

En revanche, aucune juridiction nationale ne peut adopter une autre interprétation, qui serait incompatible avec la signification et la portée du droit communautaire telles qu'établies par l'arrêt de la Cour. C'est en ce sens qu'on peut qualifier les effets des arrêts préjudiciels en termes d'autorité de chose interprétée le dispositif déclaratoire de l'arrêt préjudiciel s'incorporant à la norme interprétée et conditionnant son application par l'ensemble des juridictions nationales. Cette autorité de chose interprétée a également pour effet de relever les juridictions statuant en dernier ressort de l'obligation de renvoi qui leur est imposée tout en maintenant intacte leur faculté de renvoi : elles disposent de la même alternative que les autres juridictions, consistant soit à appliquer l'interprétation établie par la Cour (*Jp CILFIT*), soit à procéder à un nouveau renvoi préjudiciel. L'autorité ainsi reconnue aux arrêts interprétatifs se rapproche donc bien davantage de la règle anglo-saxonne du *stare decisis* et du mécanisme des *précédents* que d'une conception classique de l'autorité de chose jugée

L'AUTORITE DES ARRETS PREJUDICIELS EN APPRECIATION DE VALIDITE. Compte tenu des liens du renvoi en appréciation de validité avec le contentieux de la légalité, la question de leur autorité se pose en des termes sensiblement différents, ne serait-ce que parce qu'il convient de distinguer l'autorité d'une déclaration d'invalidité de celle d'une décision de rejet. Dans le premier cas, il est évident que l'acte déclaré invalide ne peut pas être appliqué par le juge de renvoi, ni par les autres juridictions nationales saisies en aval de la même affaire. Mais la Cour a étendu cet effet de l'arrêt à l'ensemble des autres juridictions des Etats membres, en précisant

"qu'un arrêt de la Cour, constatant en vertu de l'article 177 du traité, l'invalidité d'un acte d'une institution (...), bien qu'il ne soit adressé directement qu'au juge qui a saisi la Cour, constitue une raison suffisante pour tout autre juge de considérer cet acte comme non valide pour les besoins d'une décision qu'il doit rendre" CJCE 13 mai 1981 *SpA International Chemical Corporation*, 66/80.

Cependant, s'inspirant de la solution retenue en matière de renvoi préjudiciel en interprétation, la Cour ajoute que ce principe n'a pas pour effet d'enlever aux juridictions nationales leur faculté de saisine, si elles estiment qu'existe un intérêt à soulever à nouveau une question déjà tranchée, intérêt qui, selon la Cour, pourrait se présenter

"s'il subsistait des questions relatives aux motifs, à l'étendue et éventuellement aux conséquences de l'invalidité précédemment établie".

On constate donc à nouveau les caractères spécifiques des effets que la Cour attache à ses arrêts d'invalidité. La même solution s'impose *a fortiori* s'agissant des décisions par lesquelles le juge communautaire constate, selon la formule retenue par les dispositifs, que l'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'acte. La juridiction de renvoi, de même que l'ensemble des juridictions nationales peut soit appliquer l'acte dont la validité a été constatée par un précédent arrêt préjudiciel, soit, s'il estime que l'acte est invalide sur la base d'autres moyens, saisir à nouveau la Cour. En revanche, il lui est formellement interdit de prononcer lui-même l'invalidité de l'acte communautaire en cause

Dans la stricte logique du renvoi préjudiciel en appréciation de validité, qui s'analyse comme une mise en cause de la légalité de l'acte devant les juridictions nationales par voie d'exception, l'effet de la constatation d'invalidité sur l'acte déclaré invalide ne se confond pas en principe avec les conséquences d'une annulation prononcée à la suite d'un recours direct: l'arrêt préjudiciel ne peut avoir *per se* pour effet d'éliminer l'acte invalidé de l'ordonnancement juridique, ni de faire revivre la réglementation antérieure à son entrée en vigueur. Cependant, il semble évident que l'auteur de l'acte devrait être contraint de modifier ou d'abroger l'acte déclaré invalide. En l'absence de dispositions du traité établissant une telle obligation dans le cadre du renvoi préjudiciel, la Cour a admis qu'elle s'imposait en vertu d'une application par analogie de l'article relatif aux effets d'un arrêt d'annulation CJCE 19 octobre 1977 Rückdeschel, 117/76 et 16/77. Quant aux mesures nationales d'application de l'acte déclaré invalide, la Cour estime qu'elles devraient également être éliminées, mais conformément aux règles et procédures du droit national CJCE 30 octobre 1975 Rey Soda, 23/75).

#### B. L'effet dans le temps des arrêts préjudiciels

LE PRINCIPE est celui de l'effet *ex tunc*, mais il connaît certaines exceptions :

La nature déclaratoire des jugements rendus sur renvoi préjudiciel implique logiquement qu'ils produisent un effet *ex tunc*. S'agissant des arrêts interprétatifs, il est clair que la Cour constate la signification et la portée de la règle communautaire "telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur", ce qui suppose que les juridictions nationales appliquent cette règle "même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation" CJCE 27 mars 1980 Denkavit, 61/79. Voir également CJCE 27 mars 1980 Salumi, 66, 127 et 128 /79. Cette portée rétroactive des arrêts vaut également pour les renvois préjudiciels en appréciation de validité, qu'il s'agisse d'arrêts confirmant ou infirmant la validité d'une acte CJCE 19 octobre 1977 Rückdeschel, 117/76 et 16/77 ; 12 juin 1980 Express Dairy Food, 130/79.

L'EXCEPTION, LA LIMITATION DE L'EFFET *RATIONE TEMPORIS* DES ARRETS PREJUDICIELS. Le principe de rétroactivité, même s'il peut se prévaloir de justifications décisives en termes de logique juridique, risque néanmoins de porter atteinte à la sécurité juridique des sujets de droit. C'est pourquoi la Cour a admis de limiter les effets dans le temps de ses arrêts préjudiciels, en raison de "considérations impérieuses de sécurité juridique, tenant à l'ensemble des intérêts en jeu, tant publics que privés". Inaugurée par le célèbre arrêt *Defrenne* (CJCE 8 avril 1976 Defrenne, 43/75) en matière de renvoi préjudiciel en interprétation, cette jurisprudence permet de n'attribuer qu'un effet *ex nunc*, à compter du prononcé de l'arrêt, à une solution dont l'application rétroactive serait susceptible de porter gravement atteinte à des droits acquis ou à des intérêts essentiels, à condition toutefois que l'ambiguïté du droit communautaire applicable ait été à l'origine d'une grave incertitude juridique CJCE 13 février 1996 Soc. Bautiaa, C-197/94 et C-252/94, Europe avril 1996 comm AR et DS n° 1.

Il convenait toutefois de veiller à ce que la reconnaissance de cette limitation dans le temps des effets des arrêts préjudiciels en interprétation ne produise des effets pervers, en lésant sérieusement les droits du justiciable qui se prévalait précisément de la signification consacrée par le juge. C'est pourquoi la Cour a introduit une "exception à l'exception", en maintenant l'effet *ex tunc* de l'arrêt au profit des sujets qui avaient auparavant introduit un recours en justice ou une réclamation équivalente. La même admission dans certaines situations de l'effet *ex nunc* a été transposée à l'hypothèse de l'appréciation de validité, la Cour justifiant en outre sa position par une interprétation par analogie avec la disposition du traité, qui lui permet explicitement de limiter dans le temps les effets d'un arrêt d'annulation CJCE 15 octobre 1980 Providence agricole de Champagne, 4/79. Mais s'agissant précisément de la limitation de l'effet dans le temps de la constatation de l'invalidité d'un acte communautaire, cette jurisprudence s'est heurtée à une très forte résistance des juridictions nationales, qui se trouvaient ainsi privées de leur pouvoir de tirer les conséquences de la déclaration d'invalidité dans le cadre du litige dont elles étaient saisies au principal Sans entrer plus avant dans le détail de ce contentieux complexe, on signalera que la Cour a finalement pris en compte certains des arguments avancés par les juridictions françaises en reconnaissant, comme elle l'avait toujours fait en matière d'interprétation, que l'exceptionnel effet *ex nunc* ne pouvait pas priver les justiciables ayant introduit un recours ou une réclamation équivalente des droits qu'ils tiraient de la reconnaissance de l'invalidité d'un acte communautaire CJCE 26 avril 1994 Roquette.