



INSIGHT

NOUVEAUX ENSEIGNEMENTS JURISPRUDENTIELS SUR LA NOTION DE JURIDICTION EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

ROMAIN FOU CART*

ABSTRACT: In a recent ruling (judgment of 6 October 2015, case C-203/14, *Consorti Sanitari del Maresme*), the Court of Justice of the European Union has taken the opportunity to clarify what is to be understood as being a “jurisdiction” according to EU law. More specifically, this case was the occasion for the Court to determine whether or not a national referring body whose jurisdiction was considered as an alternative one could still comply with the notion of jurisdiction under EU law, in accordance with the latest developments of the Court regarding this complex issue.

KEYWORDS: preliminary ruling – compulsory jurisdiction – notion of jurisdiction.

I. INTRODUCTION

Dans un récent arrêt d'octobre 2015, *Consorti Sanitari del Maresme*, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) vient apporter des précisions sur la notion de juridiction en droit de l'Union européenne, qui conditionne la recevabilité des renvois préjudiciels opérés par les instances nationales à la Cour de justice. En effet, selon les termes de l'art. 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les juridictions nationales ont, selon les cas, la possibilité ou l'obligation de surseoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la Cour de justice. Seuls les organes nationaux qui bénéficient du statut de “juridiction”, dont la définition est autonome en droit de l'Union, ont la possibilité de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice. L'arrêt en cause donne l'occasion à la Cour d'étayer la jurisprudence initiée avec l'affaire *Vaassen-Goebbels* de 1966.¹

L'affaire au principal a pour origine un appel d'offres pour l'adjudication de services de résonance magnétique destinés aux centres de soins gérés par le groupement des

* Doctorant contractuel, CERIC, Aix-Marseille Université, rom.foucart@gmail.com.

¹ Cour de justice, arrêt du 30 juin 1966, affaire C-61/65, *Vaassen-Goebbels*.

services de santé du district de Maresme et de la Selva.² Le pouvoir adjudicateur dudit marché décide en définitive de ne pas retenir l'offre présentée par le consortium sanitaire du district de Maresme. Ce refus est notamment basé sur le fait que le soumissionnaire ne s'est pas plié à la stricte exigence de présentation d'un document certifiant sa classification d'entreprise. Or, cette condition figure expressément dans le cahier des charges que les soumissionnaires doivent respecter. Le candidat malheureux à l'appel d'offres conteste la position du comité d'évaluation, autorité compétente pour l'examen des offres présentées par les différentes soumissionnaires. Celui-ci argue en effet du fait qu'il constitue une administration publique et non une entreprise, tout en prenant des dispositions pour mieux se conformer aux conditions de l'appel d'offres. Ces dispositions ne satisfont pas le pouvoir adjudicateur, qui notifie au consortium sanitaire du district de Maresme son exclusion de la procédure. Celui-ci décide de contester cette décision, au motif que la condition de classification d'entreprise ne lui est pas applicable du fait de sa qualité d'entité publique. En définitive, le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* décide de surseoir à statuer et de soumettre plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice.

Après réception des questions du juge national espagnol par le greffe du Kirchberg, l'affaire est renvoyée devant la sixième chambre de la Cour de justice pour y être jugée sans audience. Toutefois, il apparaît après un examen approfondi de l'espèce que cette demande soulève au moins un problème de plus que ceux qui figurent dans les questions préjudicielles formulées par le juge national. La Cour décide alors, après la décision d'attribution de Chambre du 13 janvier qui prévoyait que l'affaire serait jugée sans audience ni conclusions d'avocat général, d'adresser le 9 février une demande d'éclaircissement au *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*, qui y répond le 12 février. Cette réponse n'éclaire pas suffisamment la Cour de justice qui décide, par ordonnance du 24 avril 2015, de rouvrir la procédure orale devant la nécessité d'avoir un débat approfondi et réattribue l'affaire à la grande chambre.

L'intérêt principal de l'affaire réside dans les précisions qu'elle apporte sur la notion de juridiction. La question qui se pose ici est celle de la qualité de l'autorité qui a transmis les questions préjudicielles, déterminante afin de savoir si la Cour peut répondre aux interrogations du *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*. En effet, l'art. 267 TFUE précise: "lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question". Comme le note l'avocat général Jaaskinen, le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* est un organe administratif spécialisé et ne constitue pas une juridiction propre-

² Cour de justice, arrêt du 6 octobre 2015, affaire C-203/14, *Consorti Sanitari del Maresme*, para. 12.

ment dite selon les dispositions pertinentes du droit national.³ Surtout, les recours devant cet organe administratif ne sont pas obligatoires mais facultatifs. Or, si l'on sait que la Cour a pu avoir une définition large de ce que l'on doit entendre comme constituant une juridiction,⁴ notion autonome du droit de l'Union,⁵ l'une des conditions à remplir est celle du caractère obligatoire de la juridiction de l'organe de renvoi.

La Cour de justice, fidèle à sa jurisprudence classique sur la notion de "juridiction", va tenter de déterminer si l'organe administratif d'appel remplit en l'espèce les conditions matérielles lui permettant d'être considéré comme constituant une juridiction au sens du droit de l'Union.⁶ La Cour procède à cet égard à un examen détaillé de toutes les conditions nécessaires. Elle ne revient pas uniquement sur l'élément qui pose le plus problème pour l'avocat général. Deux points en particulier peuvent poser problème quant à la recevabilité de la question préjudicielle posée par l'organe national: son indépendance (I) ainsi que le caractère obligatoire de sa juridiction (II).

II. LA JURIDICTION AU SENS DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE: UN ORGANE INDÉPENDANT

Du fait de l'absence de critères absolus permettant de considérer un organe national comme constituant une véritable juridiction au sens du droit de l'Union, la jurisprudence sur ce point est assez diverse. La Cour de justice attache toutefois plus d'importance à certaines conditions rentrant dans son faisceau d'indices qu'à d'autres, comme par exemple au caractère indépendant de l'organe de renvoi.⁷

Ce critère d'indépendance procède d'une condition interne et d'une condition externe. En ce qui concerne tout d'abord l'aspect interne de la condition d'indépendance de la juridiction nationale, l'organe devant lequel a lieu le renvoi doit avoir la qualité de tiers vis-à-vis de l'autorité dont la décision fait l'objet du recours.⁸ Pour reprendre les conclusions de l'avocat général, cette condition de l'indépendance interne impose que l'organe de renvoi soit détaché de tout intérêt dans la solution du litige, et que sa décision ne soit motivée que par la bonne application de la règle de droit.⁹ Cette condition est respectée par le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*, comme le constate

³ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen présentées le 7 juillet 2015, affaire C-203/14, *Consorti Sanitari del Maresme*, para. 3.

⁴ *Vaassen-Goebbels*, cit. Voir aussi, Cour de justice, arrêt du 31 mai 2005, affaire C-53/03, *Syfait e.a.*; Cour de justice, arrêt du 21 mars 2000, affaires jointes C-110/98 à C-147/98, *Gabalfrisa e.a.*

⁵ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen, cit., para. 13.

⁶ Voir à ce sujet les conclusions de l'avocat général Tesouro présentées le 15 mai 1997, affaire C-54/96, *Dorsch Consult*.

⁷ *Consorti Sanitari del Maresme*, cit., para. 19.

⁸ Cour de justice, arrêt du 30 mars 1993, affaire C-24/92, *Corbiau*, para. 16.

⁹ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen, cit., para. 27. Voir aussi, Cour de justice, arrêt du 22 décembre 2010, affaire C-517/09, *RTL Belgium*, paras 39 et 40.

la Cour au para. 19 de l'arrêt: "il ressort du dossier dont la Cour dispose que le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* a la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui a adopté la décision faisant l'objet du recours au principal". La condition d'indépendance est remplie pour ce qui est de son volet interne. Cela confirme le point de vue de l'avocat général, lequel avait relevé que le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* n'était soumis à aucun lien hiérarchique et ne recevait aucune instruction de la part des organes des administrations publiques concernées.¹⁰

Devait aussi être vérifié le volet externe du critère d'indépendance. Celui-ci vise à s'assurer que les membres de l'organe sont protégés de tous types de pression venant de l'extérieur et susceptibles d'altérer leur jugement. Cette condition est elle aussi remplie pour la Cour, qui constate que la juridiction en cause ne reçoit pas d'ordres ou de pressions extérieures susceptibles d'influer sur le jugement de ses membres.¹¹ En outre, les membres de la juridiction en cause sont inamovibles et ne peuvent être destitués que pour un nombre de causes strictement énumérées par un texte législatif.¹² Ces éléments suffisent pour conclure à l'indépendance du *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*.

Restait néanmoins à remplir un second critère pour que l'organe de renvoi puisse être qualifié de juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour.

III. LA JURIDICTION AU SENS DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE: UN ORGANE DISPOSANT D'UNE JURIDICTION OBLIGATOIRE

Outre les garanties d'indépendance devant être fournies par le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*, la Cour devait apprécier le caractère obligatoire de sa juridiction.

A cet égard, la Cour relève tout d'abord que "l'auteur d'un recours en marchés publics peut choisir entre le recours spécial devant l'organe de renvoi et le recours contentieux administratif".¹³ La compétence de la juridiction de renvoi est donc bien à première vue facultative, en ce qu'elle laisse le choix aux justiciables de se tourner vers des voies de recours similaires plus classiques. Toutefois, la doctrine et la jurisprudence de la Cour ne sont pas tout à fait claires sur le sens à donner à la notion de "juridiction obligatoire". En effet, la Cour a pu retenir par le passé que ce qui devait être entendu comme une juridiction obligatoire de la part de l'organe de renvoi devait réunir deux conditions. Il fallait tout d'abord que la voie de droit ouverte devant l'organe en cause soit la seule vers laquelle le justiciable puisse se tourner. En outre, la décision devait avoir force obligatoire à l'égard des parties intéressées. L'avocat général considère que la première condition, relative à l'exclusivité du recours, n'est pas pertinente et qu'elle

¹⁰ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen, cit., para. 31.

¹¹ *Consorti Sanitari del Maresme*, cit., para. 19.

¹² *Ivi*, para. 20.

¹³ *Ivi*, para. 22.

peut même porter à confusion.¹⁴ Il vaudrait mieux pour lui se concentrer sur le fait de savoir si la décision rendue par le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* ont force obligatoire pour les parties,¹⁵ ce que la Cour va faire en définitive sans revenir sur le fait de savoir comment régler la question de la "seule voie de droit disponible".

La Cour précise en effet que les parties ne peuvent remettre en cause les décisions rendues par l'autorité espagnole en cause: "les décisions de l'organe de renvoi, dont la compétence ne dépend pas de l'accord des parties, sont contraignantes pour ces dernières".¹⁶ Le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* n'est pas une instance arbitrale, mais bel et bien une autorité dont les décisions ont vocation à s'appliquer *erga omnes*. Comme la Cour le note au para. 24 de l'arrêt, les autorités nationales espagnoles expliquent que, de manière générale, les soumissionnaires à des appels d'offres publics utilisent d'abord la voie de droit qui leur est ouverte devant le tribunal des contrats publics (l'instance en cause) avant de se tourner en cas d'échec devant les juridictions administratives. Les juridictions administratives interviennent donc en substance comme des juridictions de deuxième instance. La première autorité à qui il incombe de veiller au respect du droit des marchés publics de l'Union européenne est donc le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*. Or, la Cour a déjà pu par le passé considérer des autorités nationales similaires à celle-ci comme devant être considérées comme des juridictions au sens du droit de l'Union.¹⁷ Il en allait ainsi de la personne désignée pour statuer en appel sur les décisions du registre des marques,¹⁸ ou encore d'une juridiction présentée par les autorités portugaises comme une voie de recours alternative visant à régler efficacement les litiges en matière fiscale dont les dispositions étaient contraignantes pour les parties intéressées.¹⁹ En outre, les décisions rendues par le *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* sont exécutoires et disposent de l'autorité de la chose jugée.²⁰ Finalement, la Cour considère l'autorité de renvoi comme une juridiction au sens du droit de l'Union européenne, compétente pour transmettre les questions préjudicielles pertinentes et nécessaires à la Cour de justice.

Cette décision est à saluer. Elle permet à une autorité qui dispose d'une grande expertise en droit des marchés publics de poser d'intéressantes questions préjudicielles à la Cour de justice et de ne pas décourager les juridictions se trouvant dans une situation similaire de faire de même. La Cour de justice se garde bien de limiter de manière trop large l'ouverture de son greffe à de telles demandes, en permettant à des organes de

¹⁴ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen, cit., para. 39.

¹⁵ *Ivi*, para. 40.

¹⁶ *Consorti Sanitari del Maresme*, cit., para. 23.

¹⁷ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen, cit., paras 41 et 42.

¹⁸ Cour de justice, arrêt du 30 mars 2006, affaire C-259/04, *Emanuel*.

¹⁹ Cour de justice, arrêt du 12 juin 2014, affaire C-377/13, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*.

²⁰ Conclusions de l'avocat général Jaaskinen, cit., para. 48.

renvoi tels que celui en cause au principal de lui soumettre des questions préjudicielles même si les recours devant lui ne revêtent pas un caractère formellement obligatoire.