



INSIGHT

RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES JURIDICTIONS NATIONALES: CHANGEMENT ET CONTINUITÉ

ROMAIN ROUSSELOT*

ABSTRACT: The latest version (published on the 25 November 2016) of the recommendations of the Court of Justice of the European Union to national courts and tribunals, in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, is the actualisation of the former version of 2012. This new version introduces little change, in both the substance and the style, except for a few interesting precisions.

KEYWORDS: Court of Justice – preliminary ruling proceeding – national courts and tribunals – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Art. 94 of the Rules of Procedure of the Court – expedited and urgent procedures.

I. INTRODUCTION

Publiée le 25 novembre 2016, la dernière version des recommandations de la Cour de justice à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles,¹ constitue "l'actualisation" des recommandations de 2012.² Ces nouvelles recommandations, adoptées très largement à droit constant, introduisent en réalité peu de changements sur le fond, mais apportent certaines précisions utiles.

Force est en effet de reconnaître que de nombreuses décisions d'irrecevabilité sont attribuables à une mauvaise maîtrise de la procédure préjudicielle, voire, dans de rares occasions, à une certaine légèreté du juge national.³ Le texte commenté vise donc à accompa-

* Doctorant, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, romain.rousselot@malix.univ-paris1.fr.

¹ Cour de justice, Recommandations du 25 novembre 2016, à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles, p. 1.

² Cour de justice, Recommandations du 6 novembre 2012, à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles.

³ Voir, notamment, Cour de justice, ordonnance du 13 décembre 2012, affaire C-560/11, *Debiasi*.

gner ces juges et à leur fournir les indications pratiques nécessaires à l'accueil de leur demande. Deux différences notables entre les deux versions peuvent être relevées *in limine*.

Premièrement, le texte commenté est accompagné d'une annexe. Celle-ci semble devoir servir de *vade-mecum* à l'attention des juges nationaux; elle apporte peu d'éléments nouveaux par rapport au texte auquel elle est annexée, mais a l'avantage d'être plus synthétique et opérationnelle que la recommandation elle-même.

Deuxièmement, le texte commenté est initié par une introduction (points 1 et 2). Celle-ci reprend, presque mot pour mot les anciens points 1, 2, 5 et 6 des recommandations de 2012. Cette introduction est également le siège de la première différence substantielle avec l'ancienne version: les anciens points 3 et 4 ont purement et simplement été supprimés. L'ancien point 3 mentionnait la possibilité de transfert de compétences préjudicielles au Tribunal. Sa suppression semble confirmer l'intuition selon laquelle le transfert de compétences préjudicielles n'aurait eu de sens que dans l'hypothèse de la création de nouveaux tribunaux spécialisés. Le renoncement à ce système rend alors inutile la possibilité de transfert de compétence.⁴ L'ancien point 4 concernait les exceptions et restrictions temporaires à la compétence préjudicielle de la Cour. Sa disparition s'explique vraisemblablement par le champ d'application restreint de ces exceptions et restrictions, dont certaines n'existent plus depuis l'échéance du délai de cinq ans prévu à l'art. 10, par. 3, Protocole n° 36, au 1^{er} décembre 2014.

Les points 1 et 2 du texte commenté visent en substance à réaffirmer l'objet du renvoi préjudiciel, et l'objet des recommandations. Pour la Cour, en effet, le renvoi préjudiciel reposant sur "une collaboration étroite entre la Cour et les juridictions des États membres [...] il apparaît nécessaire de rappeler ses caractéristiques essentielles et d'apporter certaines précisions [...] en ce qui concerne, notamment, l'auteur et la portée de la demande de décision préjudicielle, ainsi que la forme et le contenu d'une telle demande" (point 2). On notera que la mention de la portée de la demande n'était pas présente dans les recommandations de 2012.

Une fois l'objet expliqué, le texte énonce le plan de son développement, que nous reprendrons. En premier lieu, sont précisées les dispositions applicables à toutes les demandes de décision préjudicielle puis, en second lieu, les dispositions applicables aux demandes de décision préjudicielle nécessitant une célérité particulière.

II. DISPOSITIONS APPLICABLES À TOUTES LES DEMANDES DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Cette partie concentre le plus de modifications, tant dans la structure de l'exposé que dans sa substance. Celles-ci restent cependant limitées.

⁴ R. ROUSSELOT, *Tribunal: une réforme du statut de la Cour de justice de l'Union européenne en demi-teinte*, in *European Papers*, 2016, Vol. 1, No 1, www.europeanpapers.eu, p. 275 et seq.

II.1. L'AUTEUR DE LA DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Les points 3 à 7 s'intéressent essentiellement à la question de l'initiative de la procédure.

Dans les points 3 et 4, la Cour rappelle que l'initiative de la procédure repose exclusivement entre les mains du juge national. Au point 4, la Cour réaffirme, presque rituellement, que "[l]a qualité de juridiction est [...] une notion autonome" appréciée au moyen des critères dégagés par la jurisprudence *Vaassen-Göbbels*.⁵ Les points 3 et 4 sont, dans une large mesure, une reprise des anciens points 9 et 10 des recommandations de 2012. Cependant, au point 3, la Cour a opéré un ajout: "Dans la mesure où elle est appelée à assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, c'est en effet à la juridiction nationale saisie d'un litige – et à elle seule – qu'il appartient d'apprécier [...] la nécessité d'une demande de décision préjudicielle". Cet ajout constitue une innovation notable. Il s'agit en effet d'un rappel ferme, adressé au juge national, de son double office. En tant que juge de droit commun du droit de l'Union et organe d'un État membre, il est responsable de la bonne application de ce droit; responsabilité sanctionnable, au moins théoriquement, par le recours aux art. 258 à 260 TFUE.

Dans les points 5 à 7, la Cour revient sur l'opportunité du renvoi et sur les hypothèses d'obligation de renvois. Sur ces points, la Cour se montre moins insistante que dans les recommandations de 2012. À ce stade, la Cour rappelle qu'en matière d'interprétation le juge national est libre et insiste simplement sur la question de l'opportunité dans l'intérêt du droit de l'Union: "[u]n renvoi préjudiciel peut notamment s'avérer particulièrement utile lorsqu'est soulevée, devant la juridiction nationale, une question d'interprétation nouvelle présentant un intérêt général pour l'application uniforme du droit de l'Union" (point 5). Concernant l'obligation de saisir la Cour en matière d'interprétation (point 6), la Cour n'apporte pas d'élément nouveau. On relèvera que la tournure des nouvelles recommandations, quant à la théorie de l'acte clair, semble plus restrictive que celle adoptée à l'ancien point 12 des recommandations de 2012. Enfin, en matière d'appréciation de validité, les nouvelles recommandations n'ajoutent rien aux anciennes.

II.2. L'OBJET ET LA PORTÉE DE LA DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Les points 8 à 11, sont l'occasion pour la Cour de revenir sur l'objet de la procédure. Au point 8, la Cour rappelle qu'elle ne se prononce ni sur le droit national, ni sur les questions de fait soulevées par le litige au principal. Au point 9, la Cour en tire les conséquences en rappelant qu'elle n'est compétente que si le droit de l'Union s'applique au litige; ce qu'il revient au juge de renvoi d'établir. Le point 11 réaffirme – en insistant lourdement – sur le fait que, si la Cour prend en compte les éléments de fait et droit qui lui sont communiqués, il revient au seul juge national de trancher le fond du litige. La

⁵ Cour de justice, arrêt du 30 juin 1966, affaire 61/65, *Vaassen-Göbbels*.

Cour n'est en effet pas saisie du litige, le renvoi préjudiciel étant techniquement un incident, non contentieux de surcroît.

Le point 10 vient apporter une précision importante, absente des recommandations de 2012. La Cour revient sur les questions préjudicielles portant sur l'interprétation de la Charte. Cette précision est sans doute à remettre dans le contexte des dernières années, où plusieurs demandes relatives à l'interprétation de la Charte ont été déclarées irrecevables.⁶ Comme le rappelle la Cour, "les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union". Partant, il est nécessaire "qu'il ressorte, de manière claire et non équivoque, de la demande de décision préjudicielle qu'une règle de droit de l'Union autre que la Charte est applicable à l'affaire en cause au principal"; la Charte ne pouvant être invoquée indépendamment d'une règle de droit dérivé. Il semble en effet qu'une certaine confusion persiste, dans l'esprit des juridictions nationales et des justiciables, entre la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme et sur leurs régimes respectifs.

II.3. LE MOMENT APPROPRIÉ POUR OPÉRER UN RENVOI PRÉJUDICIEL

Les points 12 et 13 du texte commenté reprennent les anciens points 18 et 19 des recommandations de 2012. Comme le rappelle la Cour, la juridiction de renvoi "est la mieux placée pour apprécier à quel stade de la procédure il convient d'adresser cette demande" (point 12). Partant, le principe est celui de la liberté du juge national quant au choix du moment de la procédure au principal où sera opéré le renvoi.

Cette liberté est toutefois restreinte par la nécessité "que la décision d'opérer un renvoi préjudiciel soit prise à un stade de la procédure où la juridiction de renvoi est en mesure de définir, avec suffisamment de précisions, le cadre juridique et factuel de l'affaire au principal, ainsi que les questions juridiques qu'elle soulève", ce qui peut impliquer que "le renvoi soit opéré à la suite d'un débat contradictoire" entre les parties au principal (point 13). Ici la Cour va apporter une précision importante, absente des recommandations de 2012: cet impératif se justifie par les caractéristiques procédurales de cette demande, laquelle "servira de fondement à la procédure". Acte introductif de l'instance incidente, la demande doit permettre à la Cour "tant de vérifier sa compétence pour répondre aux questions posées que d'apporter, dans l'affirmative, une réponse utile à ces questions" (point 13).

II.4. LA FORME ET LE CONTENU DE LA DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Les points 14 à 22 s'intéressent plus directement à la demande en tant qu'*instrumentum*. Si celle-ci "peut revêtir toute forme admise par le droit national pour

⁶ A. RIGAUX, *Champ d'application de la Charte des droits fondamentaux, in Europe*, commentaire 135, avril 2015.

les incidents de procédure”, elle doit se plier à des contraintes importantes (point 14). Premièrement, cette demande – et uniquement la demande (point 16) – devra être traduite; deuxièmement, elle devra être signifiée à l’ensemble des intéressés visés à l’art. 23 du Statut (point 14), enfin, elle doit pouvoir faire l’objet d’un traitement électronique. Pour ces trois raisons les Cour exige un effort particulier de rédaction.

Les demandes doivent parvenir dactylographiées (point 19) selon un format suggéré par l’annexe. En outre, la Cour demande un effort de concision, rappelant que “l’expérience le démontre, une dizaine de pages suffisent souvent pour exposer, de manière adéquate, le cadre juridique et factuel d’une demande de décision préjudicielle” (point 14); pages devant être numérotées de manière continue, comme les paragraphes (point 19). Enfin, la Cour demande à ce que “les questions posées à la Cour à titre préjudiciel [figurent] dans une partie distincte et clairement identifiée de la décision de renvoi” (point 18).

Concernant le contenu de la demande, la Cour rappelle que l’art. 94 de son règlement de procédure impose au juge national de fournir quatre éléments (point 15): les questions, lesquelles “doivent être compréhensibles par elles-mêmes” (point 18); un exposé sommaire de l’objet du litige et des faits pertinents; les dispositions et la jurisprudence nationale pertinente, référencées précisément afin d’éviter à la Cour de perdre du temps en recherches (point 16); les raisons qui ont amené le juge national à saisir la Cour et le lien entre le droit de l’Union et le droit national applicable au principal. La Cour insiste notamment pour que soit identifiées précisément les normes de l’Union et l’objet du renvoi (point 16).

À la différence des recommandations de 2012, la Cour attire l’attention des juges nationaux sur le fait que ces éléments sont obligatoires sous peine d’irrecevabilité (point 15).

La Cour incite le juge de renvoi à inclure deux autres éléments. D’une part, la Cour souhaite que le juge de renvoi expose “son point de vue sur la réponse à apporter aux questions posées” (point 17). L’intérêt ici n’est pas uniquement celui de maintenir le dialogue entre la Cour et les juges nationaux; il s’agit également d’éclairer la Cour. Face à des questions parfois maladroitement rédigées, imprécises ou obscures, l’opinion du juge de renvoi permettra parfois à la Cour de reconstruire le sens et la portée exacte de la question.

D’autre part, dans des circonstances particulières, la Cour invite le juge de renvoi à procéder aux anonymisations jugées nécessaires. En effet, “la Cour reprend en principe les données contenues dans la décision de renvoi, en ce compris les données nominatives ou à caractère personnel” (point 21). Certes, la Cour peut procéder d’elle-même à cette anonymisation; cependant, le juge de renvoi est bien mieux placé pour décider si de telles mesures sont nécessaires. L’anonymisation opérée par la Cour doit être demandée le plus rapidement possible et, en tout état de cause, avant la publication au *Journal officiel* de la communication relative à l’affaire, soit généralement un mois après le dépôt de la demande (point 22). Comme le relève la Cour, “[e]n raison de l’utilisation

croissante des nouvelles technologies de l'information et de la communication, une anonymisation opérée après cette publication [...] est en effet largement dépourvue d'utilité pratique": dès lors que la communication a été publiée, les informations contenues deviennent accessibles par une simple recherche sur un navigateur internet.

II.5. LES INTERACTIONS ENTRE LE RENVOI PRÉJUDICIEL ET LA PROCÉDURE NATIONALE

Les points 23 à 25 reviennent sur les conséquences du caractère incident de la procédure préjudicielle.

Le point 23 rappelle au juge national qu'il reste compétent pour adopter toutes les mesures conservatoires utiles en dépit de la suspension de l'instance principale. Sur le plan formel, ce point reprend les anciens points 17 et 29 des recommandations de 2012, mais de manière bien plus succincte, signe qu'il n'est sans doute pas utile d'insister ici.

Le point 24, à l'inverse, amplifie notablement l'ancien point 30 des recommandations de 2012. La Cour y rappelle qu'étant saisie à titre incident, sa saisine est entièrement tributaire de l'instance principale. La Cour ayant pour mission de "contribuer à l'administration effective de la justice dans les États membres", elle ne peut se prononcer que si l'instance principale subsiste jusqu'à la fin de la procédure préjudicielle. Partant, toute modification de l'instance principale est susceptible d'avoir une incidence sur la demande préjudicielle. C'est particulièrement le cas lorsque l'instance principale s'éteint, rendant la demande préjudicielle sans objet. Enfin, certains États membres acceptant les recours contre la décision de renvoi,⁷ le juge national est également tenu d'informer la Cour, dans les plus brefs délais, si une décision rendue à l'occasion d'un tel recours affecte sa saisine.

Enfin, le point 25, entièrement absent des recommandations de 2012, attire l'attention des juges nationaux sur les conséquences de l'extinction de l'instance principale dans les hypothèses où le juge national est saisi de plusieurs affaires soulevant la même difficulté que celle objet du renvoi. Dans une telle hypothèse, le retrait de la demande peut avoir des conséquences sur la résolution des autres affaires pendantes. Partant, la Cour invite le juge national à joindre ces différentes affaires. De cette manière, l'extinction d'une seule instance n'emporte pas dessaisissement de la Cour, ne privant pas les autres affaires de la réponse de la Cour.

II.6. LES DÉPENS ET L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Les points 26 et 27 reprennent, mot pour mot, les anciens points 31 et 32 des recommandations de 2012 quant aux dépens et leur prise en charge. La Cour rappelle au

⁷ C'est le cas en France, de manière très limitée. B. SEILLER, *Questions préjudicielles*, in *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, septembre 2014, n° 198 et seq.

point 26 que la procédure préjudicielle est gratuite. Il est possible de regretter une certaine maladresse de rédaction ici; la procédure préjudicielle est gratuite, certes, mais coûteuse. En sus des dépens, les parties devront le plus souvent exposer des frais de représentations. Ce coût justifie que l'aide juridictionnelle soit ouverte dans le cadre de cette procédure. Les dépens de l'instance préjudicielle seront liquidés par le juge national en même temps que ceux de l'instance principale.

II.7. LES ÉCHANGES ENTRE LA COUR ET LA JURIDICTION NATIONALE

Les points 28 et 29 viennent rappeler que la procédure préjudicielle est une procédure de coopération. Cette coopération se poursuit durant l'ensemble de la procédure, mais également *après* le rendu de la décision préjudicielle et sa transmission à la juridiction nationale, la Cour invitant celle-ci à la tenir informée "de la suite réservée à cette décision dans l'affaire au principal et à lui communiquer sa décision finale dans l'affaire au principal" (point 29). De cette manière, la Cour peut s'assurer que l'objectif d'application uniforme du droit est atteint.

III. DISPOSITIONS APPLICABLES AUX DEMANDES DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE NÉCESSITANT UNE CÉLÉRITÉ PARTICULIÈRE

Les dispositions spéciales applicables à la procédure préjudicielle accélérée (PPA) et à la procédure préjudicielle d'urgence (PPU) sont introduites au point 30. Ces procédures peuvent être décidées d'office ou à la demande de la juridiction de renvoi. On notera ici que la Cour se montre sensiblement plus insistante sur la nécessité de motiver cette demande qu'aux anciens points 36 et 37 des recommandations de 2012. Cette insistance en introduction est ici le seul réel apport des nouvelles recommandations.

III.1. LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET DE LA PROCÉDURE D'URGENCE

Les points 31 à 33 du texte commenté exposent les conditions permettant l'ouverture de ces deux procédures et reprennent très largement les anciens points 38 à 40 des recommandations de 2012.

Concernant la PPA, le point 31 n'apporte aucune nouvelle précision sur les conditions d'ouvertures, se contentant d'affirmer que le traitement accéléré peut-être accordé "lorsque la nature de l'affaire exige son traitement dans de brefs délais". Comme dans la précédente version de ce texte, la Cour rappelle simplement que "le nombre important de personnes ou de situations juridiques potentiellement concernées [...] ne constitue pas, en tant que tel, une circonstance exceptionnelle susceptible de justifier le recours à une procédure accélérée". Cette imprécision est depuis longtemps déplorée par la doctrine, mais la Cour ne semble pas vouloir y mettre fin. Sans doute faut-il y voir une volonté de maintenir une marge d'appréciation la plus large possible.

Concernant la PPU, le point 32 rappelle que les contraintes imposées par cette procédure sont encore plus lourdes que pour la PPA et que par conséquent, “[l]’application de cette procédure ne doit dès lors être demandée que dans des circonstances où il est absolument nécessaire que la Cour se prononce très rapidement sur les questions posées par la juridiction de renvoi”. Au point 33, la Cour rappelle que cette procédure n’est possible que dans le cadre de l’Espace liberté, sécurité, justice. Les exemples de cas d’ouverture se limitent aux deux seules hypothèses admises en jurisprudence. Il s’agit, d’une part, du “cas, [...] d’une personne détenue ou privée de sa liberté, lorsque la réponse à la question soulevée est déterminante pour l’appréciation de la situation juridique de cette personne” et, d’autre part, de l’hypothèse où “lors d’un litige concernant l’autorité parentale ou la garde d’enfants en bas âge, lorsque la compétence du juge saisi au titre du droit de l’Union dépend de la réponse à la question préjudicielle”.

III.2. LA DEMANDE D’APPLICATION DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE OU DE LA PROCÉDURE D’URGENCE

Les points 34 à 36 viennent préciser la forme et le contenu des demandes de PPA et PPU, reprenant sans réel apport les anciens points 41 à 44 des recommandations de 2012. Le point 34 insiste plus particulièrement sur la nécessité de motiver telles demandes. Cette motivation doit, d’une part, “exposer avec précision les circonstances de droit et de fait qui établissent l’urgence et, notamment, les risques encourus si le renvoi suit la procédure ordinaire” et, d’autre part, contenir le point de vue du juge de renvoi quant à la réponse à apporter. Le point 35 précise la forme que doit prendre cette demande. L’objectif est de permettre “au greffe de constater immédiatement que le dossier appelle un traitement spécifique”. Cette identification peut être faite par un courrier d’accompagnement et doit, dans la mesure du possible, indiquer laquelle des deux procédures est demandée. Enfin, le point 36 insiste sur la brièveté de la demande afin d’accélérer son traitement.

III.3. LES ÉCHANGES ENTRE LA COUR, LA JURIDICTION DE RENVOI ET LES PARTIES AU LITIGE AU PRINCIPAL

Les points 37 et 38 précisent les modalités spécifiques de communication avec la Cour dans le cadre de ces deux procédures. D’une part, la juridiction de renvoi doit fournir à la Cour les coordonnées de fax et internet auxquelles le juge de renvoi et les parties au principal pourront être joint. D’autre part, le point 38 rappelle que dans le cadre de la PPA et de la PPU, une pré-notification à la Cour peut être faite informatiquement, avant la signification des originaux des actes, afin de permettre au greffe de la Cour de préparer le traitement spécifique de la demande.