

Terry Olson  
Conseiller d'Etat  
Délégué aux relations internationales du Conseil d'Etat

## LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT ENCOURUE DANS LE CADRE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

UDK: 342.9 (44)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1.11.2011.

U velikom broju presuda Državnog savjeta, ovisno o godini, primjenjuje se pravo Europske unije i europsko pravo. Velikom većinom najvažnijih presuda Državnog savjeta odlučno se rješavaju pitanja hijerarhije normi, kako domaćih tako i europskih, i izvlače zaključci o uključivanju domaćeg pravnog poretka u europske pravne poretke. To je dovelo do toga da Državni savjet sam tumači ugovor, te da osudi državu za naknadu štete koja je proizašla iz pogrešnog tumačenja, osobito kada je zakonodavac zanemario neke smjernice.

**Ključne riječi:** *Europski sud pravde, nacionalni sudovi, prethodno pitanje*

La procédure des questions préjudicielles a constitué un élément particulièrement original et innovant dans l'ordre juridique européen.

Le renvoi préjudiciel, énoncé à l'article 267 du Traité relatif au Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), est une procédure permettant à une juridiction nationale d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), désignée sous le terme « la Cour » dans la suite de cette note, soit sur l'interprétation soit sur la validité du droit de l'UE dans le cadre d'un litige dont cette juridiction est saisie.

Le renvoi préjudiciel a pour objectif d' « *assurer en toutes circonstances à ce droit le même effet dans tous les Etats membres de la Communauté* » (CJCE, 1974, *Rheinmühlen*).

A travers ce mécanisme, il s'agit d'appeler la juridiction nationale et la Cour « *dans l'ordre de leurs compétences propres [...] à contribuer directement et réciproquement à l'élaboration d'une décision en vue d'assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble des États membres* » (CJCE 1965, *Firma c/ Schwarze*)

Le renvoi préjudiciel constitue donc un levier essentiel pour favoriser la sécurité juridique et garantir une application uniforme du droit de l'Union dans l'ensemble de l'espace européen. Il constitue un instrument précieux du dialogue des juges pour garantir la cohérence des ordres juridiques nationaux et européen.

## 1. LA QUESTION PRÉJUDICIELLE VISE À GARANTIR L'UNITÉ ET LA COHÉRENCE DU DROIT DE L'UE, AINSI QUE L'EFFECTIVITÉ DES DROITS RECONNUS AU CITOYEN

### 1.1. Le renvoi préjudiciel assure un contrôle large et efficace des actes juridiques de l'UE destiné à garantir la sécurité juridique

L'article 267 du Traité relatif au Fonctionnement de l'UE instaure le mécanisme de question préjudicielle :

Article 267 TFUE (ex-article 234 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

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.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais.

La Cour dispose donc du **monopole d'interprétation et d'appréciation de la validité du droit de l'Union**, ce qui confère au système juridique de l'UE un caractère très intégré.

*Le renvoi préjudiciel répond à une pluralité d'objectifs*

La question préjudicielle permet ainsi :

- **d'assurer l'unité du droit de l'UE** en évitant des interprétations divergentes de ce droit par les juridictions des États-membres.
- **d'éclairer les juridictions des États membres** sur les solutions à apporter à des questions de droit de l'UE.
- **d'assurer indirectement la protection des droits des citoyens européens**, car l'interprétation du droit de l'UE s'impose au juge national ce qui le conduit, en cas de manquement au droit de l'UE, à faire prévaloir celui-ci.

*Un large éventail de normes susceptibles de renvoi confère à ce mécanisme une portée significative*

Les normes susceptibles de renvoi sont :

- **le droit primaire** (les traités fondateurs) qui peut faire l'objet d'un renvoi en interprétation mais non en appréciation de validité ;
- **le droit dérivé** car tous les actes des institutions de l'UE sont susceptibles tant de renvoi en interprétation que de renvoi en appréciation de validité ;
- **Le droit issu des engagements extérieurs** (exemple des traités conclus entre l'Union et un Etat tiers) qui peut faire l'objet d'un renvoi en interprétation: depuis la décision d'interpréter l'accord d'association conclu entre la CEE et la Grèce (CJCE, 1974, *Haegemann*), la Cour est régulièrement conduite à interpréter de tels accord ou conventions passées avec des pays tiers.

**Les sources complémentaires du droit de l'UE sont exclues** : les conventions communautaires entre Etats-membres, les décisions des représentants des gouvernements des Etats-membres réunis au sein du Conseil, etc...

## **1.2. La question préjudicielle constitue essentiellement une procédure de « juge à juge »**

Il s'agit d'une procédure organisée suivant une séquence ternaire :

- En premier lieu intervient une question posée par le juge national ;
- Vient ensuite la réponse de la Cour ;
- Vient enfin l'application par le juge national qui règle le litige à la lumière de ce qui a été tranché par la Cour.

*Les différents types de recours*

### **Le renvoi préjudiciel en interprétation :**

- Le juge national peut, de sa propre initiative ou sur demande des parties au litige, surseoir à statuer pour saisir la CJUE d'une question préjudicielle en interprétation.
- La CJUE est compétente pour interpréter le droit primaire, sa propre jurisprudence, les traités conclus entre l'UE et un Etat tiers et tout le droit dérivé.
- Le juge national dispose d'une compétence exclusive pour saisir la CJUE. Sa liberté est totale sur ce point et il ne peut jamais être contraint par les parties à rédiger une ordonnance de renvoi.
- Les parties au litige interviennent peu : une fois la saisine effectuée par le juge, elles peuvent éventuellement être entendues par la Cour (CJCE, 1965, *Hessische Knappschaft*).

### **Le renvoi préjudiciel en appréciation de validité :**

- La primauté du droit de l'UE présuppose sa validité.
- Face à une question d'application de ce droit, le juge national devra saisir la CJUE s'il estime que le droit de l'UE n'est pas valide.
- La CJUE est compétente pour apprécier la validité du droit dérivé et des traités externes, mais le droit primaire échappe à ce contrôle de validité : les traités fondateurs de l'Union, premiers et placés au sommet de la hiérarchie des normes, sont présumés valides dès l'origine. De surcroît, il n'existe pas de normes supérieures auxquelles les confronter pour apprécier sa validité.

### *Les conditions de recevabilité de la question préjudicielle*

Les juridictions internes étant compétentes pour appliquer le droit de l'UE (CJCE, 1978, Simmenthal) la question préjudicielle doit, pour être recevable, répondre à plusieurs conditions :

- Le litige doit réellement soulever la question en cause (CJCE 1980 Foglia/novello).
- La question doit être pertinente au regard de la solution du litige.
- La demande formée auprès de la Cour doit être motivée (On doit lui fournir tous les éléments aussi bien factuels que juridiques relatifs à l'affaire).

## **2. LA QUESTION PRÉJUDICIELLE CONSTITUE UN INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DU DIALOGUE DES JUGES, DESTINÉ À PRÉVENIR LES CONFLITS NORMATIFS**

### **2.1. La question préjudicielle repose sur le principe d'une répartition des rôles entre les juges nationaux et la CJUE**

*Les juridictions des Etats membres, peuvent et, dans certains cas doivent, poser une question préjudicielle à la CJUE*

En principe, le renvoi préjudiciel est :

- **facultatif** pour les juridictions nationales ordinaires, à savoir celles dont les décisions sont susceptibles de recours dans l'ordre interne ;
- **obligatoire** pour les juridictions suprêmes (CJCE, 1965, Schwarze), notamment si l'une des parties le demande (Article 267 TFUE).

Cette distinction devait permettre d'atteindre un équilibre permettant d'éviter un allongement généralisé des procédures et un encombrement excessif de la CJUE. La question préjudicielle n'a pas à être soulevée obligatoirement en première instance, elle peut parfaitement être invoquée pour la première fois en appel ou en cassation.

### *Quelle est la portée des décisions préjudicielles ?*

Les décisions préjudicielles ont **l'autorité de la chose jugée** :

- **Elles ont force obligatoire**: elles lient le juge de renvoi (CJCE 1963 Costa), ainsi que toutes les juridictions des Etats-membres ayant à en connaître.

- Cette autorité a, un temps, été contestée par le juge administratif français. Le Conseil d'Etat jugeait initialement qu'un arrêt rendu par la CJCE sur renvoi préjudiciel ne s'impose au juge national que dans les limites de ce renvoi (CE 1985 *ONIC*)
- Cette jurisprudence a été abandonnée. L'interprétation des traités et des actes de droit dérivé effectuée par la Cour, même si elle excédait les termes du renvoi, s'impose au juge administratif qui reste cependant libre de qualifier les faits (CE, Ass., 2006 « *Sté DE GROOT* »).

- **Leur portée est générale**: les décisions produisent des effets à l'égard des juridictions saisies du litige principal, mais également des parties à d'autres litiges devant n'importe quelle juridiction de l'ensemble des Etats-membres.

- **Elles ont également une portée rétroactive**: par construction, celle-ci découle de la nature purement déclarative de l'arrêt rendu sur renvoi préjudiciel.

Il est fait une exception lorsque l'application rétroactive d'une interprétation entraînerait de graves conséquences économiques ou sociales. Des limitations exceptionnelles sont alors apportées : la décision ne vaut que pour l'avenir, ou uniquement pour le cas d'espèce. Ainsi l'interprétation fait corps avec la règle interprétée aussi longtemps qu'elle n'a pas été modifiée par la Cour.

## **2.2. Certains aménagements ont permis, tant aux juridictions françaises qu'à la CJUE, une pleine appropriation de ce mécanisme.**

*Le renvoi préjudiciel a fait l'objet d'aménagements d'origine prétorienne, afin de renforcer l'efficacité de la coopération entre les juridictions*

Le mécanisme de question préjudicielle repose néanmoins sur la bonne volonté des juridictions internes, puisque aucune hiérarchie organique n'existe entre celles-ci et la Cour que les moyens de sanction sont inexistantes.

Le juge administratif français s'est longtemps montré réticent à saisir la CJCE. Faisant application de la « théorie de l'acte clair », le Conseil d'Etat apprécie la nécessité du renvoi (CE, 1964, « *Société des pétroles SHELL-BERRE* ») et n'y procède que si la question est « de nature à faire naître le doute dans un esprit éclairé »<sup>1</sup> selon l'expression employée par Edouard Lafferrière, vice-président du Conseil d'Etat et grand juriste français de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ainsi de 1957 à 1996 alors que les juridictions allemandes ont saisi la Cour 1018 fois, 568 renvois

---

<sup>1</sup> « Il faut qu'il y ait une question : c'est-à-dire une difficulté réelle [...] de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé [...]. Il faut, en outre, que sa solution soit nécessaire au jugement du fond ». E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (t. 1, p. 449 et 451)

de questions préjudicielles ont émané de juridictions françaises dont 55 de la Cour de cassation et 12 seulement du Conseil d'État.<sup>2</sup>

De son côté la CJUE a accepté certains assouplissements. Elle a admis **la théorie de l'acte clair** (CJCE, 1982, *Cilfit*) et a également accepté qu'une question déjà interprétée par la CJCE ne fasse pas l'objet d'un renvoi préjudiciel.<sup>3</sup>

La CJUE a renforcé ses exigences à l'égard des juridictions ordinaires en matière de renvoi en appréciation de validité (CJCE, 1987, *Foto-frost*).

- Le juge ordinaire reste libre de poser ou non une question d'interprétation, mais il ne peut pas apprécier lui-même la validité d'un acte communautaire, ni suspendre son application.
- Il doit obligatoirement renvoyer s'il estime que la question de la validité conditionne le résultat du litige.

Cette distinction, qui ne figure pas à l'article 267 TFUE, a été justifiée par la CJCE en ces termes: « *Des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique* » (CJCE, 1987, *Foto-Frost*). Cette évolution a été admise par les juridictions françaises.

*Désormais, le juge administratif français s'est pleinement saisi de ce mécanisme.*

Sur les 48 questions préjudicielles posées entre 1969 et 2009 par le Conseil d'État, **41 l'ont été entre 1989 et 2009.**

Parmi celles-ci, l'on peut mentionner à titre d'exemple:

- La question de savoir si une déduction fiscale constitue une aide d'Etat au sens de l'ex-article 87 TCE (CE, Ass., 1997, *Sté Baxter*).
- L'articulation entre le régime de la dissémination des OGM résultant de la directive et celui applicable aux OGM constituant des aliments pour animaux en vertu du règlement posait une difficulté sérieuse d'interprétation. Le Conseil d'État a donc saisi la CJUE à titre préjudiciel (CE, 2009, *Sté Monsanto*)

Le recours à la théorie de l'acte clair apparaît particulièrement opportun, car il permet d'éviter un allongement de la durée de la procédure et un engorgement inutile de la CJUE.

---

<sup>2</sup> Bertrand SEILLER, Questions préjudicielles, Répertoire de Contentieux administratif, Dalloz

<sup>3</sup>

### **3. L'ENGORGEMENT DE LA CJUE EN MATIÈRE DE RENVOIS PRÉJUDICIELS A CONDUIT CELLE-CI À SE DOTER DE NOUVEAUX DISPOSITIFS**

#### **3.1. L'ordonnance motivée**

Pour améliorer le traitement des questions, une nouvelle procédure par voie d'ordonnance motivée permet à la CJUE de répondre directement lorsque :

- une question préjudicielle est identique à une question sur laquelle elle a déjà statué<sup>4</sup> ;
- la réponse à une question peut être clairement déduite de la jurisprudence ;
- la réponse ne laisse place à aucun doute raisonnable.

La Cour en a rapidement fait usage mais de manière prudente (CJCE 2000 *Vogler*).

#### **3.2. La délégation d'une compétence préjudicielle limitée au Tribunal de l'UE**

Depuis le traité de Nice, une compétence préjudicielle limitée a été attribuée au Tribunal de l'UE (ex-TPI). Ce tribunal est compétent pour connaître des questions préjudicielles relatives aux matières spécifiques déterminées par son statut.

#### **3.3. La procédure préjudicielle d'urgence**

Depuis le 1er mars 2008, une procédure préjudicielle d'urgence peut être mise en œuvre, en vertu des dispositions des articles 23 bis du protocole sur le statut de la Cour et 104 ter de son règlement de procédure, dans les affaires relevant de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

---

<sup>4</sup> NB : La CJUE se refuse à considérer son interprétation comme irrévocable : les juridictions nationales peuvent solliciter par un nouveau renvoi (en soulevant de nouveaux arguments) un inflexionnement de la position de la Cour.

## CONCLUSION

Quelques éléments méritent d'être soulignés en conclusion.

L'usage intelligent de la procédure de renvoi préjudiciel suppose, en amont de l'envoi de la question à la Cour, un important travail préparatoire de recherche, d'analyse de la part de la juridiction qui la pose. Soumettre une question à la Cour ne doit pas être une solution de facilité. La juridiction doit rédiger sa question de manière à obtenir une réponse pertinente. Selon la formule parfois employée par certains juges de la Cour : « Ce n'est qu'en posant de bonnes questions que l'on obtiendra de bonnes réponses ». Ainsi, avant de poser sa question préjudicielle, la juridiction doit se livrer à un travail de recherche très poussé afin de déterminer si la Cour n'a pas déjà pris parti sur la question. Elle pourra aussi avec le plus grand profit rechercher dans la jurisprudence des autres juridictions supérieures des Etats membres si l'une de celles-ci n'a pas été conduite à se prononcer. Si tel est le cas, le sens de la réponse donnée par cette juridiction nationale ne s'impose évidemment pas aux juridictions des autres Etats membres, mais n'en donne pas moins une indication précieuse.

La manière dont les juridictions d'un pays font usage du mécanisme de la question préjudicielle ne se résume pas aux nombre de questions qu'elles posent : en cette matière il n'y a aucun record à battre. Ce n'est pas parce que les juridictions d'un Etat multiplient les questions préjudicielles que cet Etat aura en matière de droit de l'UE un comportement nécessairement plus vertueux que les autres. Il est de l'intérêt bien compris de la Cour, des juridictions nationales et des justiciables eux-mêmes que les questions soient bien choisies, bien posées et en nombre raisonnable. C'est ainsi que la procédure peut réellement contribuer au progrès du droit de l'Union européenne.

### **Les renvois préjudiciels constituaient 59% des affaires pendantes devant la CJUE au 31 décembre 2009.**

Affaires pendantes au 31 décembre — Nature des procédures (2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Renvois préjudiciels</b>	393	378	408	395	438
<b>Total</b>	740	731	742	768	741

Compte tenu des délais de jugement relativement longs devant la CJUE, **une procédure préjudicielle d'urgence a permis de mieux prendre en compte les questions les plus urgentes, lesquelles se voient désormais apporter une réponse dans un délai d'un peu plus de deux mois.**

Affaires clôturées — Durée des procédures en mois (2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Renvois préjudiciels</b>	20,4	19,8	19,3	16,8	17,1
<b>Procédures préjudicielles d'urgence</b>				2,1	2,5

## ANNEXES

### Traitement des questions préjudicielles par la Cour

Procédure spéciale des affaires préjudicielles :

Procédure propre, non contentieuse, étrangère à toute initiative des parties, celles-ci étant seulement invitées à se faire entendre (CJCE, 1965, *Hessische Knappschaft*).

- saisine : renvoi de juge à juge
- déroulement de la procédure : caractère d'ordre public du mécanisme préjudiciel, conduit à une décision de portée générale, ce qui explique le rôle limité des parties à l'instance principale

Démarche suivie par la Cour :

- Obligation de répondre : le juge communautaire se refusait initialement à apprécier aussi bien la pertinence de la question aux fins de la solution du litige principal que son opportunité même.
- La hausse du nombre de recours préjudiciels, passé de 1 à 1961 à 90 en 1990 à 220 en 2000, a conduit celle-ci à retenir une approche plus restrictive.
- La Cour juge la question recevable si et seulement si le litige est dépourvu de caractère fictif ou hypothétique.
- Volonté de répondre utile : la CJUE n'est pas liée de manière stricte par les termes dans lesquels sont formulées les questions qui lui sont soumises, elle paraît animée par le souci de leur fournir une réponse effectivement utile.

Juridiction statuant en référé

- CJCE, 991, *Zuckerfabrik*: Le juge national statuant en référé peut suspendre l'exécution d'un acte national fondé sur un règlement communautaire dont la validité est litigieuse et doit dans certaines conditions poser une question préjudicielle à la CJUE.

### Procédures préjudicielles d'urgence (2008–2009)

	2008			2009		
	Admission	Rejet	Total	Admission	Rejet	Total
<b>Procédures préjudicielles d'urgence</b>	3	3	6	2	1	3

### **ROLE AND PLACE OF THE PRELIMINARY ISSUE AND ITS USE IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION**

National courts must interpret European law. The European Court must assess its validity within the context of the preliminary issue which must be resolved before the main hearing- the prejudicial issue. In the past, it was complaint or difficulty particularly due to the relation among domestic constitutional orders which are at the top of the hierarchy norms in the government and the law of the European Union which is, in European space, superior to internal order. However, these difficulties, which should not be hidden, are limited and judges could overcome them with dialogue.

**Key words:** *European Court of Justice, national courts, prejudicial question*