

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le texte qui suit s'inscrit dans le prolongement de l'adoption, le 25 septembre 2012, à Luxembourg, du nouveau règlement de procédure de la Cour de justice (JO L 265 du 29.9.2012, p. 1). Remplaçant la note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales (JO C 160 du 28.5.2011, p. 1), il vise à refléter les innovations introduites par ce règlement qui peuvent avoir une incidence tant sur le principe même d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice que sur les modalités de tels renvois.

RECOMMANDATIONS

à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles

(2012/C 338/01)

I — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

La compétence de la Cour en matière préjudicielle

1. Le renvoi préjudiciel est un mécanisme fondamental du droit de l'Union européenne, qui a pour objet de fournir aux juridictions des États membres le moyen d'assurer une interprétation et une application uniformes de ce droit au sein de l'Union.
2. En vertu des articles 19, paragraphe 3, sous b, du traité sur l'Union européenne (ci-après, le «TUE») et 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le «TFUE»), la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit de l'Union et sur la validité des actes adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union.
3. Aux termes de l'article 256, paragraphe 3, TFUE, le Tribunal est certes compétent pour connaître des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 267 TFUE, dans des matières spécifiques déterminées par le statut. Ce dernier texte n'ayant toutefois pas été adapté à cet égard, la Cour de justice (ci-après «la Cour») demeure, à l'heure actuelle, seule compétente pour statuer à titre préjudiciel.
4. Même si l'article 267 TFUE confère à la Cour une compétence générale en cette matière, diverses dispositions de droit primaire prévoient cependant des exceptions ou des restrictions temporaires à cette compétence. Il s'agit, notamment, des articles 275 et 276 TFUE, ainsi que de l'article 10 du protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires du traité de Lisbonne (JOUE C 83 du 30 mars 2010, p. 1) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Conformément à l'article 10, paragraphes 1 à 3, du protocole n° 36, les attributions de la Cour de justice relatives aux actes de l'Union adoptés dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et non modifiés depuis, demeurent inchangées pendant une période maximale de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009). Pendant cette période, de tels actes ne peuvent dès lors faire l'objet d'un renvoi préjudiciel que par les juridictions des États membres qui ont accepté la compétence de la Cour, chacun de ces États déterminant si la faculté de saisine de la Cour est ouverte à l'ensemble de ses juridictions ou réservée à celles qui statuent en dernier ressort.

5. La procédure préjudicielle reposant sur la collaboration entre la Cour et les juridictions des États membres, il apparaît opportun, afin d'assurer la pleine efficacité de cette procédure, de fournir auxdites juridictions les recommandations qui suivent.

6. Dépourvues de valeur contraignante, ces recommandations visent à compléter le titre troisième du règlement de procédure de la Cour (articles 93 à 118) et à orienter les juridictions des États membres quant à l'opportunité de procéder à un renvoi préjudiciel ainsi qu'à fournir des indications pratiques quant à la forme et aux effets d'un tel renvoi.

Le rôle de la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle

7. Comme cela a été relevé ci-dessus, le rôle de la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle est de fournir une interprétation du droit de l'Union ou de statuer sur sa validité, et non d'appliquer ce droit à la situation de fait qui sous-tend la procédure au principal. Ce rôle revient à la juridiction nationale et il n'appartient dès lors à la Cour ni de se prononcer sur des questions de fait soulevées dans le cadre du litige au principal, ni de trancher des divergences éventuelles d'opinion sur l'interprétation ou l'application des règles de droit national.

8. Lorsqu'elle se prononce sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union, la Cour s'efforce par ailleurs de donner une réponse utile pour la solution du litige au principal, mais c'est à la juridiction de renvoi qu'il revient d'en tirer les conséquences concrètes, le cas échéant en écartant l'application de la règle nationale en question.

La décision d'opérer un renvoi préjudiciel

L'auteur de la demande de décision préjudicielle

9. En vertu de l'article 267 TFUE, toute juridiction d'un État membre, pour autant qu'elle soit appelée à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel, peut en principe saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle. La qualité de juridiction est interprétée par la Cour comme une notion autonome du droit de l'Union, la Cour tenant compte, à cet égard, d'un ensemble de facteurs tels que l'origine légale de l'organe qui l'a saisie, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par cet organe, des règles de droit ainsi que son indépendance.

10. Que les parties au litige au principal en aient ou non exprimé le souhait, c'est à la seule juridiction nationale qu'appartient la décision de saisir la Cour à titre préjudiciel.

Le renvoi en interprétation

11. Conformément aux termes de l'article 267 TFUE, toute juridiction concernée dispose du pouvoir d'adresser à la Cour une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation d'une règle du droit de l'Union lorsqu'elle l'estime nécessaire pour résoudre le litige dont elle est saisie.

12. Cependant, une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue de saisir la Cour d'une telle demande, sauf lorsqu'il existe déjà une jurisprudence en la matière (et que le cadre éventuellement nouveau ne soulève pas de doute réel quant à la possibilité d'appliquer en l'espèce cette jurisprudence) ou lorsque la manière correcte d'interpréter la règle de droit en cause apparaît de toute évidence.

13. Ainsi, une juridiction nationale peut, notamment lorsqu'elle s'estime suffisamment éclairée par la jurisprudence de la Cour, décider elle-même de l'interprétation correcte du droit de l'Union et de son application à la situation factuelle qu'elle constate. Toutefois, un renvoi préjudiciel peut s'avérer particulièrement utile lorsqu'il s'agit d'une question d'interprétation nouvelle présentant un intérêt général pour l'application uniforme du droit de l'Union, ou lorsque la jurisprudence existante ne paraît pas applicable à un cadre factuel inédit.

14. Afin de permettre à la Cour de bien cerner l'objet du litige au principal et les questions qu'il soulève, il est utile que, pour chacune des questions posées, la juridiction nationale expose en quoi l'interprétation demandée est nécessaire pour rendre son jugement.

Le renvoi en appréciation de validité

15. Si les juridictions des États membres ont la possibilité de rejeter les moyens d'invalidité invoqués devant elles, la possibilité de déclarer invalide un acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union est en revanche du seul ressort de la Cour.

16. Toute juridiction nationale **doit** donc adresser à la Cour une demande de décision préjudicielle lorsqu'elle a des doutes sur la validité d'un tel acte, en indiquant les raisons pour lesquelles elle considère que cet acte pourrait être entaché d'invalidité.

17. Néanmoins, lorsqu'elle éprouve des doutes sérieux sur la validité d'un acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union sur lequel se fonde un acte interne, cette juridiction peut exceptionnellement suspendre, à titre temporaire, l'application de ce dernier ou prendre toute autre mesure provisoire à son égard. Elle est alors tenue de poser la question de validité à la Cour, en indiquant les raisons pour lesquelles elle considère que ledit acte n'est pas valide.

Le moment approprié pour opérer un renvoi préjudiciel

18. La juridiction nationale peut adresser à la Cour une demande de décision préjudicielle dès qu'elle constate qu'une décision sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union est nécessaire pour rendre son jugement. C'est cette juridiction, en effet, qui est la mieux placée pour apprécier à quel stade de la procédure il convient d'adresser cette demande.

19. Il est toutefois souhaitable 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 le cadre juridique et factuel de l'affaire, afin que la Cour dispose de tous les éléments nécessaires pour vérifier, le cas échéant, que le droit de l'Union est applicable au litige au principal. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il peut également s'avérer souhaitable que le renvoi soit opéré à la suite d'un débat contradictoire.

La forme et le contenu de la demande de décision préjudicielle

20. La décision par laquelle la juridiction d'un État membre soumet à la Cour une ou plusieurs questions préjudicielles peut revêtir toute forme admise par le droit national pour les incidents de procédure. Toutefois, il faut garder à l'esprit que c'est ce document qui servira de fondement à la procédure qui se déroule devant la Cour et que cette dernière doit pouvoir disposer des éléments qui lui permettent de fournir une réponse utile à la juridiction de renvoi. En outre, c'est seulement la demande de décision préjudicielle qui est notifiée aux parties au litige au principal et aux autres intéressés visés à l'article 23 du statut, notamment les États membres, en vue de recueillir leurs observations écrites éventuelles.

21. La nécessité de traduire la demande de décision préjudicielle dans toutes les langues officielles de l'Union européenne appelle dès lors une rédaction simple, claire et précise, sans élément superflu.

22. Une dizaine de pages est souvent suffisante pour exposer le cadre d'une demande de décision préjudicielle de manière adéquate. Tout en restant succincte, cette demande doit néanmoins être suffisamment complète et contenir toutes les informations pertinentes de manière à permettre à la Cour, ainsi qu'aux intéressés en droit de déposer des observations, de bien comprendre le cadre factuel et réglementaire de l'affaire au principal. Conformément à l'article 94 du règlement de procédure, la demande de décision préjudicielle doit contenir, outre le texte même des questions posées à la Cour à titre préjudiciel:

- un exposé sommaire de l'objet du litige, ainsi que des faits pertinents tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi, ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions préjudicielles sont fondées;
- la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ La juridiction de renvoi est invitée, à cet égard, à fournir les références précises de ces textes et de leur publication, telles que la page d'un journal officiel ou d'un recueil déterminé, ou la référence à un site Internet.

— l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

23. Les dispositions du droit de l'Union pertinentes en l'espèce devraient être identifiées avec autant de précision que possible dans la demande de décision préjudicielle qui comporte, le cas échéant, un bref résumé des arguments pertinents des parties au litige au principal.

24. Si elle s'estime en mesure de le faire, la juridiction de renvoi peut enfin indiquer succinctement son point de vue sur la réponse à apporter aux questions posées à titre préjudiciel. Une telle indication s'avère utile pour la Cour, particulièrement lorsqu'elle est appelée à statuer sur la demande dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure d'urgence.

25. Pour en faciliter la lecture, il est essentiel que la demande de décision préjudicielle parvienne dactylographiée à la Cour. Afin de permettre à cette dernière de s'y référer, il est également très utile que les pages et les paragraphes de la décision de renvoi – qui doit être datée et signée – soient numérotés.

26. Les questions préjudicielles elles-mêmes doivent figurer dans une partie distincte et clairement identifiée de la décision de renvoi, de préférence au début ou à la fin de celle-ci. Elles doivent être compréhensibles par elles-mêmes, sans se référer à l'exposé des motifs de la demande, qui fournira toutefois le contexte nécessaire pour une compréhension adéquate de la portée de l'affaire.

27. Dans le cadre de la procédure préjudicielle, la Cour reprend en principe les données contenues dans la décision de renvoi, en ce compris les données nominatives ou à caractère personnel. Il appartient donc à la juridiction de renvoi, si elle l'estime nécessaire, de procéder elle-même, dans sa demande de décision préjudicielle, à l'occultation de certaines données ou à l'anonymisation d'une ou de plusieurs personnes ou entités concernées par le litige au principal.

28. Postérieurement au dépôt de la demande de décision préjudicielle, la Cour peut également procéder à une telle anonymisation, d'office ou sur requête de la juridiction de renvoi ou d'une partie au litige au principal. Pour préserver son efficacité, une telle requête doit cependant être formulée au stade le plus précoce possible de la procédure et, en tout état de cause, avant la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* de la communication relative à l'affaire concernée et la signification de la demande de décision préjudicielle aux intéressés visés à l'article 23 du statut.

Les effets du renvoi préjudiciel sur la procédure nationale

29. Si la juridiction nationale reste compétente pour prendre des mesures conservatoires, en particulier dans le cadre d'un renvoi en appréciation de validité (voir le point 17 ci-dessus), le dépôt d'une demande de décision préjudicielle entraîne toutefois la suspension de la procédure nationale jusqu'à ce que la Cour ait statué.

30. Dans l'intérêt du bon déroulement de la procédure préjudicielle devant la Cour et en vue de préserver son effet utile, il appartient à la juridiction de renvoi d'avertir la Cour de tout incident procédural susceptible d'avoir une incidence sur sa saisine et, en particulier, de l'admission de nouvelles parties à la procédure nationale.

Les dépens et l'aide juridictionnelle

31. La procédure préjudicielle devant la Cour est gratuite et cette dernière ne statue pas sur les dépens des parties au litige pendant devant la juridiction de renvoi; c'est à cette dernière qu'il appartient de statuer à cet égard.

32. En cas d'insuffisance de ressources d'une partie au litige au principal et dans la mesure où les règles nationales le permettent, la juridiction de renvoi peut accorder à cette partie une aide juridictionnelle pour couvrir les frais, notamment de représentation, auxquels elle s'expose devant la Cour. Cette dernière peut également accorder une telle aide dans l'hypothèse où la partie en cause ne bénéficie pas déjà d'une aide au plan national ou dans la mesure où cette aide ne couvre pas – ou seulement de manière partielle – les frais exposés devant la Cour.

Les échanges entre la Cour et les juridictions nationales

33. La demande de décision préjudicielle et les documents pertinents (notamment, le cas échéant, le dossier de l'affaire, ou une copie de celui-ci) doivent être expédiés directement à la Cour par la juridiction nationale qui la saisit. L'envoi doit être adressé, par pli recommandé, au greffe de la Cour de justice (Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925 Luxembourg).

34. Jusqu'à la signification, à la juridiction de renvoi, de la décision statuant sur sa demande de décision préjudicielle, le greffe de la Cour restera en contact avec cette juridiction à laquelle il transmettra copie des actes de procédure.

35. La Cour transmettra sa décision à la juridiction de renvoi. Elle saurait gré à cette juridiction de l'informer de la suite qu'elle donnera à cette décision dans le litige au principal et de lui communiquer sa décision finale.

II — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES RELATIVES AUX RENVOIS PRÉJUDICIELS PRÉSENTANT UN CARACTÈRE D'URGENCE

36. Dans les conditions prévues à l'article 23 bis du statut ainsi qu'aux articles 105 à 114 du règlement de procédure, un renvoi préjudiciel peut, dans certaines circonstances, être soumis à une procédure accélérée ou à une procédure d'urgence

Les conditions d'application de la procédure accélérée et de la procédure d'urgence

37. La mise en œuvre de ces procédures est décidée par la Cour. En principe, une telle décision n'est prise que sur demande motivée de la juridiction de renvoi. À titre exceptionnel, la Cour peut toutefois décider de soumettre d'office un renvoi préjudiciel à une procédure accélérée ou à une procédure d'urgence, lorsque la nature ou les circonstances propres de l'affaire semblent l'imposer.

38. Aux termes de l'article 105 du règlement de procédure, un renvoi préjudiciel peut être soumis à une **procédure accélérée**, dérogeant aux dispositions de ce règlement, lorsque la nature de l'affaire exige son traitement dans de brefs délais. Dès lors que cette procédure impose des contraintes importantes à tous les acteurs de la procédure et, notamment, à l'ensemble des États membres appelés à déposer des observations, écrites ou orales, dans des délais beaucoup plus brefs que les délais ordinaires, son application ne devrait être demandée que dans des circonstances particulières justifiant que la Cour se prononce rapidement sur les questions posées. Le nombre important de personnes ou de situations juridiques potentiellement concernées par la décision que la juridiction de renvoi doit rendre après avoir saisi la Cour à titre préjudiciel ne constitue pas, en tant que tel, une circonstance exceptionnelle susceptible de justifier le recours à une procédure accélérée⁽¹⁾.

39. Ce constat s'impose, à plus forte raison, s'agissant de la **procédure préjudicielle d'urgence**, visée à l'article 107 du règlement de procédure. Cette procédure, qui ne s'applique que dans les domaines visés au titre V de la troisième partie du TFUE, relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, impose en effet des contraintes encore plus fortes aux acteurs concernés puisqu'elle limite notamment le nombre des parties autorisées à déposer des observations écrites et qu'elle permet, dans des cas d'extrême urgence, d'omettre complètement la phase écrite de la procédure devant la Cour. L'application de cette procédure ne devrait 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.

40. Sans qu'il soit possible d'énumérer ici de telles circonstances de manière exhaustive, notamment en raison du caractère varié et évolutif des règles de l'Union régissant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, une juridiction nationale pourrait, à titre d'exemple, envisager de présenter une demande de procédure préjudicielle d'urgence dans le cas, visé à l'article 267, quatrième alinéa, TFUE, 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, ou lors d'un litige concernant l'autorité parentale ou la garde d'enfants, lorsque la compétence du juge saisi au titre du droit de l'Union dépend de la réponse à la question préjudicielle.

⁽¹⁾ Pour un aperçu des circonstances ayant conduit à l'accueil ou au rejet des demandes de procédure accélérée introduites sur le fondement de l'article 104 bis du règlement de procédure de la Cour du 19 juin 1991, tel que modifié, voir les ordonnances adoptées par le Président de la Cour, disponibles sur le site www.curia.europa.eu (ces ordonnances sont accessibles sous la rubrique "Jurisprudence", en sélectionnant, dans le formulaire de recherche, successivement les mentions suivantes: Documents – Documents non publiés au Recueil – Ordonnances – Procédure accélérée).

La demande d'application de la procédure accélérée ou de la procédure d'urgence

41. Pour permettre à la Cour de décider rapidement s'il convient de mettre en œuvre la procédure accélérée ou la procédure préjudicielle d'urgence, la demande doit 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.

42. Dans la mesure du possible, la juridiction de renvoi indique, de façon succincte, son point de vue sur la réponse à donner aux questions posées. Une telle indication facilite la prise de position des parties au litige au principal et des autres intéressés qui participent à la procédure, ainsi que la décision de la Cour, et contribue ainsi à la célérité de la procédure.

43. La demande d'application de la procédure accélérée ou de la procédure d'urgence doit être présentée sous une forme non ambiguë qui permet au greffe de la Cour de constater immédiatement que le dossier appelle un traitement spécifique. À cette fin, la juridiction de renvoi est invitée à préciser laquelle des deux procédures est requise en l'espèce et à assortir sa demande de la mention de l'article pertinent du règlement de procédure (l'article 105, relatif à la procédure accélérée, ou l'article 107, relatif à la procédure d'urgence). Cette mention doit figurer à un endroit clairement identifiable de sa décision de renvoi (par exemple en tête ou par acte judiciaire séparé). Le cas échéant, une lettre d'accompagnement de la juridiction de renvoi peut utilement faire état de cette demande.

44. Pour ce qui concerne la décision de renvoi elle-même, son caractère succinct est d'autant plus important dans une situation d'urgence qu'il contribue à la célérité de la procédure.

Les échanges entre la Cour, la juridiction de renvoi et les parties au principal

45. Pour accélérer et faciliter les communications avec la juridiction de renvoi et les parties devant celle-ci, la juridiction qui présente une demande d'application de la procédure accélérée ou de la procédure d'urgence est invitée à indiquer l'adresse électronique, éventuellement le numéro de télécopieur, que la Cour pourra utiliser ainsi que les adresses électroniques, éventuellement les numéros de télécopieur, des représentants des parties en cause.

46. Une copie de la décision de renvoi signée, avec une demande d'application de la procédure accélérée ou de la procédure d'urgence, peut être transmise préalablement à la Cour par courrier électronique (ECJ-Registry@curia.europa.eu) ou par télécopieur (+352 43 37 66). Le traitement du renvoi et de la demande pourra débiter dès la réception d'une telle copie. L'original de ces actes doit toutefois être transmis au greffe de la Cour dans les plus brefs délais.
