



RAPPORT

Objet : le Conseil d'Etat français et le renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes.

Références : colloque de l'Association des Conseils d'Etats et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne des 20 et 21 mai 2002 à Helsinki.

SOMMAIRE

Introduction

1. Le mécanisme de la question préjudicielle en droit français.

1.1 La procédure prévue à l'article 234 du TCE.

1.2 La notion de « juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne ».

1.2.1 Le Conseil constitutionnel.

1.2.2 La juridiction administrative.

1.3. L'existence devant la juridiction administrative de procédures analogues à celle prévue par l'article 234 du TCE.

1.3.1 Le renvoi au Tribunal des conflits d'une question de compétence.

1.3.2 Le renvoi à la juridiction de l'ordre judiciaire.

1.3.3 L'interprétation des conventions internationales.

1.3.4 La demande d'avis contentieux.

2. Les conditions générales du renvoi préjudiciel.

2.1 L'impact du droit communautaire dans la juridiction administrative.

2.1.1 L'impact du droit communautaire dans les affaires soumises au Conseil d'Etat.

2.1.2 Les mesures d'organisation interne du Conseil d'Etat pour les affaires touchant le droit communautaire

2.1.2.1 Les services de recherche d'information et de documentation.

2.1.2.2 Les moyens de recherche électronique.

2.1.3 Les échanges d'informations entre juridictions sur les questions de droit communautaire.

2.1.4 La consultation des institutions communautaires.

2.2 Le contexte du renvoi

2.2.1 Critères jurisprudentiels relatifs à l'obligation de renvoi préjudiciel.

2.2.1.1 Renvoi en interprétation.

2.2.1.2 Recours en appréciation de validité.

2.2.2 Requêtes comportant des conclusions tendant à ce que soit posée une question préjudicielle.

2.2.3 Estimation du nombre d'affaires dans lesquelles la question du renvoi préjudiciel s'est sérieusement posée.

2.2.4 Hypothèse dans laquelle se pose une question de droit communautaire alors qu'une affaire est pendante devant la CJCE.

2.2.4.1 Hypothèse d'une demande d'avis par une juridiction administrative.

2.2.4.2 Hypothèse de l'examen d'une affaire par le Conseil d'Etat

- 2.2.4.3 Cas où la même question de droit communautaire, posée à la CJCE, est présente dans plusieurs affaires dont est saisi le Conseil d'Etat.**
- 2.2.5 Renvoi préjudiciel sur l'interprétation des notions juridiques communautaires ou d'origine communautaire transposées en droit national.**
- 2.2.6 Sursis à exécution d'un acte administratif sur la base d'un moyen excipé de illégalité d'un acte communautaire.**

2.3 Les modalités du renvoi préjudiciel.

- 2.3.1 Stade de la procédure auquel est saisie la Cour de justice des communautés européennes.**
- 2.3.2 Forme du jugement de renvoi et formation de jugement.**
- 2.3.3 Pratique de la rédaction et de la motivation de l'arrêt de renvoi.**
 - 2.3.3.1 Possibilité, pour la juridiction nationale, de présenter sa propre appréciation préalable quant aux réponses à donner à la question.**
 - 2.3.3.2 Présentation des décisions de renvoi et prise en compte des contraintes liées à la traduction dans les autres langues officielles de l'Union.**
 - 2.3.3.3 Traitement des éléments confidentiels de certaines affaires dans la procédure de renvoi.**
 - 2.3.3.4 Traitement d'une affaire en urgence.**

2.4 Eléments statistiques

- 2.4.1 Nombre total des renvois effectués par le Conseil d'Etat.**
- 2.4.2 Durée de la procédure.**

3. Les effets du renvoi préjudiciel

3.1 Le sursis à statuer

- 3.1.1 L'envoi du dossier au greffe de la CJCE**

3.2 L'existence de voies de recours contre la décision d'effectuer un renvoi

3.3 Les mesures prises par le juge national pendant la procédure devant la CJCE.

- 3.3.1 Retrait d'une question préjudicielle**
- 3.3.2 Rectifications, compléments et modifications du renvoi après la saisine de la CJCE.**
- 3.3.3 Cas où une plus complète information de la CJCE aurait été utile.**
- 3.3.4 Suspension explicite éventuelle d'affaires similaires introduites devant la juridiction en raison d'un renvoi préjudiciel**
- 3.3.5 Adaptation des règles nationales procédurales au regard de la possibilité pour la CJCE de demander aux juridictions nationales des éclaircissements.**

3.4 La procédure après l'arrêt de renvoi

- 3.4.1 Modalités de continuation de la procédure nationale après l'arrêt de renvoi**
- 3.4.2 Eventualité d'absence de prise en considération de l'arrêt de la Cour**
- 3.4.3 Cas où une nouvelle question préjudicielle s'est avérée nécessaire dans la même affaire**
- 3.4.4 Modalités de compte rendu de l'arrêt de renvoi par la juridiction nationale**

3.4.5 Information de la CJCE de la décision définitive

Annexes

INTRODUCTION

L'article 234 du traité instituant la Communauté européenne institue la procédure par laquelle une juridiction nationale peut, et dans certains cas, doit poser une question préjudicielle à la Cour de justice des communautés européennes. Le présent rapport vise, à partir du questionnaire rédigé dans la perspective du 18^e colloque de l'association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, à tracer un panorama de la pratique par le Conseil d'Etat français du renvoi préjudiciel à la Cour de Luxembourg. Par souci de synthèse, il ne reprend pas la structure du questionnaire. Il s'attache toutefois à répondre à chacune des questions posées ainsi que l'indique le choix de présentation retenu (chaque thème est suivi de la référence à la question à laquelle il correspond) :

Le rapport comporte les trois parties suivantes qui reprennent les quatre thèmes du questionnaire (questions générales ; prononcé du renvoi ; mesures prises par le juge national pendant la procédure devant la Cour ; procédure après l'arrêt sur renvoi) :

- le mécanisme de la question préjudicielle en droit français ;
- les conditions générales du renvoi préjudiciel à la Cour de justice des communautés européennes ;
- les effets du renvoi préjudiciel.

1. Le mécanisme de la question préjudicielle en droit français

Après avoir détaillé la procédure prévue à l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), cette première partie s'attachera à décrire les procédures analogues qui existent devant le juge administratif.

1.1 La procédure prévue à l'article 234 du TCE

Aux termes de l'article 234 (ex-article 177) du traité instituant la Communauté européenne :

« La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation du présent traité,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté européenne et par la BCE,
- c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur la question.

Lorsqu'une 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 de justice ».

Ces stipulations sont d'application directe. Il n'existe pas, en droit français, de dispositions venant compléter ou préciser l'application de l'article 234 du traité CE (*Question n° 1.3*). La notion de « juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne » appelle toutefois les observations suivantes.

1.2 La notion de « juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne » (*Question n° 1.4*)

Cette notion permet de distinguer les hypothèses dans lesquelles le renvoi en interprétation est une simple faculté et celles dans lesquelles il constitue une obligation.

La France compte, hormis le cas particulier du Conseil constitutionnel, trois juridictions suprêmes, qui entrent en théorie dans le champ d'application du 3^{ème} alinéa de l'article 234 du traité CE : le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits.

La question des renvois préjudiciels opérés par la Cour de cassation ne relève pas du champ de la présente étude.

S'agissant du Tribunal des conflits, ce dernier ne statue que sur la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Il n'a jamais posé de question préjudicielle à la Cour de justice, son champ d'attribution ne soulevant aucune question de droit communautaire.

1.2.1 Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel français est doté d'une compétence d'attribution qui n'interfère pas avec les domaines de compétence respectifs des juges judiciaires et administratifs qui sont seuls compétents pour exercer le contrôle de conventionnalité. Sa saisine par voie d'action et non par voie d'exception, qui échappe aux autres juridictions, n'a aucune influence sur l'application de l'article 234 (*Question n° 1.5*).

Le Conseil constitutionnel refuse, lorsqu'il exerce le contrôle de la constitutionnalité des lois en application de l'article 61 de la Constitution, de vérifier la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité ou d'un accord international (CC, 15 janvier 1975, *IVG*, 74-54 DC). Cette position est à l'origine de la jurisprudence des juridictions judiciaire (Cass, ch. mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*) et administrative (CE, Assemblée, 20 octobre 1989, *Nicolo*, p. 190) sur le contrôle de conventionnalité des lois, même postérieures. Ce refus d'exercer un contrôle de conventionnalité des lois explique que le Conseil constitutionnel n'a jamais mis en œuvre les dispositions de l'article 234 du traité CE (*Question n° 1.7*).

En revanche, lorsque le Conseil constitutionnel statue non en qualité de juge de la constitutionnalité des lois mais en qualité de juge électoral, il est un juge ordinaire qui exerce le contrôle de conventionnalité (CC, 21 octobre 1988, *Elections législatives des 5 et 12 juin 1988, 5^{ème} circonscription du Val-d'Oise*). Dans ce cas, il n'existe pas d'obstacle théorique à ce que le Conseil constitutionnel puisse saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle.

1.2.2 La juridiction administrative

S'agissant de la juridiction administrative, les juridictions de premier ressort et d'appel ne peuvent pas être regardées comme des « juridictions de dernière instance » au sens du 3^{ème} alinéa de l'article 234 du traité CE. L'article L.821-1 du Code de justice administrative dispose en effet que : « Les arrêts rendus par les cours administratives d'appel et, de manière générale, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférées au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation ». Le Conseil d'Etat est en effet, aux termes de l'article L. 331-1 du même code, « seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives ». Si le pourvoi en cassation est, aux termes de l'article L.822-1 du Code de justice administrative, encadré par une procédure préalable d'admission, cette procédure ne peut être regardée comme faisant obstacle à l'effectivité du recours : le refus d'admission constitue une décision juridictionnelle et ne peut se fonder que sur des motifs tirés de l'irrecevabilité du pourvoi ou l'absence de moyen sérieux de nature à en justifier l'admission.

Il en résulte qu'au sein de la juridiction administrative, seul le Conseil d'Etat peut être regardé comme prononçant une décision non susceptible de recours juridictionnel. En ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le renvoi préjudiciel est donc une faculté et jamais une obligation.

1.3 L'existence devant la juridiction administrative de procédures analogues à celle prévue par l'article 234 du TCE.

Précisons d'abord que la France n'est pas liée par un autre engagement international instaurant un système de renvoi préjudiciel à une autre juridiction internationale (*Question n° 1.2*). Il n'existe notamment pas de mécanisme de renvoi préjudiciel à la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Il existe en revanche des mécanismes de renvois préjudiciels en droit interne (*Question n° 1.1*). Ces procédures résultent, pour la plupart, de la dualité de juridictions qui caractérise le système judiciaire français.

1.3.1. Le renvoi au Tribunal des conflits d'une question de compétence.

Comme il a été dit ci-dessus, le Tribunal des conflits est la juridiction suprême chargée de régler la question de la répartition des compétences entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. Le renvoi par le Conseil d'Etat d'une question de compétence au Tribunal des conflits obéit aux règles définies par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 ainsi que le précise l'article R. 771-2 du code de justice administrative.

Lorsque le Conseil d'Etat statuant au contentieux¹ est saisi d'un litige qui présente à juger une question de compétence qui soulève une difficulté sérieuse mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires, il peut renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence. Le renvoi se fait par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours. Il est sursis à toute procédure jusqu'à la décision du Tribunal des conflits qui s'impose à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif (article 39 du décret du 26 octobre 1849 modifié).

1.3.2. Le renvoi à la juridiction de l'ordre judiciaire.

La plénitude de juridiction du juge administratif a pour limite celle de la compétence administrative et réciproquement. Ont ainsi un caractère préjudiciel les questions qui, posées à titre principal, échapperaient à la compétence de toute juridiction administrative. Pour reprendre la fameuse formule de Laferrière, il y a donc question préjudicielle lorsque se pose « 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 ». Il y a matière à question préjudicielle à la double condition de l'utilité de la question posée pour la solution du litige et de son caractère sérieux. Il en résulte que si le litige peut être tranché sans qu'il soit nécessaire de prononcer un renvoi préjudiciel, ce renvoi n'est pas prononcé.

Le critère du « caractère sérieux » de la question posée renvoie à la notion d'« acte clair » qui permet parfois au juge administratif de rendre à l'acte en cause la clarté qui semblait lui faire défaut au moyen d'un raisonnement constructif.

¹ La règle est la même pour la Cour de cassation ou toute autre juridiction statuant souverainement et échappant ainsi au contrôle du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

Les renvois au juge judiciaire concernent principalement l'état et la capacité des personnes, la nationalité, la capacité électorale ou l'existence d'un droit de propriété, la régularité de l'interprétation des actes unilatéraux (testaments, donations) et des contrats de droit privé.

La procédure de renvoi préjudiciel entre les deux ordres de juridiction présente un certain nombre de différences avec la procédure de l'article 234 du TCE.

En premier lieu, le mécanisme interne du renvoi préjudiciel entre les deux ordres de juridictions, à la différence de celui prévu à l'article 234 du traité CE, est symétrique. Il n'a pour seul objet que de protéger la compétence de chacun de ces deux ordres de juridiction et joue indifféremment au profit soit de l'un, soit de l'autre. Ainsi, si le juge statuant en matière civile peut interpréter un acte administratif de caractère réglementaire, il ne peut en principe ni interpréter un acte individuel ni apprécier, par voie d'exception, la légalité d'un acte administratif (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, p. 498).

Par exception à cette dernière règle, le juge civil peut toutefois apprécier la légalité des décisions administratives portant gravement atteinte à la liberté individuelle ou au droit de propriété (TC, 30 octobre 1947, *Barinstein*, p. 511). Le législateur peut en outre apporter des exceptions à ces principes dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

En revanche, le juge statuant en matière pénale a pleine compétence pour interpréter les actes administratifs et en apprécier la légalité lorsque la solution du procès pénal dépend de cette interprétation ou de cette appréciation (article 111-5 du nouveau code de procédure pénale, en vigueur depuis le 1^{er} mars 1994).

En deuxième lieu, la procédure de saisine du juge de renvoi est substantiellement différente. A la différence du renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes, qui est une procédure de juge à juge, il appartient aux parties de saisir le juge compétent de la question préjudicielle. Le juge saisi du litige au principal surseoit à statuer jusqu'à ce que l'autre ordre de juridiction se prononce sur la question. Il impartit à cet effet, dans le dispositif de l'arrêt, un délai au terme duquel le requérant doit justifier de sa diligence à saisir de la question la juridiction compétente.

En cas de négligence de la partie concernée à opérer cette saisine dans le délai prescrit, le juge considère que ce dernier ne le met pas à même d'apprécier le bien-fondé de sa requête, qui est en conséquence rejetée.

Enfin, le juge administratif est lié par la décision de la juridiction de renvoi. Il doit s'y conformer (CE, 12 novembre 1927, *Veuve Mary*, T. p. 1058), et ce alors même qu'en opérant un renvoi préjudiciel, il aurait méconnu sa propre compétence (CE, 11 avril 1986, *Ministre de la mer c/ Couach*, T. p. 445).

1.3.3. L'interprétation des conventions internationales.

Sans rapport avec la dualité de juridictions, un renvoi préjudiciel était également opéré par le juge administratif, sous réserve de l'application de la « théorie de l'acte clair », au ministre des affaires étrangères à l'effet d'interpréter un traité international non communautaire.

Depuis la décision *GISTI* du 29 juin 1990 (CE p. 171), le juge administratif se considère compétent pour interpréter les conventions internationales tout en se réservant toujours la faculté de faire appel, pour avis, au ministre des affaires étrangères en tant que de besoin. Si le juge s'estimait lié par l'interprétation du ministre, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Le système antérieur est toutefois maintenu s'agissant de l'appréciation de la condition de réciprocité exigée par l'article 55 de la Constitution (Assemblée, 29 mai 1981, *Rekhou*, p. 220 ; Assemblée, 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddasch*, p. 116).

1.3.4. La demande « d'avis contentieux »

La plénitude de juridiction des juges administratifs se traduit par le fait qu'il n'y a pas de question préjudicielle dans les rapports des juridictions administratives entre elles. Une question susceptible d'être résolue par une juridiction administrative ne peut pas constituer une question préjudicielle pour une autre juridiction administrative.

Bien qu'il ne s'agisse pas, en droit strict, d'un mécanisme de question préjudicielle, il y a lieu d'évoquer ici le mécanisme des « avis contentieux » issu de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987. L'article L. 113-1 du code de justice administrative prévoit en effet qu'avant de statuer sur une requête qui soulève une question de droit nouvelle et qui présente une difficulté sérieuse se posant dans de nombreux litiges, un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel peut transmettre l'affaire au Conseil d'Etat qui dispose d'un délai de trois mois pour examiner la question soulevée.

Notons que la décision de demande d'avis n'est susceptible d'aucun recours et qu'il est sursis à toute décision au fond jusqu'à l'avis du Conseil d'Etat. Précisons enfin qu'à la différence de la question préjudicielle, la demande d'avis peut être émise sans que la juridiction auteur de la demande ait statué sur les autres questions posées par le litige. La demande d'avis n'est pas regardée comme un jugement avant dire droit mais comme une simple « mesure d'administration de la justice ». Quant à l'avis lui-même, s'il n'est pas dépourvu d'une certaine autorité, il ne lie pas juridiquement la juridiction qui l'a sollicité.

2. Les conditions générales du renvoi préjudiciel

2.1 L'impact du droit communautaire dans la juridiction administrative

Avant d'examiner les conditions générales du renvoi préjudiciel, il convient d'évaluer l'impact du droit communautaire sur la juridiction administrative française. Seront abordés, dans un deuxième temps, le contexte et les modalités du renvoi préjudiciel. Cette deuxième partie comprend enfin quelques éléments statistiques.

2.1.1 L'impact du droit communautaire dans les affaires soumises au Conseil d'Etat (*Question n° 1.8*).

Le droit communautaire, droit primaire et droit dérivé, est au nombre des normes invoquables devant le juge administratif. Depuis la décision *Nicolo* (Assemblée 20 octobre 1989), le Conseil d'Etat fait prévaloir, dans le cadre du contrôle de conventionnalité, la norme internationale sur la loi nationale même postérieure. Le raisonnement a été étendu au droit dérivé : les règlements communautaires (24 septembre 1990 *Boisdet*) et les directives (28 février 1992 *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*). Le Conseil d'Etat fait désormais application du droit communautaire sans distinction avec le droit interne, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice sur ce point.

Deux tempéraments doivent toutefois être apportés à l'énoncé de cette affirmation. En premier lieu, les directives ne sont pas invocables à l'encontre d'un acte administratif individuel (Ass. 22 décembre 1958 *Ministre de l'intérieur c/ Cohn Bendit*). En deuxième lieu, l'Etat ne peut se prévaloir d'une directive qui n'est pas encore transposée (Sect. 23 juin 1995 *SA Lilly France*).

Par ailleurs, le juge administratif ne relève pas d'office l'incompatibilité d'un texte avec les orientations d'une directive communautaire (*Question n° 1.9*), pas davantage par la méconnaissance, par un décret, de la Constitution (Sect. 11 janvier 1991, *SA Morgane*).

Les litiges où il est fait application du droit communautaire ne font pas l'objet d'un recensement spécifique au sein de la Section du contentieux du Conseil d'Etat. Trois remarques peuvent cependant être faites sur ce point. En premier lieu, on observe qu'un nombre croissant d'affaires conduisent le juge administratif à faire application du droit communautaire.

On peut souligner, en deuxième lieu, que ces affaires relèvent, pour la plupart d'entre elles, des contentieux suivants : le contentieux des marchés et contrats, le contentieux fiscal (notamment celui relatif à la TVA), le contentieux de l'environnement (notamment les questions relatives à la chasse), le contentieux relatif à l'agriculture et aux produits, le contentieux de la fonction publique (notamment les questions relatives à la libre circulation des personnes) et enfin une partie du contentieux sanitaire et social.

On notera enfin que le plan de classement de la jurisprudence administrative comporte une rubrique entièrement consacrée aux « Communautés européennes » dans laquelle se trouvent classées et résumées les décisions par lesquelles le juge administratif français fait application du droit communautaire.

2.1.2 Les mesures d'organisation interne du Conseil d'Etat pour les affaires touchant le droit communautaire (Question n° 1.10).

Les membres du Conseil d'Etat bénéficient d'un certain nombre de services d'aide à la décision. Certains sont spécifiques aux questions touchant au droit communautaire.

2.1.2.1 Les services de recherche d'information et de documentation.

Les membres de la Section du contentieux du Conseil d'Etat disposent, outre les moyens documentaires classiques et électroniques mis à leur disposition par le Service de la bibliothèque et des archives, de deux services susceptibles de les aider dans leurs recherches en droit communautaire.

D'une part, une **Cellule de droit communautaire**, mise en place en 1998 et dirigée par un conseiller d'Etat, ancien juge au Tribunal de première instance, est spécifiquement en charge de questions de droit communautaire. Cette cellule poursuit les six objectifs suivants :

- réponse rapide aux questions posées par les membres du Conseil d'Etat ;
- interrogation, en cas de difficultés particulières, des bases de données juridiques de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- assistance documentaire de toute nature aux membres du Conseil dans leurs recherches et travaux portant sur le droit communautaire ;
- édition de brèves notes d'information en cas d'intervention d'un arrêt de la Cour ou du Tribunal de première instance dont l'importance est jugée majeure ;
- édition de dossiers d'information sur des thèmes du droit communautaire jugés particulièrement utiles au juge administratif ;
- prononcé par le responsable de la Cellule, d'exposés liés directement à l'activité de la Cellule ou, le cas échéant, la rédaction d'articles.

Il faut souligner que la Division de Recherche et Documentation de la Cour de justice est régulièrement consultée pour des sujets non confidentiels ainsi, d'ailleurs, que les services de la Commission européenne et du Parlement européen, par la Cellule de droit communautaire du Conseil d'Etat.

D'autre part, le **Service de recherches juridiques**, qui relève du Centre de documentation et de coordination du Conseil d'Etat, assure une fonction d'aide à la décision qui inclut les questions de droit communautaire. Ce service intervient à la fois en amont des activités administratives et contentieuses du Conseil d'Etat, par une diffusion régulière de l'information juridique, y compris communautaire, (veille juridique, revue de presse juridique générale et fiscale, fascicules de jurisprudence et de textes, parmi lesquels, notamment, les textes consolidés

de droit communautaire originaire), et dans le cadre de ces activités, par un rôle de recherche et d'analyse juridique ponctuelle en réponse aux questions des membres du Conseil d'Etat.

2.1.2.2 Les moyens de recherche électronique

Les membres du Conseil d'Etat ont, soit directement, soit par l'entremise du Service de recherches juridiques ou de la Cellule de droit communautaire, accès à la jurisprudence la plus récente de la Cour de justice telle qu'elle est mise en ligne sur son site Internet. Sont en particulier exploités les outils mis à la disposition du public par la Cour : répertoire de jurisprudence communautaire, tables alphabétiques des matières, recueil des notes de doctrine, communiqués de presse, actualité de la jurisprudence de la Cour de justice et du tribunal de première instance.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est abonné aux services du site Internet « Jurifrance », qui met à sa disposition une base de données comprenant un fonds exhaustif de la jurisprudence de la Cour et des textes communautaires publiés dans la série « L » du Journal officiel des Communautés européennes.

Enfin, le responsable de la Cellule de droit communautaire du Conseil d'Etat a régulièrement recours aux bases de données juridiques gérées par la Cour de justice des Communautés européennes (notamment « MINIDOC »).

Le site de la Cour de justice des Communautés européennes est fréquemment consulté, d'une part pour des recherches de jurisprudence récente ou thématique (il est alors fait appel au répertoire de jurisprudence communautaire, aux tables alphabétiques des matières et au recueil des notes de doctrine), d'autre part pour les activités de veille juridique, qui s'effectue en particulier à partir des communiqués de presse de la Cour de justice.

Le caractère exhaustif du fonds des arrêts mis en ligne depuis le 17 juin 1997, la présence quasi-systématique des conclusions des avocats généraux, mais aussi des textes relatifs à la Cour et des notes informatives relatives, par exemple, à la citation des articles des traités dans les arrêts, est particulièrement appréciable. Le moteur de recherche du site ne permet toutefois pas d'affiner les résultats de manière entièrement satisfaisante dans la mesure où il ne couvre que les décisions postérieures au 17 juin 1997.

C'est pourquoi il est fait appel au fonds « Jurifrance », qui est doté d'un moteur de recherche très efficace et qui présente un caractère exhaustif depuis 1954. Toutefois, les conclusions des avocats généraux ne figurent pas systématiquement sur Jurifrance. Par ailleurs, les incertitudes qui pèsent actuellement sur la pérennité de ce service font craindre, s'agissant en particulier du droit communautaire, la disparition à court terme d'une source documentaire particulièrement précieuse.

Les moyens d'information dont dispose le Conseil d'Etat sur les affaires pendantes devant la Cour de justice et de leur stade de procédure sont moins satisfaisants. Les pages relatives aux affaires pendantes devant la Cour de justice des Communautés européennes ou le Tribunal de première instance étant indisponibles sur le site Internet de ces juridictions, il est difficile d'obtenir ce type d'information. Il est toutefois possible d'y accéder, de manière

incomplète, à travers la presse spécialisée d'une part, à travers les conclusions des avocats généraux devant la Cour ou le Tribunal, publiées 6 à 8 mois avant la lecture de la décision, d'autre part. Dans le cadre de recours diligentés par la Commission européenne, il peut également être utile de consulter les communiqués de presse de cette institution.

Il est arrivé, de manière exceptionnelle et sur des affaires délicates touchant au droit communautaire, qu'une recherche sur la législation et la jurisprudence pertinentes des autres Etats membres de l'Union européenne soit effectuée. Les outils mis à disposition sur Internet par la Commission européenne (notamment l'état de transposition des directives communautaires) sont utiles. Toutefois, de telles recherches ne donnent pas totalement satisfaction, soit parce que la barrière de la langue en édulcore les résultats, soit parce que les méthodes de recherche employées ne sont pas dans ce domaine pleinement maîtrisées, soit encore parce que ces résultats ne présentent pas le degré de précision suffisante escompté. Or, ces recherches ont pour objet d'éclairer la juridiction sur des points particulièrement précis.

2.1.3 Les échanges d'informations entre juridictions sur les questions de droit communautaire.

L'échange peut être informel ou formalisé, dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Les juridictions administratives subordonnées sont destinataires du bulletin de veille juridique, des revues de presse et des fascicules de jurisprudence diffusés par le Service de recherche juridique du Conseil d'Etat. Elles ne peuvent toutefois pas consulter ce service pour des recherches spécifiques.

S'agissant de la procédure de la demande d'avis contentieux de l'article L.113-1 du Code de justice administrative, la demande d'avis peut porter sur une question de droit communautaire, mais une question dont la réponse n'est pas claire appelle plutôt la saisine de la Cour de justice au titre de l'article 234 du traité CE. Notons que, saisi d'une demande d'avis soulevant une question de droit communautaire, le Conseil d'Etat a déjà choisi d'y répondre directement (Sect. 26 février 1993 *Caisse régionale de Crédit agricole de Savoie*).

Le Conseil d'Etat a été amené à préciser les conditions dans lesquelles cette procédure peut se concilier avec une question préjudicielle adressée par le juge national à la Cour de justice des Communautés européennes (4 février 2000, *M. Mouflin*). Par cet avis, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il appartient à un tribunal administratif, devant lequel est soulevée une question de droit communautaire ayant fait l'objet, de la part du Conseil d'Etat, d'une question préjudicielle encore pendante, d'apprécier s'il estime nécessaire de saisir lui aussi le juge communautaire.

S'agissant de l'information entre les deux ordres de juridiction, on peut noter que la cellule de droit communautaire du Conseil d'Etat a organisé plusieurs réunions avec les responsables du service de recherche et de documentation de la Cour de cassation en vue de la coordination des structures d'analyse et d'information en droit communautaire, et d'un échange accru d'informations à cet égard. Le Centre de documentation du Conseil d'Etat a été associé à cette démarche.

2.1.4 La consultation des institutions communautaires.

La Commission européenne n'est pas consultée par le Conseil d'Etat. Le monopole attribué à la Cour de justice par l'article 234 du traité CE s'oppose en effet à ce que le juge administratif tienne compte d'une interprétation donnée par un des organes de la Commission.

En ce qui concerne les litiges en matière de droit de la concurrence et d'aides d'Etat, le Conseil d'Etat ne fait pas application de la doctrine de la Commission européenne dite de « coopération judiciaire fondée sur le principe de subsidiarité ». Le fait de solliciter l'avis informel de la Commission impliquerait notamment un allongement considérable de la procédure. La Commission européenne n'est donc pas consultée sur des litiges de droit de la concurrence et d'aides d'Etat.

En revanche, le juge administratif peut demander l'aide du Conseil de la concurrence lorsqu'il doit apprécier la légalité d'un acte administratif en prenant en compte le droit de la concurrence. Aux termes de l'article L.462-3 du Code de commerce (ex-article 26 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986), le Conseil de la concurrence « peut être consulté par les juridictions sur les pratiques anticoncurrentielles définies aux articles L.420-1, L.420-2 et L.420-5 et relevées dans les affaires dont elles sont saisies ». Le Conseil d'Etat a consulté, en vertu de ces dispositions, le Conseil de la concurrence aux fins de lui demander des éléments d'appréciation sur de tels litiges (26 mars 1999, *Société EDA* ; pour une application récente : Conseil d'Etat, 15 mars 2000, *Société CEGEDIM*).

2. 2 Le contexte du renvoi

Seront respectivement abordés les critères jurisprudentiels du renvoi et les conditions concrètes dans lesquelles se pose la question d'un renvoi préjudiciel.

2. 2. 1 Critères jurisprudentiels relatifs à l'obligation de renvoi préjudiciel (*Question n° 2.3*).

Il n'y a pas lieu de distinguer, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et sur le plan des critères présidant à la décision de renvoyer une question à la Cour de justice, entre le renvoi en interprétation et le renvoi en appréciation de validité d'un acte communautaire.

2.2.1.1 Renvoi en interprétation

Le Conseil d'Etat ne procède à un renvoi préjudiciel que lorsqu'il estime qu'une difficulté sérieuse d'interprétation se pose (26 octobre 1990, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, p. 165).

En l'absence de difficulté sérieuse (Assemblée, 19 juin 1964, *Société des pétroles Shell-Berre*) ou lorsqu'une jurisprudence communautaire lui permet de régler la question (Section, 10

février 1967, *Société des Etablissements Petitjean et autres*), le Conseil d'Etat fait application de la « théorie de l'acte clair »².

La pratique consistant à se référer à la jurisprudence de la Cour de justice permet de réduire le nombre de renvois préjudiciels. Elle trouve cependant une limite : le juge national se reporte à l'interprétation donnée par la Cour dans la mesure où il n'a aucune raison de penser que, saisie de nouveau, la Cour consacrerait une solution différente. Notons que cette technique a été acceptée par la Cour de justice elle-même (CJCE, 6 octobre 1982, *CILFIT*, aff. 283/81). En résumé, le Conseil d'Etat applique la jurisprudence CILFIT mais il n'a pas eu l'occasion de faire usage de la possibilité qu'elle lui ouvre.

Pour 18 questions préjudicielles posées à la Cour de justice des Communautés européennes entre le 1^{er} janvier 1978 et le 30 septembre 2001, le Conseil d'Etat a fait application de la théorie de l'acte clair (« il ressort clairement ») vis-à-vis d'une norme communautaire à 191 reprises. Cette estimation effectuée, sous réserve d'une certaine marge d'erreur, à partir de la base de jurisprudence interne du Conseil d'Etat, ne concerne que les renvois préjudiciels en interprétation.

2.2.1.2 Recours en appréciation de validité.

S'agissant du recours en appréciation de validité, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est tenu au renvoi que dans le cas où la validité de l'acte est contestable et « eu égard au caractère sérieux de la contestation soulevée » (22 avril 1988, *Association générale des producteurs de blé*, p. 151). Dans le cas où la validité de l'acte n'est pas douteuse, il peut en effet statuer lui-même et rejeter la demande éventuelle de renvoi préjudiciel, ce qu'il fait « en l'absence de difficulté sérieuse quant à la validité » de l'acte en cause (18 septembre 1998, *Société Demesa*, p. 335). C'est l'application de la jurisprudence de la Cour de justice du 22 octobre 1987 FOTO-FROST (n° 314-85, p. 4199).

2.2.2 Requêtes comportant des conclusions tendant à ce que soit posée une question préjudicielle (*Question n° 2.1*)

Le nombre de requêtes tendant expressément, dans leurs conclusions, à ce que le Conseil d'Etat saisisse la Cour de justice des Communautés européennes est extrêmement réduit. De janvier 1995 à octobre 2000, il a pu, sous réserve d'une certaine marge d'erreur, en être recensé une quinzaine dans la base de jurisprudence du Conseil d'Etat. Ce chiffre qui doit être rapproché du nombre de requêtes enregistrées annuellement en moyenne au Conseil d'Etat, soit environ 12000, est intéressant en tant qu'il révèle un ordre de grandeur. Le tableau annexé montre que le nombre de requêtes comportant de telles conclusions tend à augmenter.

Voir annexe 4 : Répartition thématique des requêtes dont les conclusions tendent à ce que soit posée à la Cour de justice une question préjudicielle

² « in claris non fit interpretario ».

En pratique, ces demandes sont traitées par le Conseil d'Etat dans les conditions du droit commun d'examen des recours contentieux conformément aux critères qu'il met en œuvre pour décider des renvois préjudiciels. La présence de conclusions tendant à ce que soit posée une question préjudicielle n'influe en rien sur l'appréciation portée sur la nécessité d'opérer un renvoi. Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'a jamais opéré de renvoi préjudiciel sur la demande expresse d'un requérant et l'a toujours fait de sa propre initiative.

Le refus de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle n'est pas toujours motivé.

Il convient en premier lieu d'observer que la demande tendant au renvoi préjudiciel est souvent formulée à titre subsidiaire (9 cas sur 15). Il est donc possible que le requérant voit ses prétentions accueillies sans qu'il soit fait droit à sa demande de renvoi préjudiciel. En outre, l'application du principe de l'économie des moyens peut conduire à ce que les conclusions soient accueillies avant que le juge n'ait à examiner le bien-fondé de la demande de renvoi.

En deuxième lieu, la motivation des décisions révèle parfois, de manière implicite, que le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y avait pas lieu de saisir la Cour de justice. Le Conseil d'Etat marque qu'il fait application de la théorie de « l'acte clair » par des rédactions du type : « il résulte clairement » des dispositions invoquées ou encore : l'acte attaqué « n'est pas incompatible avec les objectifs clairs » de la directive. Certaines motivations sont plus explicites : « sans qu'il soit besoin de saisir, à titre préjudiciel, la Cour de justice ».

2.2.3 Estimation du nombre d'affaires dans lesquelles la question du renvoi préjudiciel s'est sérieusement posée (*Question n° 2.2*).

Il est difficile de procéder à une telle estimation de manière fiable. D'une part, ce type d'information ne fait l'objet d'aucun traitement statistique.

Les conclusions des commissaires du gouvernement constituent un bon indicateur du nombre d'affaires dans lesquelles la question du renvoi préjudiciel se pose. Dès lors qu'est en cause l'application du droit communautaire, les commissaires du gouvernement évoquent nécessairement la question du renvoi préjudiciel soit pour le recommander à la formation de jugement soit pour justifier l'application de la « théorie de l'acte clair » qu'ils préconisent. Notons qu'il arrive que des commissaires du gouvernement suggèrent le renvoi préjudiciel dans leurs conclusions et ne soient pas suivis sur ce point (voir notamment les conclusions de Mme Questiaux sur la décision précitée du 10 février 1967, *Société des Etablissements Petitjean et autres*). L'hypothèse inverse se rencontre également (Ass. 25 janvier 2002 *Ligue pour la protection des oiseaux*).

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat interprète et applique le droit communautaire par référence à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, cette référence peut être explicite (v. par exemple CE, 20 janvier 1988, *Aubin*, p. 20 ; 11 décembre 1987, *Danielou*, p. 409 ; 9 mai 1990, *Comité économique agricole fruits et légumes de la région de Basse-Normandie c/ M. Dogon*, req. n° 55171 ; 24 septembre 1990, *Boisdet*, p. 251 ; 12 juin

1996, *Société Christ et fils*, req. n° 223) ou, plus fréquemment, implicite (v. par exemple CE, 25 février 1977, *Société des établissements Soullès*, p. 116 ; 9 mars 1979, *Oullier*, p. 102).

Le caractère explicite ou implicite de la référence à la jurisprudence de la Cour n'est pas déterminant. Il marque, dans une certaine mesure, l'autonomie du Conseil d'Etat dans l'application du droit communautaire (voir pour un exemple la décision du 8 avril 1998 *Société Serc Fun Radio* par laquelle le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y a pas lieu à renvoi d'une question préjudicielle pour juger que si les stipulations de l'avenant à la convention conclue entre le C.S.A. et une société titulaire d'une autorisation d'usage de fréquence radiophonique, par lesquelles cette société s'engage à ce qu'au moins 40 % des chansons diffusées mensuellement entre 6 h 30 et 22 h 30 soient des chansons d'expression française, portent atteinte aux principes de libre circulation des marchandises et de libre prestation de services, cette atteinte est justifiée par une raison impérieuse, au sens qu'en a donné la CJCE, qui tient à l'intérêt général s'attachant aux objectifs exclusivement culturels qui l'ont motivée et n'apparaît pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi).

2.2.4 Hypothèse dans laquelle se pose une question de droit communautaire alors qu'une affaire est pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes (Question n° 2.4)

2.2.4.1 Hypothèse d'une demande d'avis par une juridiction administrative.

Comme il a déjà été dit ci-dessus, le Conseil d'Etat a été amené à préciser, dans un avis contentieux en date du 4 février 2000 (*M. Mouflin*, p. 29), les conditions dans lesquelles la procédure de demande d'avis peut se concilier avec une question préjudicielle adressée par le juge national à la Cour de justice des Communautés européennes.

En l'espèce, le Conseil d'Etat avait recommandé au tribunal administratif qui l'avait saisi d'apprécier s'il estimait nécessaire de saisir la Cour de justice compte tenu du fait qu'une partie des difficultés soulevées par la demande d'avis avait fait l'objet d'une telle saisine de la part du Conseil d'Etat, la question préjudicielle étant alors pendante devant la Cour. Le tribunal administratif a finalement décidé de poser une question préjudicielle à laquelle la Cour de justice a répondu par un arrêt en date du 13 décembre 2001 (*H. Mouflin c / Recteur de l'académie de Reims* aff C. 206/00).

2.2.4.2 Hypothèse de l'examen d'une affaire par le Conseil d'Etat.

Il appartient au Conseil d'Etat d'apprécier l'opportunité d'un renvoi dans le cas où une affaire pendante devant la Cour de justice pose une question de droit communautaire similaire à celle que soulève la requête dont il est saisi.

Il est arrivé que le Conseil d'Etat pose deux fois la même question au juge communautaire, dans deux affaires proches, mais distinctes (29 octobre 1997, *SA Fromagerie Philipona et Société fromagerie Franc-comtoise*, req. n° 170232 ; *Société Fromageries Lincet et autres*, n° 173696). Or, la question était pendante devant la Cour de justice, qui a rendu le 9 juin 1998 un arrêt sur renvoi préjudiciel du Tribunal de grande instance de Dijon (*Procédures pénales*

c/ Yvon Chiciak et Fromagerie Chiciak, aff. C-129/97). Le juge judiciaire avait en effet posé à la Cour une question comparable à celle posée par le Conseil d'Etat, (il s'agissait de la même affaire « *Fromagerie Lincet* »). Le Conseil d'Etat s'est emparé de la réponse de la Cour de justice sans attendre que celle-ci ait statué sur ses propres questions préjudicielles, et a rendu sur le fondement de celui-ci son jugement au fond, après y avoir été officieusement invité par le greffe de la Cour de justice.

2.2.4.3 Cas où la même question de droit communautaire, posée à la Cour de justice, est présente dans plusieurs affaires dont est saisi le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat peut décider de joindre deux affaires, en raison du caractère semblable ou connexe des questions. Jusqu'à présent, il n'a pas joint des requêtes en tant qu'elles posaient la même question de droit communautaire, elle-même vouée à faire l'objet d'un renvoi préjudiciel.

2.2.5 Renvoi préjudiciel sur l'interprétation des notions juridiques communautaires ou d'origine communautaire transposées en droit national (*Question n° 2.7*).

La Cour de justice a reconnu aux juridictions nationales la possibilité de la saisir de la question de l'applicabilité, aux situations purement internes, des dispositions d'une directive transposées en droit national (CJCE, 17 juillet 1997, *Leur-Bloem*, aff C-28/95, aux conclusions Jacobs). Cette possibilité est réservée aux cas où l'autorité de transposition a décidé d'appliquer le même traitement aux situations purement internes et à celles régies par la directive afin d'assurer une procédure unique dans des situations comparables. Il appartient cependant au seul juge national d'apprécier la portée exacte du renvoi du droit interne au droit communautaire, la compétence de la Cour étant limitée à l'examen des seules dispositions de ce droit.

Cette solution est justifiée par la Cour au regard de l'intérêt communautaire consistant à éviter des divergences d'interprétation futures : les dispositions et les notions reprises du droit communautaire doivent recevoir une interprétation uniforme, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles sont appelées à s'appliquer (CJCE, 17 juillet 1997, *Bernd Giloy*, aff. C-130/95).

Le Conseil d'Etat n'a jusqu'à présent pas renvoyé à la Cour l'interprétation d'une disposition de droit interne renvoyant à des dispositions de droit communautaire.

2.2.6 Sursis à exécution d'un acte administratif sur la base d'un moyen excipé de l'illégalité d'un acte communautaire (*Question n° 1-11*).

La Cour de justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 21 février 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG c/ Hauptzollamt Itzehoc et Zuckerfabrik Soest GmbH c/ Hauptzollamt Paderbon* (aff. jtes C-143/88 et C-92/89), a posé le principe du « **parallélisme des conditions d'octroi du sursis** ». Selon la Cour, « l'article 189 du traité (devenu article 249 CE) doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas le pouvoir, pour les juridictions nationales, d'accorder un sursis à l'exécution d'un acte administratif pris sur la base d'un règlement communautaire ».

Ce sursis ne peut être accordé par une juridiction nationale que si les conditions suivantes sont respectées :

- la juridiction nationale a des doutes sérieux sur la validité de l'acte communautaire ;
- cette juridiction doit renvoyer la question de validité à la Cour, sauf si la Cour a déjà été saisie ;
- il y a urgence ;
- le requérant est menacé d'un préjudice grave et irréparable ;
- cette juridiction doit dûment prendre en compte l'intérêt de la Communauté.

Pour l'essentiel, il semble que la Cour de justice se soit inspirée des règles du contentieux administratif français du sursis à exécution. Il existe une procédure de référé devant la Cour de justice et le tribunal de première instance. Les deux régimes sont donc proches. Toutefois, la loi du 30 juin 2000 relative au référé administratif est venue modifier les conditions d'obtention du sursis à exécution. Le régime du référé-suspension marque en effet un assouplissement par rapport à celui du sursis à exécution.

La question de savoir si le juge du référé doit ou non octroyer le sursis ne pose aucune difficulté : la jurisprudence de la Cour reconnaît au juge national un large pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'Etat n'a fait aucune application de cette jurisprudence.

En 1995, la Cour de justice a étendu sa jurisprudence sur les conditions d'octroi du sursis à exécution aux mesures négatives : la jurisprudence *Zuckerfabrik* ne distingue pas entre les décisions positives et les décisions négatives (CJCE, 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft*, aff. C-465/93). Le juge administratif admet, depuis l'arrêt de Section du 20 décembre 2000, *Ouatah*, et surtout depuis l'entrée en vigueur de l'article L.521-1 du Code de justice administrative, la recevabilité d'une demande de suspension dirigée contre une décision négative. Le droit interne est donc sur ce point en adéquation avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Précisons, pour terminer, que le Conseil d'Etat n'a fait aucune application de cette jurisprudence et n'a jamais consulté la Commission européenne sur la question de la validité d'un acte communautaire (*Question n° 1-12*).

2.3 Les modalités du renvoi préjudiciel

2.3.1 Stade de la procédure auquel est saisie la Cour de justice des Communautés européennes (*Question n° 2.8*).

La Cour de justice est saisie au terme de la procédure au moyen d'une décision juridictionnelle. Le principe du contradictoire a donc été respecté, conformément aux

prescriptions du Code de justice administrative et des principes généraux de procédure. Les parties sont donc entendues avant la décision de renvoi, mais ne jouent aucun rôle particulier sur ce point.

2.3.2 Forme du jugement de renvoi et formation de jugement.

La décision de renvoi prend toujours la forme d'une décision juridictionnelle, rendue « avant-dire droit ».

La formation de jugement est fonction de l'importance ou de la difficulté de l'affaire, le fait qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice est sans incidence dans le choix de cette formation.

Moins de la moitié des renvois préjudiciels ont été prononcés par les formations supérieures du Conseil d'Etat : l'Assemblée du contentieux et la Section du contentieux.

2.3.3 Pratique de la rédaction et de la motivation de l'arrêt de renvoi (*Question n° 2.10*).

Les règles de rédaction et de motivation d'un arrêt de renvoi ne diffèrent pas du droit commun en la matière, hormis les adaptations nécessaires à la nature de la décision prise.

Pour tenir compte de ces adaptations, le Guide du rapporteur à la Section du contentieux propose un modèle de rédaction d'un arrêt de renvoi préjudiciel à son annexe IV-3 (pp. 21 et 22). Il convient d'ailleurs de souligner que ce modèle ne vise que les questions préjudicielles en interprétation d'un acte communautaire, et ne prévoit pas le cas de la question en appréciation de validité.

2.3.3.1 Possibilité, pour la juridiction nationale, de présenter sa propre appréciation préalable quant aux réponses à donner à la question.

Le Conseil d'Etat s'interdit de présenter sa propre appréciation préalable quant aux réponses à donner à ses questions préjudicielles. Il n'en reste pas moins vrai qu'il arrive que des commissaires du gouvernement exposent, dans leurs conclusions, l'interprétation qu'il convient de donner, à leurs yeux, aux dispositions communautaires en cause. S'ils ne sont pas suivis sur ce point par la formation de jugement et qu'il est décidé de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des communautés européennes, une appréciation préalable aura donc été faite et exposée en audience publique (voir par exemple, sur ce point, les conclusions de Francis Lamy sur la décision du 25 janvier 2002 *Ligue pour la protection des oiseaux*). Notons toutefois qu'une telle prise de position, qui émane d'un membre du Conseil d'Etat s'exprimant à titre personnel, n'engage pas la juridiction.

2.3.3.2 Présentation des décisions de renvoi et prise en compte des contraintes liées à la traduction dans les autres langues officielles de l'Union.

Les arrêts de renvoi ne présentent aucune spécificité quant à leur présentation ou leur longueur. Ils ne dépassent généralement pas deux pages dans le recueil des arrêts du Conseil d'Etat. Les décisions du Conseil d'Etat et, de manière générale, des juridictions administratives françaises, se distinguent sur ce point par leur brièveté.

Par ailleurs, il n'est pas particulièrement tenu compte, au moment de leur rédaction, des contraintes liées à leur traduction dans les autres langues officielles de l'Union.

2.3.3.3 Traitement des éléments confidentiels de certaines affaires dans la procédure de renvoi (*Question n° 2.11*).

Il n'est en pratique pas tenu compte du caractère confidentiel des éléments contenus dans les dossiers, les garanties offertes dans le cadre de la procédure contradictoire présentant un caractère suffisant. Le cas échéant, il peut être procédé à l'anonymisation du dossier.

2.3.3.4 Traitement d'une affaire en urgence (*Question n° 2.12*).

Le Conseil d'Etat n'a jamais, jusqu'ici, demandé à la Cour de justice de statuer en urgence.

Quant à une éventuelle prise en compte de la durée de la procédure sur la décision de procéder ou non à un renvoi préjudiciel, elle ne détermine pas la solution même si le renvoi à la Cour de justice peut, dans certains cas, être considéré, en pratique, comme inopportun lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une affaire particulièrement urgente.

2.4 Eléments statistiques (*Question n° 1-13*).

2.4.1 Nombre total des renvois effectués par le Conseil d'Etat.

Le nombre total de renvois préjudiciels effectués par le Conseil d'Etat à la Cour de justice est de 24 au 31 décembre 2001.

Il n'existe pas de moyen statistique fiable permettant de recenser les renvois effectués par les juges du fond. Selon le secrétariat général des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel, il a pu être recensé 43 arrêts de la Cour de justice sur renvoi des tribunaux administratifs, 5 des cours administratives d'appel. Les statistiques établies par M. Chavrier, ancien référendaire à la Cour de justice, recensent, pour leur part, 57 renvois décidés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel entre 1965 et 1999.

Le rapport public de la Cour de justice pour l'année 2000 dénombre pour sa part 61 saisines sur renvoi préjudiciel émanant de la Cour de cassation française et 542 saisines émanant d'« autres juridictions ».

Les renvois préjudiciels, décidés par le Conseil d'Etat, ont porté sur les domaines suivants :

- Agriculture : 9 ;

- Concurrence : 2 ;
- Environnement et consommateurs : 2 ;
- Fiscalité : 5 ;
- Libre circulation des capitaux : 1 ;
- Libre circulation des personnes : 1 ;
- Libre prestation des services : 2 ;
- Politique sociale : 1.

Notons enfin que le Conseil d'Etat ne connaît que d'affaires relevant du contentieux administratif.

Voir annexe 3 : Répartition thématique des renvois préjudiciels du Conseil d'Etat à la Cour de justice des Communautés européennes.

2.4.2 Durée de la procédure.

La durée des procédures est très variable d'une affaire à l'autre. Les retards enregistrés dans certaines affaires sont, pour la plupart, imputables au juge national, antérieurement à la saisine de la Cour de justice.

L'effort est mis, depuis plusieurs années, sur le raccourcissement des délais de jugement. A titre d'illustration des délais aujourd'hui pratiqués, on peut relever qu'une requête enregistrée au Conseil d'Etat le 11 janvier 1999 a débouché sur un renvoi préjudiciel prononcé le 9 février 2000. La Cour de justice a statué par un arrêt en date du 15 mars 2001. L'affaire a été définitivement réglée au fond par une décision du Conseil d'Etat en date du 27 juin 2001, soit moins de deux ans et demi après sa date d'enregistrement.

Voir annexe 2 : Récapitulation de la durée des procédures des affaires ayant donné lieu à renvoi préjudiciel

3. Les effets du renvoi préjudiciel

Seront respectivement examinés les effets immédiats du renvoi préjudiciel, les mesures prises pendant la procédure devant la CJCE et enfin la procédure après l'arrêt sur renvoi.

3.1 Le sursis à statuer (*Question n° 2-13*).

Le renvoi préjudiciel entraîne le sursis à statuer sur la question renvoyée à la Cour de justice devant le Conseil d'Etat. Dans l'hypothèse où une partie seulement des conclusions de la requête nécessite le renvoi, le Conseil d'Etat surseoit à statuer sur ces conclusions et statue, par une décision définitive, sur le surplus (voir par exemple la décision déjà citée du 25 janvier 2002 *Ligue pour la protection des oiseaux*).

3.1.1 L'envoi du dossier au greffe de la Cour de justice des Communautés européennes (*Question n° 2-14*).

Jusqu'à une date récente, le secrétaire de la Section du contentieux du Conseil d'Etat saisissait du renvoi la Cour de justice par l'intermédiaire de l'ambassade de France à Luxembourg, le dossier et les pièces étant acheminés au moyen de la valise diplomatique. Il a été décidé de renoncer à ce mode de transmission sur les recommandations du greffe de la Cour de justice elle-même. Le simple fait de saisir directement le greffe de la Cour par des voies plus habituelles permet de gagner une quinzaine de jours sur la procédure.

3.2 L'existence de voies de recours contre la décision d'effectuer un renvoi (*Question n° 1.6*)

Il n'existe pas de recours spécifique contre la décision d'effectuer un renvoi préjudiciel : c'est le droit commun de la procédure administrative contentieuse qui s'applique.

Les juridictions de premier ressort et d'appel ont la faculté de renvoyer et peuvent choisir d'interpréter elles-mêmes un texte communautaire. La mise en œuvre de cette faculté est regardée par le Conseil d'Etat, juge de cassation, comme relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond (CE, 1^{er} juin 1994, *Letierce*). Notons que la décision du 22 décembre 1978 *Ministre de l'intérieur c / Sieur Cohn Bendit* annule, en appel, le jugement par lequel le tribunal administratif de Paris avait posé une question préjudicielle à la Cour de justice.

Les recours dirigés contre des décisions de juridictions administratives refusant de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle sont rares, mais ils existent. Il en a été recensé 5 parmi les requêtes enregistrées entre 1995 et octobre 2001.

Précisons enfin qu'il n'existe pas de voie de recours spéciale contre la décision d'une « juridiction de dernière instance » de ne pas effectuer un renvoi.

3.3 Les mesures prises par le juge national pendant la procédure devant la Cour de justice des Communautés européennes.

3.3.1 Retrait d'une question préjudicielle (*Question n° 3.1*)

Il est juridiquement possible, pour la juridiction administrative, de procéder au retrait d'une question préjudicielle.

Un tel retrait est intervenu dans deux affaires proches, mais distinctes (29 octobre 1997, *SA Fromagerie Philipona et Société fromagerie Franc-comtois ; Société Fromageries Lincet et autres*). Le Tribunal de grande instance de Dijon, également saisi de l'une de ces deux affaires (« *Fromagerie Lincet* »), avait posé à la Cour de justice des questions comparables (mais non parfaitement identiques) à celles du Conseil d'Etat. Comme il a déjà été dit ci-dessus, le Conseil s'est emparé de la réponse de la Cour de justice (9 juin 1998, *Procédures pénales c/ Yvon Chiciak et Fromagerie Chiciak*, aff. C-129/97) sans attendre que celle-ci ait statué sur ses propres questions préjudicielles, et a rendu sur le fondement de celle-ci deux jugements au fond le 30 décembre 1998.

La Cour de justice a procédé à la radiation des deux renvois opérés par le Conseil d'Etat le 11 novembre 1998 (aff. C-388/97 et 389/97).

3.3.2 Rectifications, compléments et modifications du renvoi après la saisine de la Cour (*Question n° 3.2*).

Rien n'interdit, en droit français, au juge national de modifier les termes de sa question. Toutefois, aucune question préjudicielle n'a fait l'objet de rectification, de complément ou de modification par le Conseil d'Etat après la saisine de la Cour.

3.3.3 Cas où une plus complète information de la Cour aurait été utile (*Question n° 3.3*).

Il est difficile de répondre à une telle question. L'examen des conclusions prononcées sur les arrêts rendus au fond après la réponse de la Cour de justice, ne fait pas apparaître de telles préoccupations chez les commissaires du gouvernement. Il semble en conséquence que la question ne se soit jusqu'ici pas posée.

3.3.4 Suspension explicite éventuelle d'affaires similaires introduites devant la juridiction en raison d'un renvoi préjudiciel (*question n° 3.4*)

Le Conseil d'Etat ne procède pas à une suspension de la procédure concernant une affaire lorsque la Cour de justice a été saisie d'une question préjudicielle portant sur un problème similaire. Le cas échéant, la sous-section chargée de l'affaire peut s'abstenir de clore l'instruction ou d'inscrire l'affaire au rôle. Si l'hypothèse se produit après le passage en audience publique, l'affaire peut éventuellement être mise en « délibéré prolongé ». Dans ces hypothèses, les parties ne sont pas mises en cause à propos de décisions qui relèvent de l'office du juge.

3.3.5 Adaptation des règles nationales procédurales au regard de la possibilité, pour la Cour de justice, de demander aux juridictions nationales des éclaircissements (*Question n° 3.5*).

Les règles nationales procédurales n'ont pas été adaptées pour tenir compte de la possibilité, pour la Cour de justice, de demander des éclaircissements aux juridictions nationales. De manière générale, comme il a été dit ci-dessus, il n'existe pas, en droit français, de dispositions venant compléter les stipulations communautaires relatives au renvoi préjudiciel. L'article 234 du traité CE reçoit une application directe.

3.4 La procédure après l'arrêt de renvoi.

3.4.1 Modalités de continuation de la procédure nationale après l'arrêt de renvoi (*question n° 4.1*).

La réponse de la Cour de justice marque la reprise de l'instruction devant le Conseil d'Etat. Le dossier est à nouveau instruit par la sous-section qui l'avait examiné avant le renvoi. Le rapporteur et le commissaire du gouvernement sont les mêmes que lors de la première instruction, s'ils sont toujours en place.

L'affaire est instruite selon la procédure de droit commun. Les parties sont libres de produire.

3.4.2 Eventualité d'absence de prise en considération de l'arrêt de la Cour

Le juge national, juge du principal, est le seul à même de déterminer les conséquences devant être tirées de l'appréciation à laquelle la Cour de justice s'est livrée.

Par ailleurs, et conformément à la théorie générale des questions préjudicielles, le Conseil d'Etat juge que la réponse de la Cour ne s'impose au juge que dans la mesure où elle n'excède pas la question qui lui avait été soumise (Section, 26 juillet 1985, *Office national interprofessionnel des céréales c/ Mäseries de la Beauce*, p. 233).

Une seule affaire a conduit le Conseil à ne pas prendre en compte en l'espèce la réponse de la Cour mais il n'y avait pas lieu de le faire : il s'agit en effet de l'arrêt du 22 juin 1984, *Société Roquette frères*, la société requérante s'étant désistée après que soit intervenue cette réponse.

3.4.3 Cas où une nouvelle question préjudicielle s'est avérée nécessaire dans la même affaire (*Question n° 4.3*).

Le Conseil d'Etat ne s'est jamais trouvé dans l'obligation de poser à la Cour une nouvelle question préjudicielle, pour la seconde fois et dans la même affaire.

Il convient de mentionner, à titre de comparaison, qu'il est arrivé à la Cour de cassation d'ordonner un nouveau renvoi préjudiciel afin d'obtenir de la Cour de justice des précisions sur la portée d'une précédente décision (Cass, ch. soc. 19 novembre 1987, *M. Pinna c/ Caisse d'allocations familiales de la Savoie*, Bull. n° 653, p. 414).

3.4.4 Modalités de compte rendu de l'arrêt de renvoi par le jugement de la juridiction nationale (*Question n° 4.4*).

La décision juridictionnelle rendue au fond après l'arrêt de la Cour de justice prend en compte l'arrêt sur renvoi dans ses considérants : elle rappelle le problème posé par l'espèce et cite la réponse apportée par la Cour à cette question, en précisant la date de l'arrêt et le fait qu'elle statuait sur renvoi préjudiciel du Conseil d'Etat. La réponse apportée par la Cour dans son dispositif est citée *in extenso*.

3.4.5 Information de la Cour de justice de la décision définitive (*Question n° 4.5*).

L'arrêt rendu au fond après la réponse de la Cour n'est pas notifié à la celle-ci, et il n'est prévu à son égard aucune mesure particulière d'information des suites données à sa réponse.

ANNEXES

Liste des annexes

Tableau 1 – Répartition thématique des renvois préjudiciels du Conseil d'Etat à la Cour de justice des Communautés européennes.

Tableau 2 – Récapitulation de la durée des procédures des affaires ayant donné lieu à renvoi préjudiciel.

Tableau 3 – Répartition thématique des requêtes enregistrées depuis le 1^{er} janvier 1995 et dont les conclusions tendent à ce que soit posée à la Cour de justice une question préjudicielle.

ANNEXE 1

Répartition thématique des renvois préjudiciels du Conseil d'Etat à la Cour de justice des Communautés européennes			
Date (formation)	Nom des parties	Domaine	Observations, nature du contentieux, nature de la question posée
1970-07-10 (Section)	<i>Syndicat national du commerce extérieur des céréales et autres (SYNACOMEX)</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Interprétation
1974-01-18	<i>Union des minotiers de la Champagne</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Appréciation de validité
1974-06-28 (Section)	<i>Sieur Charmasson</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Interprétation
1978-12-22 (Section)	<i>Syndicat viticole des Hautes Graves de Bordeaux et autres</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Interprétation
1979-03-16	<i>Dame Damas</i>	Agriculture	Autres Interprétation
1982-10-15	<i>Société Roquette frères</i>	Agriculture	Autres Interprétation et appréciation de validité Désistement
1988-04-22	<i>Association générale des producteurs de blé et autres céréales</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Appréciation de validité
1990-10-26 (Assemblée)	<i>Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon</i>	Concurrence	Excès de pouvoir Interprétation
1991-12-13 (Assemblée)	<i>SA Satam</i>	Fiscalité	Autres Interprétation
1993-02-15	<i>Tawil-Albertini</i>	Libre prestation des services	Excès de pouvoir Interprétation
1994-06-24 (Section)	<i>Fédération française des sociétés d'assurances et autres</i>	Concurrence	Excès de pouvoir Interprétation
1997-03-28 (Assemblée)	<i>Société Baxter et autres</i>	Fiscalité	Excès de pouvoir Interprétation
1997-10-29	<i>SA Fromagerie Philipona et Société Fromagerie Franc-Comtoise</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Interprétation
1997-10-29	<i>Société fromagerie Lincet et autres</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Interprétation

1998-12-11 (Section)	<i>Association Greenpeace France et autres</i>	Environnement et consommateurs	Excès de pouvoir Interprétation
1999-01-06	<i>Association « Eglise de scientologie de Paris » et Scientology international reserves trust</i>	Libre circulation des capitaux	Excès de pouvoir Interprétation
1999-03-05	<i>Ministre du budget et Ministre de l'économie et des finances c/ Société Monte Dei Paschi Di Siena</i>	Fiscalité	Autres Interprétation
1999-07-28	<i>Griesmar</i>	Politique sociale	Contentieux des pensions Interprétation
2000-02-09	<i>Syndicat des producteurs indépendants (SPI)</i>	Fiscalité	Autres Interprétation
2000-12-29	<i>Ministre de l'Intérieur c/ M. Oteiza Olazabal</i>	Libre circulation des personnes	Excès de pouvoir Interprétation
2001-01-29	<i>Mme Tennah-Durez</i>	Libre prestation des services	URGENCE Excès de pouvoir Interprétation
2001-05-28	<i>Société National Farmers Union</i>	Agriculture	Excès de pouvoir Interprétation
2001-11-30	<i>M. Lasteyrie du Saillant</i>	Fiscalité	Contentieux fiscal Interprétation
2002-01-25	<i>Ligue pour la protection des oiseaux</i>	Environnement	Excès de pouvoir Interprétation

ANNEXE 2

Récapitulation de la durée des procédures des affaires ayant donné lieu à renvoi préjudiciel			
Date de la saisine	Arrêt de renvoi	Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes	Arrêt au fond
?	Section, 10 juillet 1970 - <i>Syndicat national du commerce extérieur des céréales et autres (SYNACOMEX)</i>	17 décembre 1970	27 janvier 1971
?	18 janvier 1974, <i>Union des minotiers de la Champagne</i>	11 juillet 1974	14 mai 1975
?	Section, 28 juin 1974, Section, <i>Sieur Charmasson</i>	10 décembre 1974	12 novembre 1975
?	Section, 22 décembre 1978, <i>Syndicat viticole des Hautes Graves de Bordeaux et autres</i>	4 juillet 1979	14 mars 1980
?	16 mars 1979 <i>Dame Damas</i>	13 février 1980	14 novembre 1980
?	15 octobre 1982, <i>Société Roquette frères</i>	22 septembre 1983	22 juin 1984
?	22 avril 1988, <i>Association générale des producteurs de blé et autres céréales</i>	8 juin 1989	21 janvier 1991
?	Assemblée, 26 octobre 1990, <i>Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon</i>	21 novembre 1991	2 juin 1993
1984-08-01	Assemblée, 13 décembre 1991, <i>SA Satam</i>	22 juin 1993	18 mars 1994
1987-12-08	15 février 1993, <i>Tawil-Albertini</i>	9 février 1994	29 juillet 1994
1991-01-25	Section, 24 juin 1994, <i>Fédération française des sociétés d'assurances et autres</i>	16 novembre 1995	8 novembre 1996
1996-03-26	Assemblée, 28 mars 1997, <i>Société Baxter et autres</i>	8 juillet 1999	15 octobre 1999
1995-06-15	29 octobre 1997, <i>SA Fromagerie Philipona et Société Fromagerie Franc-Comtoise</i>	9 juin 1998 ³	30 décembre 1998
1995-10-17	29 octobre 1997, <i>Société Fromagerie Lincet et autres</i>	9 juin 1998 ⁴	30 décembre 1998
1998-02-19	Section, 11 décembre 1998,	21 mars 2000	8 décembre 2000

³ CJCE, 9 juin 1998, *Yvon Chiciak*, aff. C-129/97, rendu sur renvoi du Tribunal de Grande instance de Dijon du 26 février 1997 (non disponible).

⁴ Id.

	<i>Association Greenpeace France et autres</i>		
1996-07-26	6 janvier 1999, <i>Association « Eglise de scientologie de Paris » et Scientology international reserves trust</i>	14 mars 2000	27 juillet 2001
1995-05-24	5 mars 1999, <i>Ministre du budget et Ministre de l'économie et des finances c/ Société Monte Dei Paschi Di Siena</i>	13 juillet 2000	27 juillet 2001
1992-09-07	28 juillet 1999, <i>Griesmar</i>	-	-
1999-01-11	9 février 2000, <i>Syndicat des producteurs indépendants (SPI)</i>	15 mars 2001	27 juin 2001
1999-04-19	29 décembre 2000, <i>Ministre de l'Intérieur c/ M. Oteiza Olazabal</i>	-	-
1999-07-29	29 janvier 2001, <i>Mme Tennah-Durez</i>	-	-
2000-06-05	28 mai 2001, <i>National Farmers Union</i>	-	-

ANNEXE 3

Répartition thématique des requêtes enregistrées depuis le 1^{er} janvier 1995 et dont les conclusions tendent à ce que soit posée à la Cour de justice une question préjudicielle			
Numéro de la requête	Date d'enregistrement	Domaine	Observations, état du dossier, nature du renvoi préjudiciel demandé
167571	1 ^{er} mars 1995	Environnement	Dossier terminé le 12 juillet 1999 Excès de pouvoir Appréciation de validité
183569	12 novembre 1996	Responsabilité de l'Etat	Dossier terminé le 12 janvier 2000 Plein contentieux
196111	23 avril 1998	Agriculture	Dossier terminé le 20 avril 2000 Plein contentieux Interprétation
204493	11 février 1999	Agriculture	Désistement PAPC le 6 septembre 2000 Excès de pouvoir Interprétation
206322	6 avril 1999	Libre circulation des marchandises	Dossier terminé le 31 août 1999 Excès de pouvoir
208103	21 mai 1999	Santé publique	Dossier terminé le 4 août 2000 Excès de pouvoir Interprétation
208104	21 mai 1999	Santé publique	Dossier terminé le 4 août 2000 Excès de pouvoir Interprétation
220272	25 avril 2000	Professions réglementées. Contentieux disciplinaire	Rapporteur PAPC Autres Appréciation de validité
221781	6 juin 2000	Professions réglementées. Contentieux disciplinaire	Instruction Autres Appréciation de validité
224667	1 ^{er} septembre 2000	Environnement (Chasse)	URGENCE Dossier terminé le 10 juillet 2001 Excès de pouvoir Interprétation
225091	18 septembre 2000	Droit de propriété. Chasse.	Réviseur PAPC Excès de pouvoir
227741	4 décembre 2000	Droit électoral (mandat de parlementaire européen)	URGENCE Dossier terminé le 28 août 2001 Rectification d'erreur matérielle
231341	15 mars 2001	Fonction publique Relations avec les pays et	Rapporteur Excès de pouvoir

		territoires d'outre-mer	Interprétation
234073	23 mai 2001	Environnement	URGENCE Rapporteur Excès de pouvoir
234443	5 juin 2001	Agriculture Litiges relatifs au versement d'aides communautaires	Instruction Excès de pouvoir Appréciation de validité