

## LE RENVOI PREJUDICIEL A LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

### Réponse au questionnaire du 16 Août 2001 Rapport hellénique

#### 1. QUESTIONS GENERALES

1.1 On peut établir un parallèle entre la procédure de l'article 234 du Traité et la procédure devant la Cour Spéciale Supérieure (C.S.S.) prévue dans l'article 100 de la Constitution ainsi que dans la loi 345/1976 portant exécution de cette disposition constitutionnelle. Dans le cadre de cette procédure, la CSS statue, entre autres, après renvoi préjudiciel, a) sur des questions soulevées devant toute juridiction hellénique et portant sur le caractère d'une règle de droit international comme généralement reconnue, b) sur la constitutionnalité ou l'interprétation d'une loi formelle dans le cas où deux parmi les trois hautes juridictions (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Cour des Comptes) ont rendu sur ces sujets des arrêts contradictoires. La procédure au principal est suspendue, alors que l'arrêt de la CSS a une portée *erga omnes*.

Il existe actuellement une proposition de réforme législative, inspirée de l'article 234 CE, selon laquelle les tribunaux administratifs de première instance et les Cours d'Appel Administratives auront la faculté de soumettre des questions préjudicielles au Conseil d'Etat sur des questions juridiques d'importance majeure ou des questions qui se posent à un nombre considérable d'affaires pendantes. L'arrêt de renvoi ne sera pas soumis ni à un recours en appel ni à un recours en cassation, le jugement du Conseil d'Etat étant obligatoire pour la juridiction de renvoi.

1.2 Non

1.3 Non: La procédure du renvoi préjudiciel est basée exclusivement sur les dispositions procédurales communautaires. La loi 1470/1984 prévoyait que si une section du Conseil d'Etat était portée à estimer nécessaire de formuler une question préjudicielle à la CJCE, elle devait obligatoirement renvoyer l'affaire devant l'Assemblée Plénière du Conseil d'Etat; vu son incompatibilité éventuelle avec le système de l'article 234, cette disposition a été abrogée par la loi 1738/1987 sans avoir connu d'application.

1.4 Les juridictions de dernière instance en Grèce sont les juridictions suprêmes (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Cour des Comptes), ainsi que les juridictions inférieures dans les cas, peu nombreux, où la législation, en raison de la nature ou l'objet pécuniaire insignifiant du litige, ne prévoit pas de recours devant la juridiction suprême correspondante: il est évident que dans ces derniers cas l'obligation de poser la question préjudicielle se transfère à la juridiction inférieure statuant en dernier ressort.

1.5 Il n'existe pas en Grèce de Cour Constitutionnelle: La CSS mentionnée ci-dessus (point 1.1) a été appelée à statuer sur l'interprétation d'une directive communautaire (deuxième

directive sur les sociétés anonymes), une partie faisant valoir qu'il existait sur cette question des arrêts contradictoires du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation<sup>1</sup>. La CSS, citant expressément l'arrêt du 9.3.1978, Simmenthal, aff. 106/77, a jugé (arrêt 29/1999) qu'elle n'était pas compétente de trancher des questions concernant la compatibilité d'une loi nationale avec le droit communautaire; reconnaître une telle compétence de la CSS équivaldrait, selon elle, à la reconnaissance, interdite par l'article 234, à une juridiction nationale, d'une compétence parallèle à celle de la CJCE et empêcherait de cette manière le renvoi direct par les hautes juridictions nationales des questions préjudicielles devant la CJCE.

1.6 Les recours en appel ou en cassation prévus tant dans le Code de Procédure Administrative (art 83 par.1) que dans le Code de Procédure Civile (art. 309, 513, 553) ne concernent que des arrêts définitifs, alors que l'arrêt de renvoi devant la CJCE ne tranche pas le litige: il va de soi que dans le recours intenté contre l'arrêt définitif, on peut entre autre soulever des griefs contre l'arrêt de renvoi.

- Il ne semble pas qu'un tel grief eût été jamais soulevé. Par ailleurs, un tel moyen serait, en plus, inopérant, puisque, en tout état de cause, la juridiction chargée d'examiner le recours est en mesure, si elle le juge nécessaire, de renvoyer elle-même la question préjudicielle pertinente.

- Il n'y a pas de moyen de censurer un arrêt d'une juridiction statuant en dernière instance pour le motif qu'elle n'a pas posé, alors qu'elle y était obligé, une question préjudicielle.

1.7 Il n'existe pas de Cour Constitutionnelle en Grèce. La CSS n'est compétente que pour résoudre les conflits entre des arrêts des Hautes Juridictions concernant la constitutionnalité ou l'interprétation des dispositions des lois formelles. En exerçant cette compétence, la CSS pourrait, théoriquement, se voir confronter à la nécessité de poser une question préjudicielle; sous réserve de ce qui a été exposé au point 1.5., un tel cas n'est jamais apparu jusqu'ici.

1.8 Il existe de nombreux cas où se posent des questions d'application des dispositions nationales par lesquelles sont transposées en droit interne des directives communautaires, en particulier les directives sur les contrats publics ainsi que les directives sur la protection de l'environnement. Pour autant, le nombre d'affaires qui posent directement des questions d'interprétation et d'application de règles de droit communautaire ne sont pas plus de 15 par an en moyenne, sur un total de 4500-5000 arrêts par an.

1.9 Les règles de procédure devant le Conseil d'Etat permettent l'examen d'office des questions de droit communautaire ; il n'en reste pas moins que de tels cas sont rares.

1.10 Le Conseil d'Etat ne dispose pas d'unité spéciale consacrée à la documentation sur des questions de droit communautaire. Il n'y a pas non plus un tel service pour les juridictions en général. C'est la Section de Recherche et Documentation de notre juridiction qui remplit cette fonction. La Bibliothèque du Conseil d'Etat est abonnée au J.O. et au Recueil (en grec et en français) et elle est par ailleurs bien fournie en ouvrages et en revues de droit communautaire

---

<sup>1</sup>Notons que tant le Conseil d'Etat que la Cour de Cassation ont posé des questions préjudicielles portant sur le sujet.

tant en grec qu'en langues étrangères (spécialement en français, anglais et allemand). Les membres du Conseil d'Etat ont toujours la faculté de se documenter auprès du Service Juridique Spécial du Ministère des Affaires Etrangères sur le Droit Communautaire, ainsi qu'auprès du Centre de Droit Economique International et Européen qui a son siège à Salonique. Ils ont aussi accès aux sites communautaires. (site de la Cour, CELEX ...). Par ailleurs, les membres de notre juridiction qui ont une expérience communautaire gardent des contacts avec les services de la Cour, les cabinets helléniques en particulier. Il faut pourtant signaler qu'il subsiste toujours une marge d'incertitude quant à l'état exact de la jurisprudence de la CJCE. Ce serait, donc, souhaitable d'inventer des moyens de documentation plus fiables, par exemple l'assistance aux juridictions nationales directe et régulière de la Division de Recherche et Documentation de la CJCE.

- Il n'y a pas de système d'échange d'informations sur le droit communautaire entre les juridictions helléniques. Chaque juridiction met sur ce point en oeuvre ses propres moyens.

- Chaque fois que la nature de l'affaire l'exige, la juridiction s'efforce de se documenter sur la législation et la jurisprudence d'autres Etats. Cela se faisait autrefois à travers les revues juridiques; aujourd'hui on utilise plutôt les possibilités de l'Internet.

- Il existe un cas où le Conseil d'Etat a rendu un arrêt préjudiciel (CE 1873 /1993) pour demander à la Commission des éléments d'information sur le cadre factuel d'une affaire ou se posait une question d'application de droit communautaire. Il s'agissait plus particulièrement d'éléments provenant des recherches de la Commission selon lesquelles un produit (fromage "feta") est commercialisé surtout en Grèce, ce qui aurait pour conséquence de justifier l'utilisation de cette dénomination uniquement pour le fromage produit avec la méthode spécifique correspondante. Après l'envoi de ces éléments par la Commission, le Conseil d'Etat a posé à la CJCE, dans le cadre de cette affaire, une question préjudicielle (CE 3381/1995) portant sur l'interprétation des articles 30 et 36 (28 et 30) du Traité. Cette question a été par la suite retirée par le Conseil d'Etat, (CE 2469/1997), vue l'intervention ultérieure des dispositions spéciales d'un Règlement qui régit dorénavant la question. (voir également sur cette affaire, infra, point 3.1.)

1.11 Il n'y a pas d'exemple jurisprudentiel en la matière.

1.12 Il n'y a pas d'exemple jurisprudentiel en la matière.

1.13 Le Conseil d'Etat a rendu 7 arrêts préjudiciels portant renvoi à la CJCE. (C.E. 2605/1986, 3312, 3313/1989, 3381/1995, 5302/1995, 1377/1998, 2066/2001)

Ces renvois concernaient les sujets suivants:

- a) L'interprétation d'une décision de la Commission, émise en vertu d'un article de l'Acte d'Adhésion relatif aux restrictions quantitatives à l'importation des marchandises (tabacs).
- b) L'interprétation d'une directive dans le domaine de droit des sociétés.
- c) L'interprétation des dispositions du Traité sur la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services.
- d) L'interprétation des Règlements sur le Tarif Douanier Commun.

e) L'interprétation de la Directive sur la comptabilité des entreprises.

- Renvoi effectuée par l'arrêt CE 5302/95

Introduction de l'affaire au principal: 1988, renvoi préjudiciel: 7/11/1995, CJCE : 5/6/1997, arrêt définitif du CE: 30/3/1999.

- Renvoi effectuée par l'arrêt CE 1377/98:

Introduction de l'affaire au principal: 1995, renvoi préjudiciel: 6/4/1998, CJCE: 3/2/2000, arrêt définitif du CE : 2/5/2001.

## 2. PRONONCE DU RENVOI

2.1 D'après nos estimations, une telle demande est soumise au Conseil d'Etat cinq fois par an en moyenne.

Ces demandes interviennent dans des domaines divers: libre circulation des personnes et des marchandises, libre prestation des services, liberté d'établissement, droit des sociétés, sécurité sociale, environnement, contrats publics, agriculture, droit fiscal.

Le Conseil d'Etat, en tenant compte, sur ce sujet, de la jurisprudence de la CJCE, ne s'estime pas lié par les conclusions des parties et considère qu'il lui appartient entièrement de juger sur l'opportunité d'un renvoi préjudiciel à la Cour (CE 5117/1996). Le rejet éventuel de la demande est en principe spécialement motivé, en invoquant soit les raisons pour lesquelles la disposition communautaire invoquée n'est pas pertinente soit la jurisprudence de la CJCE qui a déjà tranché la question soit les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat considère qu'il ne lui reste pas de doutes raisonnables sur la validité ou l'interprétation de la disposition communautaire invoquée.

- Le renvoi de la première question préjudicielle a été effectué sans demande relative des parties.

2.2 L'éventualité de poser une question préjudicielle à la CJCE, soit d'office soit sur demande des parties, a été sérieusement envisagée à 15 reprises environ.

2.3 Les questions relatives se décident selon les critères, voire la citation expresse des critères dégagés dans l'arrêt CILFIT.

2.4 Si les règles de procédure le permettent, l'audience publique de l'affaire est rapportée jusqu'à ce que la CJCE se prononce. Dans le cas contraire (par exemple, la question a été soulevée lors du délibéré) ou si le Conseil d'Etat désire exprimer son propre point de vue, il formulera une question préjudicielle à la CJCE.

2.5 Si le nombre des affaires similaires est peu élevé, on peut effectuer un nombre correspondant des renvois. C'était le cas des arrêts 3312, 3313, /1989 par lesquels la même question préjudicielle a été posée. Si le nombre d'affaires similaires est important, on effectuera un seul renvoi ("renvoi-pilote"), alors que le jugement sur les autres affaires est suspendu. C'est le cas du renvoi préjudiciel récent, effectuée par l'arrêt CE 2066/2001.

On dispose toujours de la possibilité d'accorder, en cas d'urgence, un sursis en exécution selon la jurisprudence Foto-Frost et Zucker-Fabrik.

- Suspendre le jugement n'est pas obligatoire pour les juridictions inférieures; Pourtant, celles-ci préféreront, en pratique, suspendre le jugement jusqu'à ce que la CJCE se prononce.

2.6 Il n'y a pas de tel exemple dans la jurisprudence de notre juridiction.

Lors de l'exercice de sa compétence consultative sur des projets des décrets présidentiels réglementaires, qui, a elle aussi, un caractère d'urgence, le Conseil d'Etat a estimé (avis 406/1980), qu'un renvoi préjudiciel dans le cadre de cette procédure n'est pas concevable à cause du caractère urgent de celle-ci, ainsi que de la nature non juridictionnelle de la compétence exercée.

2.7 La question a été soulevé dans un seul cas par rapport à l'interprétation du terme "élimination d'ordures ménagères", utilise par la directive 85/337. Le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle (CE 4938/1985). L'opinion dissidente a pris position pour le renvoi d'une telle question, en citant expressément l'arrêt Dzodzi, C-297/88, (l'arrêt du Conseil d'Etat en question est antérieur à l'arrêt Leur-Bloem, C-28/95).

2.8 La question préjudicielle est posée par arrêt rendu au terme de la procédure écrite et orale. Les parties peuvent demander qu'une question préjudicielle soit posée, présenter leurs arguments sur sa nécessité et en formuler un projet. C'est néanmoins au Conseil d'Etat qui appartient le pouvoir de décider sur ces questions, ses projets d'arrêts n'étant pas communiqués aux parties au stade du délibéré.

2.9 Le Conseil d'Etat ne rend pas dans ce cas d'ordonnances mais des "arrêts préjudiciels" rendus par la formation devant laquelle l'affaire a été introduite. Rappelons (point 1.3) qu'une disposition législative, prévoyant, en cas de renvoi éventuel à la CJCE, le renvoi obligatoire de l'affaire à la Assemblée Plénière du Conseil d'Etat a été abrogée, sans avoir connu d'application.

2.10 Ce sont les membres de la formation qui rend l'arrêt correspondant qui déterminent la manière de formuler une question préjudicielle. Notons toutefois que la quasi-totalité des questions prejudicielles contient la description des faits, la législation nationale applicable, les arguments des parties, la justification des questions au regard du droit communautaire, ainsi que l'appréciation du Conseil d'Etat sur les questions soulevées. Les arrêts portant renvoi sont, plus ou moins, assez longs:

CE 2605/1986 9 pages

CE 3312/1989 26 pages

CE 3381/1995 23 pages

CE 5302/1995 7 pages

CE 1377/1998 24 pages

CE 2066/2001 38 pages

Il ne semble pas que la nécessité de traduire ces arrêts ait eu une influence déterminante en la matière.

2.11 La question ne s'est pas présentée par rapport à un renvoi préjudiciel. Elle s'est présentée dans le cadre d'une affaire en dehors du domaine de droit communautaire, concernant l'expulsion d'un étranger. Malgré le fait que l'administration n'a pas transmis au Conseil d'Etat les éléments du dossier qu'elle a qualifiés de confidentiels, le Conseil d'Etat a accordé au requérant un sursis d'exécution, en estimant que ces "éléments confidentiels" ne pouvaient pas exercer la moindre influence sur son jugement. (Comité des Sursis 746/1998). Le recours principal est au stade du délibéré.

2.12 Un tel cas ne s'est pas présenté jusqu'ici. Vu la possibilité d'accorder des mesures provisoires, le retard dû au renvoi d'une question préjudicielle n'empêcherait pas ce dernier. Il en serait peut être autrement si la nécessité de renvoyer une question préjudicielle se présenterait dans le cadre d'une procédure d'urgence.

2.13 Le renvoi suspend la procédure devant le Conseil d'Etat. Toutefois, l'arrêt du Conseil d'Etat portant renvoi à la CJCE peut également comporter dans son dispositif un jugement définitif sur la partie de l'affaire non concernée par le renvoi.

2.14 Seuls les éléments jugés par le Conseil d'Etat comme essentiels sont transmis à la CJCE.

### 3. LES MESURES PRISES PAR LE JUGE NATIONAL PENDANT LA PROCEDURE DEVANT LA CJCE

3.1 L'une des questions préjudicielles, qui a été posée par l'arrêt 3381/ 1995 du Conseil d'Etat et concernait la possibilité d'importation de fromage blanc danois sous la dénomination "feta", a été retirée le 24.6.1997 par l'arrêt 2469/1997 du Conseil d'Etat. La raison invoquée pour ce retrait était le fait que la vigueur de l'acte attaqué était limitée dans le temps, tandis que le domaine en question n'était plus régi par la législation hellénique, dont la compatibilité avec le droit communautaire était au centre des préoccupations du Conseil d'Etat. En effet, le 12.6.1996 un Règlement communautaire a expressément réservé la dénomination "feta" comme nomination d'origine contrôlée, la réponse à la question préjudicielle posée n'étant plus, dans ces conditions, jugée comme pertinente pour l'issue de l'affaire au principal.

3.2 Non

3.3 Non

3.4 Dans un cas pareil, le Conseil d'Etat suspendrait d'office, après avoir entendu les parties, la procédure jusqu'à ce que la CJCE se prononce.

3.5 Une adaptation en ce sens des règles de procédure n'a pas encore été effectuée. Si une telle question se pose, le Conseil d'Etat fera face au problème par les moyens fournis par les règles procédurales en vigueur. Une telle demande sera en toute logique traitée après que les parties soient entendues en audience publique.

#### 4. LA PROCEDURE APRES L'ARRET SUR RENVOI

4.1 Après que l'arrêt de la CJCE soit rendu, il y a réouverture de la procédure orale devant la formation du Conseil d'Etat qui a posé la question préjudicielle. Il y a donc une nouvelle audience publique, les parties ayant la possibilité de présenter leurs observations, tant orales qu'écrites, sur toute question soulevée dans l'affaire, y compris l'influence éventuelle de l'arrêt de la CJCE sur la solution du litige.

4.2 Un tel cas s'est présenté par rapport à une question préjudicielle concernant la compatibilité avec les dispositions du Traité sur la libre prestation des services d'une législation, comme la législation hellénique, qui déterminait d'une manière obligatoire la nature juridique des rapports entre les guides de tourisme et les bureaux de voyage (C.E. 5302/1995). La CJCE a répondu à cette question par la négative (aff C-398, arrêt du 5.6.1997) en estimant qu'une telle législation nationale constitue une restriction interdite par l'article 59 (49) du Traité. Le Conseil d'Etat, en revenant sur l'affaire, a jugé que l'affaire pendante devant lui n'avait pas en définitif de liens avec le droit communautaire et que, par conséquent, le requérant était privé d'intérêt légitime pour invoquer le moyen correspondant.

4.3 Non

4.4 Après que l'arrêt de la CJCE soit rendu, le Conseil d'Etat tranchant l'affaire au principal fait expressément mention de l'arrêt de la CJCE et en reproduit de larges extraits. Il va de soi que le Conseil d'Etat s'estime entièrement lié en ce qui concerne l'interprétation par l'arrêt de la CJCE des dispositions communautaires pertinentes.

4.5 La législation hellénique ne prévoit pas la transmission à la CJCE de l'arrêt définitif du Conseil d'Etat. Dans la pratique, le secrétariat du Conseil d'Etat a toujours fourni au Service de Recherche et Documentation de la CJCE les informations nécessaires.