

Colophon

Editeur responsable: M. Yves Kreins
Secrétaire général
Email: yves.kreins@juradmin.eu
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Rédacteur en chef: Mme Veerle Vertongen
Assistante du Secrétaire général
Email: veerle.vertongen@juradmin.eu
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Cette publication a été réalisée grâce au soutien de l'Union européenne.

La version électronique de la présente publication peut être consultée sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (www.juradmin.eu).

Liste des personnes de contact:

Pays	Nom	Email
Allemagne	M. Michael Groepper	groepper@bverwg.bund.de
Autriche	Mme. Annemarie Ginthör	Annemarie.ginthoer@vwgh.gv.at
Belgique	M. Tom De Waele	tom.dewaele@raadsvst-consetat.be
Bulgarie	M. Konstantin Penchev	chairman@sac.government.bg
Chypre	Mme. Anastasia Papanicolaou	npapanicolaou@sc.judicial.gov.cy
Danemark	M. Jon Stokholm	jonulrikstokholm@hoejesteret.dk
Espagne	M. Manuel Campos Sanchez Bordona	m.campos@ts.mju.es
Estonie	Mme. Sirje Kaljuma	Sirje.kaljuma@nc.ee
Finlande	Mme. Hannele Klemettinen	hannele.klemettinen@om.fi
France	M. Julien Boucher	julien.boucher@conseil-etat.fr
Grande-Bretagne	M. Stanley Burnton	mrjustice.stanleyburnton@judiciary.gsi.gov.uk
Grèce	M. Vassilis Androulakis	v.androulakis@ste.gr
Hongrie	M. Nagy Gabor	nagy@legfelsobb.birosag.hu
Irlande	M. Nial Fennelly	nialfennelly@Courts.ie
Italie	M. Giuseppe Barbagallo	annamaria.tiberi@libero.it
Lettonie	Mme Inga Bite-Perceva	Inga.Bite@mk.gov.lv
Lituanie	Mme Ieva Razinskaite	irazinskaite@lvat.lt
Luxembourg – CA	Mr. Henri Campill	henri.campill@ja.etat.lu
Luxembourg – CE	M. Marc Besch	marc.besch@ce.etat.lu
Malte	M. David Scicluna	david.scicluna@gov.mt
Pays- Bas	M. Johan van Haersolte	j.haersolte@raadvanstate.nl
Pologne	Mme. Marta Kulikowska	mkulikowska@nsa.gov.pl
Portugal	M. Rosendo Dias José	rjose@sta.mj.pt
Roumanie	Mme Dana Iarina Vartires	dvaartires@scj.ro
Slovaquie	M. Miroslav Gavalec	gavalec@supcourt.gov.sk
Slovénie	Mme Nevenka Rihar	Nevenka.rihar@sodisce.si
Suède	Mme Kristina Ståhl	Kristina.Stahl@dom.se
Tchéquie	M. Michal Lovrits	michal.lovrits@nssoud.cz
Croatie	M. Ivica Kujundzic	ivicakujundzic@upravnisudrh.hr
Turquie	Mme. Özlem Erdem Karahanogullari	bimhakim2@danistay.gov.tr

Table des matières

COLOPHON.....	1
TABLE DES MATIÈRES.....	2
ÉDITORIAL DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.....	3
GROUPE DE TRAVAIL « PROCÉDURES PRÉJUDICIELLES ».....	4
1. INTRODUCTION.....	4
(Par M. Tjeenk Willink, Vice-Président du Conseil d'État des Pays-Bas)	
2. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	6
3. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL.....	9

Editorial du Secrétaire Général

Dans l'introduction de l'ouvrage qu'elle a consacré au renvoi préjudiciel en droit européen¹, Caroline Naômé rappelle à juste titre que la procédure préjudicielle, dans laquelle une juridiction d'un Etat membre demande à la Cour de justice d'interpréter une disposition de droit communautaire ou d'en apprécier la validité, est, selon les auteurs anglophones, le joyau (« jewel in the crown ») des procédures juridictionnelles communautaires. C'est cette procédure qui a permis à la Cour de justice d'élaborer les fondements d'un nouvel ordre juridique et qui continue de lui fournir les éléments nécessaires au développement du droit, dans un souci de réponse aux besoins des citoyens. Ce « dialogue de juge à juge » initié par le juge national, est la clef de voûte de l'ordre juridique communautaire, dont le respect est garanti par les juges. L'Union européenne est un empire sans empereur et sans armée, dont la norme est mise en oeuvre par l'intermédiaire des Etats membres. Le juge national, seul détenteur de la formule exécutoire, fait respecter le droit tandis que la Cour de justice veille à ce que le droit soit interprété de manière uniforme dans l'ensemble de l'Union.

L'objet de notre Association est précisément de favoriser les échanges d'idées et d'expériences sur la jurisprudence et le fonctionnement de ses juridictions membres, particulièrement au regard du droit communautaire (Article 3 des statuts).

Il n'y a dès lors rien d'étonnant à ce que de nombreux travaux de l'Association aient abordé, directement ou indirectement, la procédure préliminaire devant la Cour de justice. A titre d'exemples, on peut citer le 18ème Colloque du 20 et 21 mai 2002 à Helsinki (« Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes »), le 19ème Colloque du 14 et 15 juin 2004 à La Haye (« La qualité de la législation communautaire, sa mise en oeuvre et son application dans l'ordre juridique national ») et le séminaire des 22 et 23 mars 2004 à Trèves à l'intention des nouveaux membres de l'Association (« La procédure de renvoi préjudiciel »). Tous les documents relatifs à ces colloques et séminaires sont accessibles via le site internet de l'Association (www.juradmin.eu). On mentionnera également le guide de la procédure de renvoi préjudiciel qui figure également sur le site (rubrique « jurisprudence »).

Sous l'impulsion du Conseil d'Etat des Pays-Bas, l'Association est passée de la description du mécanisme à la recherche des améliorations concrètes à y apporter. Le présent bulletin d'information livre les résultats de cette réflexion menée au sein d'un groupe de travail animé par le Conseil d'Etat des Pays-Bas. Les conclusions du groupe de travail ont été adoptées par l'assemblée générale de l'Association qui s'est tenue le 18 juin 2008 à Varsovie. Je saisis l'occasion pour remercier très vivement tous les membres de ce groupe de travail.

Yves Kreins

Secrétaire général

¹ Caroline Naômé, *Le renvoi préjudiciel en droit européen, Guide pratique*, Larcier 2007, p.11 et 12.

1. Introduction

Par Mr. Tjeenk Willink, Vice-Président du Conseil d'État des Pays-Bas.

Un groupe de travail sur la procédure préjudicielle a été mis en place lors de l'assemblée générale de l'Association du 14 mai 2007. Il était dirigé par Pieter VAN DIJK, président de la Division du contentieux du Conseil d'État des Pays-Bas et était composé de représentants de notre Association et du Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne. Monsieur Christiaan TIMMERMANS, membre de la Cour de justice des Communautés européennes, est intervenu dans le groupe de travail en qualité d'observateur de la Cour.

Ce groupe de travail a élaboré un rapport qui fait l'objet du présent numéro du Bulletin d'information.

Le rapport est, à deux titres au moins, important dans le débat sur l'accélération de la procédure préjudicielle.

Premièrement, il ne se perd pas dans la recherche de solutions irréalisables mais indique avant toutes choses comment apporter des améliorations réalistes, pratiques et possibles.

Deuxièmement, il est établi par des juges nationaux pour des juges nationaux. La problématique est analysée du point de vue du juge national. Il appartient à celui-ci de rechercher lui-même des solutions.

Le rapport part de la constatation faite au colloque de notre association qui s'est tenu en 2004 à La Haye que les juges nationaux sont également des juges européens, qu'ils « *participent à l'élaboration du droit européen* » et sont à ce titre également responsables de l'application et de la mise en oeuvre correctes du droit de l'Union européenne. Cela signifie que la procédure préjudicielle est une responsabilité commune de la Cour de justice, des institutions de l'Union, des États membres et des juridictions nationales.

Outre une analyse de l'évolution quantitative de la procédure préjudicielle, le rapport comporte trois parties. Il se présente sous la forme d'un triptyque dont le premier pan est consacré aux lois et réglementations de l'Union européenne, le deuxième, au juge national et le troisième, à la Cour de justice.

La première partie du rapport formule des propositions visant à modifier le Traité CE, le Statut de la Cour de justice et le Règlement de Procédure de la Cour. Fort de l'expérience acquise lors des tentatives récentes de modification du Traité, le groupe de travail ne s'est pas attardé à de telles modifications mais s'est borné à proposer des sujets d'étude et - si possible - des modifications d'ordre accessoire pour l'avenir.

Les propositions formulées dans cette partie du rapport intéressent tout particulièrement les institutions de l'Union et des États membres. Il est probable que certaines d'entre elles pourront être intégrées dans le cadre du débat interne qui doit bientôt avoir lieu au sein de la Cour de justice sur une réforme éventuelle des structures juridictionnelles de l'Union européenne, comme l'a annoncé Mr. C. TIMMERMANS lors de la réunion du groupe de travail du 3 décembre 2007.

Par ailleurs, il est évident que les suggestions que le groupe de travail a adressées à la Cour même s'inscrivent dans le même contexte. Ces propositions font l'objet du troisième volet du triptyque.

Le pan central du triptyque - comme c'est généralement le cas dans ce type d'ouvrage - est toutefois le plus important. Il est intitulé : « *Que peuvent faire les juridictions nationales?* ».

Ce volet distingue trois priorités :

- Premièrement, le groupe de travail recommande d'améliorer le niveau de connaissance du droit européen de *tous* les juges. Le groupe de travail considère qu'il s'agit là d'une priorité qui vaut aussi bien pour les juridictions nationales que les institutions nationales chargées de la formation, des cours de remise à niveau et des cours d'éducation permanente. Une formation en droit européen adéquate et accessible devrait être assurée pour les juges au niveau national.

- Deuxièmement, le groupe de travail recommande la publication immédiate et complète de *toutes* les demandes de question préjudicielle tant au niveau national qu'eupéen, dès lors qu'elles contiennent des informations importantes pour le juge qui est appelé à examiner l'opportunité de poser une telle question. Cette recommandation est adressée à toutes les juridictions nationales et en particulier aux juridictions suprêmes, ainsi qu'à l'Association, au Réseau et à la Cour de justice. À cet égard, le groupe de travail propose que l'Association et le Réseau puissent coopérer, cette coopération ne pouvant que profiter aux membres des deux organisations.

- Troisièmement, le groupe de travail recommande aux juridictions nationales un certain nombre de "bonnes pratiques" qui devraient accélérer le traitement des affaires tant au niveau national qu'au niveau de la Cour de justice.

Sans vouloir minimiser l'importance des deux autres priorités, bien au contraire, je considère personnellement que la première de ces trois priorités constitue l'essentiel du message du groupe de travail. Celui-ci met en lumière le problème de l'insuffisance des connaissances en droit européen des juges des Etats membres, d'autant qu'une enquête récente révèle que 60 % des juges reconnaissent eux-mêmes ces carences.

Il est impératif d'améliorer dans les plus brefs délais le niveau de connaissance du droit européen de tous les juges nationaux, cette amélioration devant plus particulièrement contribuer à un meilleur fonctionnement de la procédure préjudicielle.

Il appartient aux juges et à leurs instituts de formation de reconnaître cette priorité et il incombe aux États nationaux de mettre à la disposition des juges et institutions de formation les moyens nécessaires à cet effet.

J'estime que les juridictions suprêmes des Etats membres de l'Union européenne, réunies au sein de l'Association et du Réseau, ont le devoir de promouvoir auprès des gouvernements, des conseils de la magistrature, des instituts de formation et d'éducation permanente des juges ainsi qu'auprès des juridictions inférieures, les idées et propositions du groupe de travail relatives à cette matière, et ce pour améliorer effectivement le niveau de connaissance du droit européen de *tous* les juges et leur permettre ainsi de remplir pleinement leur *rôle* dans ce domaine.

La publication du rapport dans le format pratique du présent Bulletin d'information en assurera la diffusion aux acteurs concernés tant au niveau national qu'eupéen.

Permettez-moi de recommander vivement ce rapport à votre attention.

2. Résumé des conclusions du groupe de travail

Modification du cadre formel de la procédure préjudicielle

A Modification du Traité CE

Le groupe de travail a décidé de ne *pas* proposer d'amendements au Traité CE, étant donné qu'il est fort invraisemblable qu'ils n'aboutissent pas dans un proche avenir. En revanche, il tient à privilégier les propositions évoquées dans la suite du texte qui, de l'avis de la majorité du groupe de travail, mériteront réflexion au cas où les retards viendraient à s'aggraver à l'avenir:

- Introduction d'un système de sélection par filtrage.
- Permission donnée à la Cour de justice d'adopter ses propres règles de procédure².
- Introduction d'une procédure d'avis préliminaire de nature générale émis par la Cour de justice, inspirée de systèmes nationaux.

B Modification du Statut de la Cour de justice

- Le groupe de travail ne considère pas - pour différentes raisons - opportun de transférer pour le moment des (catégories de) renvois préjudiciels de la Cour de justice vers le Tribunal de Première Instance.

- La majorité du groupe de travail rejette l'idée d'attribuer à la Cour de justice une compétence pour écarter les délais prescrits dans les renvois particuliers (article 23 du Statut de la Cour de justice), exception faite de la procédure d'urgence pour les affaires qui relèvent des domaines de liberté, de sécurité et de justice.

- Le groupe de travail conseille d'inclure, dans l'article 20 du Statut de la Cour de justice, le critère de l'importance des questions de droit soulevées par un renvoi préjudiciel pour le développement du droit communautaire.

C Amendement au Règlement de Procédure de la Cour de justice

- Le groupe de travail estime que les juridictions nationales devraient être encouragées à recourir à la procédure du « feu vert » au titre de *bonne pratique*, sans que cela constitue pour autant une obligation. Par ailleurs, même au cas où la Cour de justice approuverait les réponses proposées par le juge national, il n'en demeure pas moins souhaitable que la Cour intègre ces réponses dans sa propre décision préjudicielle de manière à donner à sa décision toute l'autorité exigée par l'article 234 du Traité CE.

- La majorité du groupe de travail recommande que des éléments qui figurent – en ce qui concerne les procédures accélérées et urgentes en matière de renvois préjudiciels dans les domaines de liberté, de sécurité et de justice – dans les articles 104a, 3, et 104b, 2, soient également repris dans les dispositions s'appliquant aux procédures ordinaires prévues à l'article 104 du Règlement de Procédure, éventuellement après évaluation du nouveau mécanisme par la Cour de justice.

- La majorité du groupe de travail recommande d'étendre l'application des dispositions de l'article 104, paragraphe 3, alinéa 2, du Règlement de Procédure aux affaires d'importance mineure pour l'unité, la cohérence et le développement du droit communautaire.

- La majorité du groupe de travail s'oppose à attribuer à la Cour de justice la compétence de décider si l'affaire doit faire l'objet d'une procédure orale (articles 44a et 104, 4).

² Proposition soutenue par la majorité du groupe de travail.

Que peuvent faire les juridictions nationales?

Le groupe de travail est d'avis que les juridictions nationales – comme cours européennes - doivent mettre tout en œuvre pour assurer l'efficacité et l'efficience du déroulement de la procédure préjudicielle tout en garantissant une interprétation et une application uniformes du droit communautaire.

A Appréciation de l'opportunité d'interroger la Cour de justice

- Le groupe de travail recommande aux juridictions nationales de suivre à la lettre la « Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales » de la Cour de justice, ainsi que le guide pratique à l'usage des tribunaux nationaux qui envisagent de déférer une question à titre préjudiciel sur le site web de l'Association.

- Le groupe de travail estime indispensable que tous les juges aient de bonnes connaissances du droit communautaire et en suivent de manière systématique l'évolution. Le groupe de travail estime que les juridictions nationales et les institutions de formation continue des magistrats doivent s'attacher en priorité à relever le niveau des connaissances en droit communautaire de tous les juges. Il convient à cet égard de veiller à ce qu'un dispositif de formation spécialisé en droit communautaire et adapté aux besoins de la magistrature soit assuré. Par ailleurs, il convient également d'élaborer des dispositifs d'expertise en droit communautaire vers lesquels les juridictions nationales peuvent se tourner plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'affaires posant des problèmes complexes.

- Le groupe de travail propose que les critères CILFIT soient appréciés et appliqués « d'une manière rationnelle et raisonnable », c'est-à-dire « avec bon sens », les juridictions de renvoi devant garder à l'esprit qu'il est de l'intérêt des parties, des tribunaux nationaux et de la Cour de justice d'éviter d'encombrer cette dernière de renvois préjudiciels portant sur des questions d'importance mineure pour l'unité, la cohérence et le développement du droit communautaire.

Cependant, le groupe de travail tient à faire observer que face à l'accroissement - depuis l'arrêt CILFIT - du nombre de langues au sein de l'Union européenne, il n'est plus réaliste ni faisable de requérir du juge qu'il compare les versions linguistiques d'un même texte ou jugement.

Au regard de la nécessité pour les juges nationaux d'appliquer les critères CILFIT « avec bon sens », le groupe de travail estime qu'il appartient aux tribunaux nationaux eux-mêmes d'apprécier d'abord si la question qui leur est soumise vaut la peine d'être déférée, à titre préjudiciel, à la Cour de justice. Apprécier et interpréter avec bon sens signifie pour une juridiction nationale que plus un problème est d'une importance mineure, plus la juridiction doit se convaincre d'avoir la capacité d'y apporter d'emblée la solution, et cela, sur les seules bases de ses connaissances et de sa compréhension du droit communautaire. En effet, il est préférable d'épargner à la Cour de justice de devoir se prononcer sur des questions d'importance mineure ou sur des questions auxquelles la juridiction nationale elle-même peut apporter une réponse satisfaisante et acceptable.

Publication de tous les renvois préjudiciels

Le groupe de travail recommande les bonnes pratiques suivantes:

- a) les juridictions nationales suprêmes doivent publier immédiatement, au niveau national, les textes complets des renvois préjudiciels nationaux ;
- b) les juridictions nationales suprêmes doivent apporter leur concours actif à la publication dans les meilleurs délais possibles, au niveau international, de tous les renvois préjudiciels;
- c) le groupe de travail invite l'Association à veiller à ce que les institutions membres du Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires puissent publier les mêmes informations sur JURIFAST, qui est également accessible aux membres du Réseau. Il recommande aux institutions membres du Réseau de publier leur texte sur le site JURIFAST.

Autres questions

- La majorité du groupe de travail estime que les procédures en référé engagées devant des juridictions nationales ne doivent pas donner lieu à des renvois préjudiciels.
- Le groupe de travail estime que lorsqu'une décision de renvoi préjudiciel prise par une juridiction fait l'objet d'un recours en appel (éventualité en fait souvent exclue dans de nombreux pays), il appartient au tribunal de renvoi de toujours informer la Cour de justice de l'existence de l'appel et de solliciter auprès de la Cour de justice le report de l'examen de la question préjudicielle, sauf si l'appel est clairement introduit pour ralentir la procédure ou s'il est irréfléchi ou provocateur.

B Mesures à prendre par les juridictions nationales pour accélérer le traitement de certaines affaires au niveau tant national que de la Cour de justice

Le groupe de travail recommande aux juridictions nationales d'adopter les bonnes pratiques suivantes:

- la juridiction nationale doit examiner l'affaire de manière aussi exhaustive que possible avant de formuler ses questions préjudicielles. Il lui appartient de tenter de résoudre au préalable toutes les questions de fait et de droit qui se posent dans le cadre de l'affaire de manière telle que la réponse de la Cour de justice à la question préjudicielle ne doive concerner que le seul aspect encore en suspens;
- la juridiction nationale doit consulter les parties sur la teneur du texte à soumettre à la Cour de justice, de manière à éviter ainsi toute complication après le prononcé de sa décision par la Cour. Cependant, si les parties sont consultées, il convient d'éviter que leur influence sur le renvoi ne devienne trop importante. En effet, la juridiction nationale doit demeurer seule responsable des questions à poser ainsi que des éléments d'information à communiquer à la Cour de justice;
- la juridiction nationale doit en premier lieu veiller à formuler ses questions avec clarté et brièveté;
- lorsque l'issue d'un nombre important de litiges portés devant les juridictions nationales dépend de la réponse de la Cour, il est recommandé de lui en faire part;
- la juridiction nationale est invitée à communiquer à la Cour de justice, dans la mesure où cela est légalement et pratiquement possible, une proposition de réponses motivées aux questions posées à titre préjudiciel, à apporter des «éclaircissements» ou des «précisions» et regrouper au préalable le plus grand nombre possible d'affaires ("pooling").

Que peut faire la Cour de justice ?

Le groupe de travail recommande à la Cour :

- de publier dans les meilleurs délais possibles sur son site le texte complet des renvois préjudiciels dans toutes les langues de l'Union, et d'assurer la mise en place de liens avec les systèmes nationaux d'information électronique existants à l'intention du corps judiciaire des États membres ainsi qu'avec le site JURIFAST;
- d'envisager la possibilité de surseoir elle-même à statuer dès qu'elle est avisée de l'existence du recours en appel. Le Greffier de la Cour pourrait à cet égard informer la juridiction de renvoi de la suspension de l'examen de la question posée;
- d'encourager l'intensification des contacts entre les tribunaux nationaux et la Cour, en utilisant même des moyens moins courants dans leur communication mutuelle, comme le téléphone, ne fût-ce que pour demander à la Cour si elle est saisie d'une certaine affaire ou d'une certaine question.

La majorité du groupe de travail recommande à la Cour de justice de profiter de l'occasion - lorsqu'elle se présentera - pour clarifier sa position dans un nouvel arrêt, en prenant en compte le fait que depuis l'arrêt CILFIT le nombre d'États membres et de langues a augmenté.

3. Rapport du groupe de travail

Chapitre I Introduction

Lors de son assemblée générale qui s'est déroulée à Varsovie le 14 mai 2007, l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a décidé, sur proposition du Conseil d'État néerlandais, de constituer un groupe de travail chargé de formuler des suggestions pratiques en vue de réduire le délai de traitement des renvois préjudiciels.

L'Association a également décidé que quelques représentants du Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne rejoindraient le groupe de travail, si le Réseau y consentait.

Dans le cadre des activités de l'Association, tous ses membres ont été invités à soumettre au groupe de travail des idées et suggestions, qu'elles soient personnelles ou reflètent celles répandues dans leurs pays d'origine, par exemple dans les tribunaux ou dans les milieux scientifiques.

Le groupe de travail a été constitué comme suit :

Président

Pieter VAN DIJK Pays-Bas

Observateur de la Cour de justice des Communautés européennes

Christiaan TIMMERMANS

Membres

** Pour l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne :*

Pascal GILLIAUX	Belgique
Mme Tuula PYNÄ	Finlande
Julien BOUCHER	France
Michael GROEPPER	Allemagne
Henri CAMPILL	Luxembourg
Mme Hanna SEVENSTER	Pays-Bas
Stanislaw BIERNAT	Pologne
Manuel CAMPOS	Espagne

** Pour le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne :*

Ivan VEROUGSTRAETE	Belgique
Mme Pauline KOSKELO	Finlande
Manuel CAMPOS	Espagne

Secrétariat :

Albert HEIJMANS Pays-Bas

Méthode de travail

Au cours de sa réunion tenue à La Haye le 3 décembre 2007, le groupe de travail s'est livré à un travail de réflexion en s'inspirant d'un document de travail préparé par la présidence. Ce document de travail comportait une étude bien articulée des diverses propositions avancées dans le passé concernant la procédure préjudicielle. Il a été demandé aux membres du groupe de travail de faire connaître leur sentiment sur la teneur du document de travail, lequel leur avait été remis au préalable.

Le même document a également été transmis aux membres de l'Association, invités eux aussi à donner leur avis. Dans le même temps, le document était consultable sur le *Forum*, le système de communication interne de l'Association. Le Secrétaire général a reçu des réponses non seulement des membres du groupe de travail et de l'observateur de la Cour de justice, mais aussi de Mr. JABLONER, président du *Verwaltungsgerichtshof* d'Autriche, de Mr. FOTIOU, président de la Cour suprême de Chypre et de Mr. BOBEK, conseiller près la Cour administrative suprême de la République tchèque. Toutes les réponses reçues ont été envoyées aux membres du groupe de travail.

La réunion du groupe de travail du 3 décembre 2007 a pris les allures d'une session de brainstorming, les participants ayant en effet l'occasion de livrer leurs commentaires et réflexions ainsi que de faire connaître leurs idées et de proposer des suggestions. Après l'élaboration d'un résumé de ces débats, un questionnaire a été établi sur la base de ce résumé et adressé à l'ensemble des membres du groupe de travail. Toutes les réponses apportées au questionnaire ont ensuite été communiquées aux membres du groupe de travail. En fin de compte, le rapport final a été élaboré sur la base des discussions qui ont eu lieu au sien du groupe de travail et sur la base des réponses des membres au questionnaire.

Étant donné qu'il est très improbable que de nouveaux amendements soient apportés au Traité CE dans un proche avenir, le chemin de la ratification du Traité Constitutionnel et du Traité de Lisbonne ayant été suffisamment ardu, le groupe de travail n'a fait qu'effleurer, au cours de ses discussions, la question des amendements au Traité CE, se concentrant plutôt sur les amendements à apporter au Statut de la Cour de justice et à son Règlement de Procédure, sur les mesures que la Cour elle-même et les tribunaux nationaux pourraient prendre afin d'accélérer les procédures et limiter le nombre de renvois préjudiciels. On s'accorde à penser au sein du groupe de travail qu'il appartient également aux tribunaux nationaux de déployer tous leurs efforts pour assurer un fonctionnement efficace et efficient de la procédure préjudicielle. Comme indiqué lors du XIX^e Colloque de l'Association à La Haye en 2004, les tribunaux nationaux sont également des tribunaux *européens* et des *co-acteurs participant au processus de création du droit européen*³.

Remerciements

Avant de poursuivre, le président et les membres du groupe de travail tiennent à présenter leurs vifs remerciements à Mr. C. TIMMERMANS pour son rôle actif de conseiller dans les discussions du groupe. Mr. C. TIMMERMANS, membre de la Cour de justice, est en effet intervenu en qualité d'observateur dans les travaux du groupe de travail, qu'il a secondé de ses conseils. La teneur du présent rapport est sous-tendue par les informations pertinentes fournies par Mr. C. TIMMERMANS sur les procédures internes de travail de la Cour de justice.

Le président et les membres du groupe de travail ont également tenu à remercier vivement Mr. A. HEIJMANS - qui est intervenu comme secrétaire du groupe - pour son travail préparatoire méticuleux et pour l'élaboration du présent rapport et de ses conclusions.

Chapitre II La procédure préjudicielle - évolution et difficultés

Base légale de la procédure préjudicielle

La procédure préjudicielle a permis d'instaurer un dialogue direct entre chaque juridiction nationale et la Cour de justice et, de ce fait, remplit une fonction essentielle, notamment sur le plan du maintien de l'uniformité du droit communautaire et de la promotion de son développement harmonieux au sein de l'Union européenne.

³ E. HIRSCH BALLIN and L.SENDEN, « Co-actorship in the development of European law making. » *The quality of European legislation and its implementation and application in the national legal order*, T.M.C. Asser press, La Haye 2005.

La procédure préjudicielle trouve son fondement juridique dans l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne (ci-après «le Traité CE») qui énonce que la Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité, sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté européenne et la Banque centrale européenne, et 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 États membres, celle-ci *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 cette question.

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

Allongement des délais et mesures pour y remédier

Depuis quelques années déjà, la surcharge de la Cour dans l'accomplissement des tâches qui lui sont dévolues - à savoir essentiellement les renvois préjudiciels, les recours directs et les pourvois - constitue une source de préoccupation. Des délais sérieux en résultent. Cela s'applique en particulier à la procédure préjudicielle, dont Koopmans redoutait dès 1987 qu'elle ne soit la victime de son propre succès⁴. En 2007, le traitement d'un renvoi préjudiciel par la Cour prenait en moyenne 19,3 mois⁵.

Le Rapport Due du 19 janvier 2000⁶ constate déjà que le délai de traitement des renvois préjudiciels est passé de 12,6 à 21,4 mois en moyenne entre 1983 et 1998. Le rapport fait l'observation suivante : « *S'agissant d'affaires qui s'insèrent dans le déroulement de procédures nationales, il faut impérativement se fixer l'objectif de revenir à la situation de 1983, à savoir juger les questions préjudicielles dans la durée moyenne d'une année. Le maintien d'un dialogue véritable entre la Cour et les juridictions nationales en dépend.* »

Depuis le Rapport Due et le document de réflexion de la Cour de justice et du Tribunal de Première Instance du 10 mai 1999⁷, diverses mesures ont été prises en vue de réduire le délai de traitement des renvois préjudiciels.

Citons les mesures suivantes :

- la modification de l'article 104, par. 3, du Règlement de Procédure, qui étend la possibilité d'application de la *procédure simplifiée* aux cas où la réponse à la question peut être clairement déduite de la jurisprudence et à ceux où la réponse à la question ne laisse place à aucun doute raisonnable⁸ ;
- l'instauration de la *procédure accélérée* (article 104a du Règlement de Procédure)⁹ ;
- l'introduction de la possibilité de confier le traitement de renvois préjudiciels dans des matières spécifiques au Tribunal de Première Instance (article 225, par. 3, du Traité CE)¹⁰ ;

⁴ Koopmans, « *La procédure préjudicielle, victime de son succès ?* », in Capotorti, Ehlermann e.a. *Du droit international au droit de l'intégration*, Liber amicorum Pierre Pescatore.

⁵ Rapport annuel 2007 de la Cour de justice des Communautés européennes, annexe 12.

⁶ Rapport du groupe de réflexion sur l'avenir du système juridictionnel des Communautés européennes, janvier 2000.

⁷ L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne (document de réflexion). Ci-après « Document de réflexion ».

⁸ 21 affaires ont été traitées dans le cadre de cette procédure en 2006 (Rapport annuel de la Cour de justice, partie A, 2).

⁹ Cette procédure est rarement appliquée. Jusqu'ici elle n'a été utilisée qu'une seule fois dans le cadre d'un renvoi préjudiciel. Cela s'explique par le fait que l'application de cette procédure aurait pour effet de retarder encore davantage le traitement d'affaires dépourvues de ce degré de priorité.

¹⁰ Cette possibilité n'a pas encore été utilisée jusqu'ici du fait de l'encombrement par surcharge de travail du Tribunal de Première Instance.

- la modification de l'article 20 du Statut de la Cour prévoyant que lorsque la Cour estime que l'affaire ne soulève aucune question de droit nouvelle, elle peut décider, une fois l'avocat général entendu, que l'affaire sera jugée sans conclusions de ce dernier¹¹ ;
- l'entrée en vigueur de la procédure préjudicielle d'urgence pour les renvois relatifs à des questions relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹². La procédure d'urgence prévoit un traitement rapide des renvois préjudiciels, étant donné que de nombreuses affaires concernent des situations privatives de liberté. Le but de cette mesure est de permettre de clôturer la procédure d'urgence en environ trois mois. Le Conseil a demandé à la Cour de lui faire un compte rendu sur l'application de la procédure préjudicielle d'urgence au terme d'une période de trois ans.

Selon le Rapport annuel 2007 de la Cour de justice, les statistiques révèlent un progrès considérable en comparaison avec l'année précédente. Il faut notamment souligner le raccourcissement, pour la quatrième année successive, de la durée des procédures devant la Cour ainsi que une augmentation, par rapport à 2006, d'environ 10% du nombre des affaires clôturées. Il apparaît que la durée moyenne du traitement des questions préjudicielles, soit 19,3 mois, n'a jamais été aussi courte depuis 1995.

Prévisions pour le proche avenir

Globalement, force est de constater qu'actuellement la situation est encore loin d'être satisfaisante bien que d'indéniables progrès aient été accomplis ces dernières années, notamment grâce aux efforts constants de la Cour de justice. Selon le Rapport annuel, le nombre de renvois préjudiciels ne cesse d'augmenter. Les recours directs et les pourvois affichent la même tendance à la hausse ou se maintiennent *au minimum* à un niveau identique.

On peut s'attendre à ce que l'afflux d'affaires devant la Cour continue à croître en raison de l'attitude procédurière qu'adoptent les citoyens dans presque tous les États membres de l'Union et qui résulte partiellement de la complexité croissante des relations sociales et du fait de la conscience de plus en plus grande qu'ils ont de leurs droits, mais aussi en raison de l'élargissement de l'Union et de l'extension de ses domaines d'action, parmi lesquels figure l'instauration de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le groupe de travail constate à cet égard que l'intégration du troisième pilier conduira les juridictions inférieures à déférer des questions préjudicielles relatives aux domaines concernés. Les leçons du passé permettant de prévoir une nette augmentation des renvois préjudiciels de la part des juridictions inférieures, il y a tout lieu de s'attendre à l'avenir à un fort afflux d'affaires devant la Cour.

Certes, le nombre d'affaires jugées par la Cour ces trois dernières années a été supérieur au nombre d'affaires introduites, mais l'écart positif s'amenuise, passant de 134 en 2004 à 9 seulement en 2006, la statistique montrant pour 2007 un effet négatif, avec un afflux de 580 affaires - le plus important de l'histoire de la Cour - et un nombre d'affaires traitées de 570. Si cette tendance se confirme, la durée moyenne des procédures risque de s'allonger et donc également celle des procédures préjudicielles.

Le groupe de travail n'exclut pas que la diminution récemment constatée de la durée moyenne des procédures soit également le fait de l'accroissement de la capacité de la Cour, renforcée par le dernier élargissement de l'Union, mais que cet effet bénéfique se dissipe inéluctablement avec l'augmentation du nombre de renvois préjudiciels en provenance des nouveaux États membres, avec l'intégration du troisième pilier et la mise en vigueur de la procédure d'urgence pour les affaires relatives à ce pilier.

¹¹ La Cour a fait un usage abondant de cette possibilité : 35 % des affaires en 2005 et 33 % en 2006.

¹² Décision du Conseil du 15 janvier 2008, *JOCE* n° L 24/44 du 29 janvier 2008.

En fin de compte, il faut constater que le délai de traitement reste relativement long, en tout cas par rapport à l'objectif fixé dans le Rapport Due. N'oublions pas, toutefois, que ce délai de traitement de 19,3 mois représente une moyenne : si certaines affaires connaissent une issue relativement rapide, le traitement de certaines autres s'avère beaucoup plus problématique. Les affaires simples font pencher la balance dans le bon sens, mais les affaires plus complexes - et ce sont souvent des questions de principe et des affaires ayant d'importantes répercussions - mettent beaucoup plus de temps à se régler.

Les questions qui doivent être tranchées en priorité, comme le seront sous peu les questions liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ralentissent le traitement de celles qui ne peuvent prétendre à une quelconque priorité.

Étant donné que l'allongement de la durée des procédures ne peut qu'être préjudiciable à la finalité poursuivie par l'instauration du mécanisme du renvoi préjudiciel, il convient de mettre tout en œuvre afin de réduire davantage les délais de procédure. La durée maximale de traitement de 12 mois préconisée dans le Rapport Due devrait être retenue comme l'objectif prioritaire en l'espèce.

Durant ses travaux, le groupe de travail a toujours été conscient du fait que la célérité du traitement des affaires constitue un aspect touchant à la qualité de la procédure judiciaire en général et que la question de la célérité ne doit en aucun cas compromettre la qualité essentielle -juridique et technique- des jugements préjudiciels et que, cela étant, il est indispensable de trouver un équilibre entre ces deux aspects.

Au cours de la réunion du groupe de travail du 3 décembre 2007, les participants ont accueilli favorablement la communication faite par Mr. C. TIMMERMANS selon laquelle la Cour de justice allait reprendre ses discussions internes sur la question, en l'inscrivant dans le cadre de discussions plus générales sur une éventuelle réforme de l'architecture judiciaire de l'Union européenne. À cet égard, le groupe de travail tient plus particulièrement à saluer les efforts continus déployés par la Cour de justice, par ses présidents successifs et par ses membres pour améliorer – tant sur le plan de la durée que de la qualité - les procédures engagées devant elle. Ces multiples efforts sont parfaitement visibles non seulement dans le zèle dont tous les membres de la Cour font preuve pour appréhender le flux continu des affaires introduites devant la Cour, mais aussi dans leur contribution aux solutions apportées aux problèmes fondamentaux qui se posent au sein du dispositif juridictionnel à la suite des développements de l'Union européenne. Le rôle créateur et déterminant joué par la Cour de justice notamment dans le développement de la procédure d'urgence pour des renvois préjudiciels relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice en est l'illustration par excellence.

Les membres du groupe de travail espèrent que le présent rapport apportera une contribution utile à cette discussion.

Cependant, dans le même temps, ils demeurent convaincus que les juridictions nationales doivent de leur côté mettre tout en œuvre pour assurer l'efficacité et l'efficacité du déroulement de la procédure préjudicielle tout en garantissant une interprétation et une application uniformes du droit communautaire. Une partie importante de ce rapport traite de cette question.

Ceci étant, les membres du groupe de travail espèrent voir leurs recommandations atteindre les juridictions nationales à tous les niveaux et pas seulement au niveau suprême. Seuls des efforts concertés déployés au niveau de toutes les instances juridictionnelles nationales permettront d'atteindre l'objectif fixé qui est de réduire considérablement la durée de la procédure préjudicielle. *Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer*¹³.

¹³

Aphorisme attribué à Guillaume le Taciturne, Prince des Pays-Bas.

Chapitre III Modification du cadre formel de la procédure préjudicielle

La procédure préjudicielle trouve son cadre formel dans le Traité UE et CE, le Statut de la Cour de justice et le Règlement de Procédure de la Cour de justice. Cette partie du rapport évoque les pistes visant à modifier ce cadre formel.

III . A Modification du Traité CE

Le document de travail mis à la disposition du groupe de travail contenait une série de propositions d'amendements au Traité. Au cours de la réunion du groupe de travail, le représentant du Conseil d'État de France a avancé aussi l'idée d'un amendement possible qui prévoirait de créer la possibilité pour la Cour de justice, saisie par une juridiction nationale, de donner un avis, rédigé en termes généraux, sur l'interprétation d'une règle de droit récente et qui soulève de nombreuses questions. Cette question a déjà été évoquée au cours du XVIII^e Colloque de l'Association en 2002 à Helsinki.

Comme indiqué ci-dessus, le groupe de travail a décidé de ne *pas* proposer d'amendements au Traité, étant donné qu'il est fort invraisemblable qu'ils n'aboutissent pas dans un proche avenir. En revanche, il tient à privilégier les propositions évoquées dans la suite du texte qui, de l'avis de la majorité du groupe de travail, mériteront réflexion dans le futur dès que l'occasion se présentera.

Introduction d'un système de sélection par filtrage

Le système juridique de certains États membres (Allemagne, Finlande, Suède, France, Angleterre, Pays de Galles, Danemark et Pologne¹⁴) prévoit un mécanisme d'autorisation pour l'introduction de pourvois (*leave to appeal*). Ce mécanisme autorise les juridictions suprêmes ou les cours constitutionnelles à sélectionner les affaires susceptibles de pourvoi et à refuser de connaître d'affaires dites de moindre importance. Les décisions de refus d'examen n'ont souvent pas à être motivées. Parfois, par souci d'efficacité, une chambre spéciale composée d'un nombre limité de magistrats de la juridiction nationale¹⁵ sélectionne les pourvois.

Ce mécanisme d'autorisation préalable présente l'avantage de permettre à une juridiction suprême de se concentrer sur les affaires réellement importantes et, de la sorte, d'accompagner le développement du droit ainsi que l'uniformité de son application de manière plus efficace que si elle était appelée à se pencher sur des affaires de peu d'importance. Le groupe de travail a relevé l'efficacité de ce mécanisme en Allemagne et en Finlande, pays dont les juridictions suprêmes sont représentées au sein du groupe de travail, puisqu'il a permis de contenir la charge de travail des juridictions suprêmes dans des limites raisonnables. Cependant, le groupe de travail est également conscient des résistances que suscite l'instauration d'un tel mécanisme dans certains pays de l'Union européenne et relève que la Cour de justice elle-même avait fait part de ses réticences à l'égard de ce mécanisme dans son Document de réflexion¹⁶.

Il semble toutefois que la mise en place d'un filtrage concernant uniquement les pourvois formés contre les jugements rendus par le Tribunal de Première Instance serait mieux accepté par toutes les parties, s'agissant d'un filtrage limité par rapport à un filtrage général systématique.

Dès lors, la majorité du groupe de travail recommande que soit examinée la possibilité d'introduire un mécanisme de filtrage général ou limité pour les renvois préjudiciels, au cas où les retards viendraient à s'aggraver dans l'avenir.

¹⁴ Comme indiqué dans le rapport général du XVIII^e Colloque de l'Association tenu à Helsinki en 2002 (*cf.* p. 16). À l'époque, les pays d'Europe centrale et orientale ne faisaient pas partie de l'Union, si bien qu'on ne disposait pas d'informations sur un éventuel système de filtrage dans ces pays. Cependant, il est notoire que la Cour suprême de Pologne dispose d'un système de sélection. Par contre, la Cour administrative suprême de Pologne en est dépourvue. Le Conseil d'État de Belgique dispose d'un système d'admissibilité dans la procédure de cassation administrative. Ce système n'est pas un système de *certiorari* au sens propre, mais contient néanmoins des éléments d'une telle procédure.

¹⁵ Ces questions sont examinées et tranchées au sein du Bundesverwaltungsgericht et de la Cour suprême administrative de Finlande par une chambre composée de trois juges au lieu de cinq.

¹⁶ Document de réflexion, chapitre IV, 3.

Permettre à la Cour de justice d'adopter son propre Règlement de Procédure

La majorité du groupe de travail se montre favorable à l'adoption dans le Traité de Lisbonne d'une disposition autorisant la Cour de justice à adopter son propre Règlement de Procédure sans l'approbation du Conseil, et cela, à l'image de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le groupe de travail considérerait comme un pas dans la bonne direction l'abandon du critère de majorité qualifiée pour la modification du Règlement de Procédure de la Cour. La majorité du groupe de travail persiste à croire que l'idée de permettre à la Cour de justice d'adopter son propre Règlement de Procédure mérite d'être étudiée et qu'une telle possibilité permettrait de résorber les retards. Cette majorité recommande de réfléchir aussi à cette solution.

Avis préliminaire de nature générale émis par la Cour de justice

En France, le Conseil d'État peut être saisi par un tribunal administratif de première instance ou par une cour administrative d'appel sur une question de droit nouveau, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Le Conseil d'État examine dans un délai de trois mois la question soulevée. La décision rendue est un *avis contentieux*. Ensuite, la juridiction administrative prend souverainement sa décision sur la base de l'avis contentieux rendu par le Conseil d'État. Le droit de recours contre la décision au fond demeure entier dans chaque litige.

Les Cours de cassation de Belgique et de France disposent d'un mécanisme similaire. Il semble que la Grèce et le Portugal aient envisagé en 2002 d'en instaurer également un.

L'introduction de ce système (ou de composantes de ses éléments constitutifs majeurs) dans la procédure préjudicielle permettrait d'éviter un nombre important de renvois à titre préjudiciel. S'il est exact que les membres du groupe de travail comprennent la difficulté qu'il y a à donner un avis de caractère général, un avis étant souvent rendu en fonction des particularités de la situation factuelle et juridique de l'espèce, il n'en demeure pas moins vrai que la majorité du groupe de travail recommande d'examiner cette idée à l'avenir à la lumière des leçons qui en ont été tirées par le Conseil d'État de France et par les Cours de cassation de Belgique et de France ainsi que par les autres juridictions qui ont adopté un mécanisme similaire.

III . B Modification du Statut de la Cour de justice

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et plus particulièrement de l'article 281 du texte consolidé facilitera les modifications du Statut de la Cour de justice *selon la procédure législative ordinaire*, à l'exception de son titre I et de l'article 64. L'approbation unanime du Conseil ne sera donc plus exigée.

Le document de travail contenait plusieurs propositions de modification du Statut de la Cour. Ces propositions sont examinées ci-après.

Application de l'article 225, troisième paragraphe, du Traité CE, de manière à permettre à divers renvois d'être désormais examinés par le Tribunal de Première Instance¹⁷

Le libellé actuel de l'article 225 est le résultat du Rapport Due. Dans son document de réflexion, la Cour de justice avait signalé qu'un transfert de charge vers le Tribunal de Première Instance aurait pour effet que ce dernier doit faire face à un afflux de recours directs excédant largement les limites de sa capacité actuelle et qu'un transfert de compétences préjudicielles au Tribunal de Première Instance devrait être accompagné d'une augmentation correspondante du nombre de ses juges. La Cour de justice a également indiqué qu'il conviendrait d'assurer par des mécanismes de renvoi et/ou de pourvoi dans l'intérêt de la loi que les questions les plus importantes aboutissent toujours devant la Cour¹⁸.

¹⁷ Document de travail, point 5.1 f.

¹⁸ Document de réflexion, chapitre IV, 3 (iii).

Le groupe de travail approuve l'analyse de la Cour de justice lorsque celle-ci prétend que l'application de l'article 225 aura pour effet certain de surcharger encore davantage le Tribunal de Première Instance. Par ailleurs, le groupe de travail estime que ce transfert de compétences ne conduira absolument pas à alléger la charge de travail de la Cour. En effet, il est plus que vraisemblable que dans bon nombre de décisions rendues par le Tribunal de Première Instance, le Premier Avocat-Général propose la révision de la décision. Or, l'introduction de ces pourvois aura pour effet de compromettre l'objectif visé, qui est d'écourter la durée des procédures devant les juridictions nationales. *In fine*, le groupe de travail a le sentiment qu'il sera difficile de trouver un groupe d'affaires dont le traitement pourrait être transféré au Tribunal de Première Instance sans mettre en cause la nécessité d'uniformité de l'interprétation du droit communautaire. À la lumière de ce qui précède, le groupe de travail ne considère pas cette solution comme opportune à l'heure actuelle.

Attribuer à la Cour de justice une compétence pour écourter les délais prescrits dans les renvois particuliers (article 23 du Statut de la Cour de justice)¹⁹

L'article 23, paragraphe 2, du Statut de la Cour de justice énonce que dans un délai de deux mois à compter de la notification du renvoi préjudiciel, tant les parties et les États membres que la Commission et, le cas échéant, le Parlement européen, le Conseil et la Banque centrale européenne ont le droit de déposer devant la Cour de justice des mémoires ou observations écrites. La décision du 20 décembre 2007, modifiant le Protocole sur le Statut de la Cour de justice en instaurant une procédure préjudicielle d'urgence pour traiter les affaires qui relèvent des domaines de liberté, de sécurité et de justice prévoit la possibilité d'inclure dans le Règlement de Procédure de la Cour la possibilité d'un délai plus court que celui prévu à l'article 23 pour le dépôt des mémoires ou observations écrites.

En discutant de la question du raccourcissement de la durée des procédures (des propositions en ce sens avaient déjà circulé avant le 3 décembre 2007), le groupe de travail s'est demandé dans quelle mesure il était souhaitable d'adopter une disposition en ce sens et si cela devait se faire pour toutes les catégories ou uniquement pour certaines catégories de procédures préjudicielles.

La majorité des membres du groupe de travail et l'observateur de la Cour de justice se sont accordés pour constater que les délais actuellement prévus pour les parties intervenantes étaient déjà serrés. La proposition pourrait donc *a fortiori* conduire à perdre le soutien des États membres aux décisions préjudicielles rendues²⁰. À la lumière de ces arguments, le groupe de travail rejette cette possibilité.

Attribuer à la Cour de justice une compétence plus large pour adapter la procédure à la complexité et à l'importance de l'affaire (article 20 du Statut de la Cour de justice)²¹

Le Traité de Nice attribuait déjà à la Cour de justice la compétence de statuer sans conclusion de l'avocat général à condition que l'affaire ne soulève aucune question de droit nouvelle. Selon le rapport 2006, il est déjà fait régulièrement usage de cette possibilité.

Cette compétence pourrait être étendue de manière à inclure le critère de l'importance des questions de droit soulevées par un renvoi préjudiciel pour le développement du droit communautaire.

Le groupe de travail est favorable à un amendement en ce sens au Statut de la Cour.

¹⁹ Document de travail, point 5.3 a.

²⁰ À cet égard, il convient d'observer que dans sa déclaration du 20 décembre 2007 le Conseil « note l'intention de la Cour de veiller [...] à ce que les États membres disposent, pour l'établissement d'éventuelles observations écrites, ainsi que pour la préparation de leurs plaidoiries, du temps et des traductions nécessaires pour assurer une participation effective et utile à la procédure ».

²¹ Document de travail, point 6.2(b). Le document de travail mentionnait par erreur cette variante comme étant un amendement au Traité.

III . C Amendement au Règlement de Procédure

Instauration d'une procédure du « feu vert »

La procédure du « feu vert » est une procédure dans laquelle le juge national est encouragé, sans pour autant y être obligé, à utiliser la possibilité d'assortir sa question d'une proposition de décision à prendre. La Cour de justice peut alors régler l'affaire en donnant le « feu vert » à cette proposition. Cette procédure pourrait aboutir à ce que, en fonction de la qualité des renvois, un nombre considérable de renvois préjudiciels puissent être clôturés de manière relativement aisée par la Cour de justice. Cette option semble bien cadrer avec l'intention de la procédure préjudicielle, à savoir l'établissement d'un dialogue entre juges. Le juge national est invité pour sa part à y participer plus activement. Cette proposition figurait dans le document de réflexion de la Cour²² et dans le Rapport Due²³.

L'article 104b. paragraphe 1, du Règlement de Procédure de la Cour de justice prescrit à cet égard à la juridiction nationale d'indiquer, dans la mesure du possible, la réponse qu'elle propose aux questions préjudicielles. Dans sa note du 3 mars 2008 (ci-après « la note du 3 mars 2008 ») qui complète la « Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales » et qui a été publiée suite à l'entrée en vigueur de la procédure préjudicielle d'urgence applicable aux renvois relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Cour de justice avance au point 9 la proposition suivante :

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

Le groupe de travail estime que les tribunaux nationaux doivent demeurer pleinement juges de la question de savoir s'ils doivent ou non proposer une réponse à la question posée à titre préjudiciel à la Cour. Le groupe de travail estime que cette solution doit être préconisée et encouragée dans toute la mesure du possible dans des affaires qui ne sont pas trop complexes ou controversées, sans toutefois que les juridictions nationales soient formellement obligées de présenter une réponse. Par ailleurs, même au cas où la Cour de justice approuverait les réponses proposées par le juge national, il n'en demeure pas moins souhaitable que la Cour intègre ces réponses dans sa propre décision préjudicielle, de manière à donner à sa décision toute l'autorité exigée par l'article 234 du Traité CE.

Le groupe de travail estime qu'il convient d'attirer l'attention des juridictions nationales *plus* explicitement, soit dans le Règlement de Procédure soit dans un autre complément à la Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales, sur le fait qu'il demeure souhaitable qu'elles proposent elles-mêmes des réponses dans toutes les affaires qui s'y prêtent. Il serait bon à cet égard d'inviter explicitement les juridictions nationales à une lecture attentive des motifs mentionnés à cet égard dans la note du 3 mars 2008²⁴. Le groupe de travail a repris cette proposition dans ses recommandations sur les bonnes pratiques à l'usage des juridictions nationales (*cf. infra*).

²² Document de réflexion, chapitre IV, 3 (ii) (p. 24).

²³ Rapport Due, partie II A, 2c.

²⁴ Dans la note informative du 11 juin 2005, la suggestion est faite d'une manière neutre (paragraphe 23).

Attribuer à la Cour de justice la compétence de donner des instructions aux parties sur les points de droit qui doivent être examinés dans les mémoires et sur la longueur de ceux-ci²⁵

D'après les articles 104a, paragraphe 3, et 104b, paragraphe 2, du Règlement de Procédure entrés en vigueur le 1er mars 2008 et relatifs à la procédure accélérée et à la procédure d'urgence dans les renvois préjudiciels relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, des instructions peuvent être données aux parties sur les points de droit soulevés dans leurs mémoires ainsi que sur la longueur de ceux-ci.

La majorité du groupe de travail recommande que les éléments de ces dispositions figurent également dans la disposition s'appliquant aux procédures ordinaires prévues à l'article 104 du Règlement de Procédure. Une décision de cette portée pourrait éventuellement être adoptée après évaluation du nouveau mécanisme par la Cour de justice au bout d'une période de trois ans²⁶, comme le Conseil en a formulé le souhait.

Étendre l'application des dispositions de l'article 104, paragraphe 3, alinéa 2, du Règlement de Procédure aux affaires d'importance mineure pour l'unité, la cohérence et le développement du droit communautaire²⁷

L'article 104, paragraphe 3, alinéa 2, du Règlement de Procédure se limite actuellement aux cas où la réponse à la question préjudicielle posée ne laisse place à aucun doute raisonnable. Il semble opportun d'élargir les dispositions de cet article aux affaires *d'importance mineure pour l'unité, la cohérence et le développement du droit communautaire*.

Une telle modification permettrait aux juridictions nationales de statuer elles-mêmes sur des questions qui ne soulèvent pas de réel problème en droit communautaire et viendrait renforcer l'idée de cesser de déférer les questions de moindre importance à des juridictions suprêmes telles que la Cour de justice.

Attribuer à la Cour de justice la compétence de décider si l'affaire doit faire l'objet d'une procédure orale²⁸

Les articles 44 bis et 104, paragraphe 4, du Règlement de Procédure pourraient être modifiés de manière à donner à la Cour de justice pleine discrétion pour décider si l'affaire doit faire l'objet d'une procédure orale.

La majorité du groupe de travail *s'oppose* à l'instauration d'une telle compétence. Il convient en effet de laisser aux États membres une réelle possibilité de soumettre leurs observations. L'adoption de cette proposition pourrait conduire les États membres à se montrer moins disposés à reconnaître une autorité aux décisions rendues (*cf. supra* à propos de l'article 23 du Statut), chose qu'il convient d'éviter à tout prix.

²⁵ Document de travail, point 5.3 (d).

²⁶ *Cf. supra* 4.

²⁷ Document de travail, point 5.3 (e).

²⁸ Document de travail, point 6.2. (c).

Chapitre IV Que peuvent faire les juridictions nationales ?

Dans ses discussions internes, le groupe de travail s'est penché avec une attention particulière sur la question de savoir quelles mesures les juridictions nationales ou les juridictions de dernière instance elle-mêmes pourraient elles-mêmes prendre pour résoudre ou du moins atténuer les retards dans les procédures préjudicielles. Les tribunaux nationaux jouent un rôle crucial dans l'interprétation et dans l'application du droit communautaire et, en cela, exercent une grande responsabilité dès lors qu'il s'agit de promouvoir un déroulement rapide et efficace des procédures préjudicielles. D'ailleurs les juridictions des États membres ne sont pas seulement des juridictions nationales, mais aussi des cours *européennes* et, en tant que telles, elles doivent mettre tout en œuvre pour assurer un fonctionnement efficace et efficient de la procédure préjudicielle. Par ailleurs, n'oublions pas que tout retard dans une procédure préjudicielle entraîne une prolongation de l'examen du litige ou contentieux porté devant la juridiction nationale.

Il convient de noter à cet égard que la Cour a communiqué des informations claires à l'intention des juridictions nationales dans sa Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales²⁹. Il va sans dire que le groupe de travail recommande aux juridictions nationales de suivre à la lettre ces instructions concernant les renvois préjudiciels. De son côté, l'Association a également joué un rôle moteur à cet égard. Elle a en effet publié sur son site Internet un guide pratique à l'usage des tribunaux nationaux qui envisagent de déférer une question à titre préjudiciel à la Cour. Le groupe de travail tient à attirer l'attention des juridictions nationales sur l'existence de ce guide, qui s'avère, lui aussi, fort utile.

En ce qui concerne le rôle des juridictions nationales, le groupe de travail recommande plus particulièrement à ces dernières de suivre les «bonnes pratiques» suivantes dans leur appréciation de l'opportunité de poser à la Cour de justice une question préjudicielle (*cf. infra* sous le point III. A) et de prendre les mesures exposées ci-après pour accélérer le traitement des questions préjudicielles et cela tant au niveau national qu'au niveau de la Cour (*cf. infra* le point III.B).

IV . A Appréciation de l'opportunité d'interroger la Cour de justice à titre préjudiciel

Le groupe de travail considère que pour pouvoir prendre une décision avisée sur la nécessité de poser à la Cour une question préjudicielle, la juridiction nationale doit :

- avoir une connaissance approfondie du droit communautaire;
- être capable de mettre en œuvre de manière appropriée l'opportunité d'interroger la Cour à titre préjudiciel - tenant compte de la jurisprudence pertinente - en intégrant mais sans s'y limiter une interprétation raisonnable des critères de l'arrêt CILFIT;
- disposer des informations les plus récentes sur les questions qui ont été déférées à la Cour par les autres juridictions des États membres de l'Union.

Afin de garantir que seuls les renvois préjudiciels utiles soient introduits et d'éviter ainsi ceux qui ne le sont pas, le groupe de travail recommande de suivre les «bonnes pratiques» énoncées ci-après.

Connaissances du droit communautaire

Le groupe de travail estime indispensable que *tous* les juges aient de bonnes connaissances du droit communautaire et en suivent de manière systématique l'évolution. Certaines juridictions nationales prévoient la présence *d'un juge coordinateur spécialisé* en droit communautaire qui peut être consulté comme expert par ses collègues. Mise à part la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le groupe de travail considère que cette solution est loin de s'imposer d'emblée d'elle-même. Il s'agirait

²⁹ JOCE n° C 143/1 du 11 juin 2005 ; Voir aussi la Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales. Note complémentaire suite à l'entrée en vigueur de la procédure préjudicielle applicable aux renvois préjudiciels relatifs à des questions relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JOCE n° C-64/1 du 8 mars 2008.

plutôt d'un second choix, une sorte de *solution de rechange*. En effet, le groupe de travail estime qu'une chambre d'un tribunal saisie d'une question touchant au droit européen ne doit pas trop dépendre, en ce qui concerne l'expertise en droit communautaire, de « juges externes » ou autres « juges coordinateurs ». La chambre saisie est (ou du moins doit être) l'instance qui connaît le mieux le dossier et c'est elle qui est responsable de sa décision.

Voilà pourquoi le groupe de travail estime que les juridictions nationales et les institutions de formation continue des magistrats doivent s'attacher en priorité à relever le niveau des connaissances en droit communautaire de tous les juges. Il convient à cet égard de veiller à ce qu'un dispositif de formation spécialisé en droit communautaire et adapté aux besoins de la magistrature soit assuré. Par ailleurs, il convient également de créer des dispositifs d'expertise en droit communautaire vers lesquels les juridictions nationales peuvent se tourner plus particulièrement pour les affaires posant des problèmes complexes.

Appréciation de l'opportunité d'interroger la Cour de justice à titre préjudiciel - CILFIT

La première question que les juridictions nationales doivent se poser si elles envisagent un renvoi préjudiciel est celle de l'opportunité d'interroger la Cour de justice (opportunité qui devra être appréciée au regard des critères jurisprudentiels développés par la Cour de justice). Il se peut qu'une affaire portée devant une juridiction nationale puisse être considérée comme un *acte clair* ou un *acte éclairé* ou encore que la question posée dans cette affaire soit déjà en instance devant la Cour de justice. Si c'est le cas, il n'y a pas lieu d'actionner le renvoi préjudiciel³⁰.

Seul un juge ayant une connaissance approfondie du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice est en mesure d'apprécier correctement la question de l'opportunité d'interroger la Cour à titre préjudiciel. Les juridictions nationales décidant en dernière instance devront entre autres prendre en considération les critères dégagés par l'arrêt CILFIT.

Le groupe de travail propose que les critères précités soient appréciés et appliqués d'une manière rationnelle et raisonnable, c'est-à-dire avec bon sens, les juridictions de renvoi devant garder à l'esprit qu'il est dans l'intérêt des parties, des tribunaux nationaux et de la Cour de justice d'éviter d'encombrer cette dernière de renvois préjudiciels portant sur des questions d'importance mineure pour l'unité, la cohérence et le développement du droit communautaire. Cependant, le groupe de travail tient à faire observer que face à l'accroissement du nombre de langues au sein de l'Union européenne depuis l'arrêt CILFIT, exiger du juge de comparer les versions linguistiques d'un même texte ou jugement n'est plus ni réaliste ni opérationnel.

Au regard de cette nécessité pour les juges nationaux d'appliquer les critères CILFIT «avec bon sens», le groupe de travail estime qu'il appartient aux tribunaux nationaux eux-mêmes d'apprécier d'abord si la question qui leur est soumise vaut la peine d'être déferée à la Cour à titre préjudiciel. Apprécier et interpréter avec bon sens signifie pour le juge national que plus un problème est d'une importance mineure, plus il doit se convaincre d'avoir la capacité d'y apporter d'emblée la solution, et cela, sur les seules bases de ses connaissances et de sa compréhension du droit communautaire. En effet, il est préférable d'épargner à la Cour de justice de devoir se prononcer sur des questions d'importance mineure ou sur des questions auxquelles la juridiction nationale elle-même peut apporter une réponse satisfaisante et acceptable.

Publication de tous les renvois préjudiciels

Le groupe de travail estime que tous les renvois préjudiciels doivent faire l'objet d'une publication dans les meilleurs délais afin de permettre aux juridictions nationales de prendre leurs décisions de manière motivée sur la question de savoir si elles interrogent ou non la Cour de justice à titre préjudiciel.

³⁰ Comparer avec le point 13 de la Note informative de la Cour.

Le groupe de travail estime qu'aussi bien les juridictions nationales que la Cour de justice ont un rôle à jouer en la matière. Aussi longtemps que la Cour n'aura pas introduit un système adéquat de publication rapide des questions préjudicielles qui lui sont soumises, les juridictions nationales de dernière instance devront instaurer leurs propres mécanismes en la matière. La question de la publication des questions préjudicielles est évoquée en détail au point V.A ci-après.

Le groupe de travail recommande les bonnes pratiques suivantes :

- a) les juridictions nationales suprêmes doivent publier immédiatement les textes complets des renvois préjudiciels nationaux et
- b) les juridictions nationales suprêmes doivent apporter leur concours actif à la publication, au niveau international et dans les meilleurs délais possible, de tous les renvois préjudiciels.

a) Publication des renvois préjudiciels au niveau national

Le groupe de travail estime que le texte complet des renvois préjudiciels (*et donc pas uniquement le libellé de la décision de renvoi comportant la question posée*) doit être publié au niveau national ou communiqué au sein du corps judiciaire, immédiatement après le renvoi de manière à éviter que des questions identiques soient posées à la Cour de justice par les autres tribunaux nationaux du même État membre.

Après s'être livré à une enquête succincte sur les pratiques adoptées dans les différents États membres, le groupe de travail a constaté que, en dépit de l'absence de textes nationaux imposant la publication obligatoire des renvois préjudiciels, toutes les juridictions suprêmes des États membres représentées au sein du groupe de travail publient les renvois préjudiciels sur leur site Internet et/ou dans une base de données séparée accessible par la magistrature judiciaire nationale.

Le groupe de travail recommande à toutes les juridictions suprêmes d'adopter cette bonne pratique.

b) Publication des renvois préjudiciels au niveau international

JURIFAST est le réseau de communication ouvert de l'Association. Les membres de cette dernière sont appelés à publier sur ce réseau toutes les décisions relatives au droit communautaire qui pourraient présenter un certain intérêt pour les autres membres et le grand public.

Le groupe de travail recommande à tous les membres de l'Association de publier sur JURIFAST le texte complet de tout renvoi préjudiciel (*et donc pas uniquement le libellé de la question posée*) immédiatement après le renvoi, si possible assorti d'un résumé en anglais ou en français de la teneur du renvoi au cas où la question posée l'aurait été dans une des langues les moins courantes.

Le groupe de travail invite l'Association à veiller à ce que les institutions membres du Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires publient les mêmes informations sur JURIFAST, qui est également accessible aux membres du Réseau. Il recommande aux institutions membres du Réseau de publier leur texte sur le site JURIFAST.

Autres questions

La majorité du groupe de travail estime que les procédures en référé engagées devant des juridictions nationales ne doivent pas donner lieu à des renvois préjudiciels. Les ordonnances de référé, même si elles revêtent un caractère exécutoire, ne bénéficient que de l'exécution provisoire, et se caractérisent par l'absence d'autorité de la chose jugée au principal. Le juge de fond n'est en effet en aucune mesure lié par la décision obtenue en référé.

Le groupe de travail estime que lorsqu'une décision de renvoi préjudiciel prise par une juridiction fait l'objet d'un recours en appel (éventualité en fait souvent exclue dans de nombreux pays), il appartient au tribunal de renvoi de toujours informer la Cour de justice de l'existence de l'appel et de solliciter auprès de la Cour de justice le report de l'examen de la question préjudicielle, sauf si l'appel est clairement introduit pour ralentir la procédure ou s'il est irréféré ou provocateur. Une telle obligation permettrait d'épargner à la Cour un travail inutile (si l'appel national infirme la décision nationale de renvoi).

IV . B Mesures à prendre par les juridictions nationales pour accélérer le traitement de certaines affaires au niveau tant national que de la Cour de justice

La décision prise par une juridiction nationale d'interroger la Cour de justice par renvoi préjudiciel s'analyse au niveau national en un incident de procédure (certes coûteux en temps) dans le litige à trancher.

La qualité de la question posée ainsi que la qualité des éléments d'information que comporte la question s'avèrent cruciales, car elles détermineront l'aptitude de la Cour à apporter une réponse claire et concluante permettant à la juridiction nationale de statuer avec célérité et de manière définitive. Par conséquent, la qualité de ces divers éléments est de nature à raccourcir la durée complète du litige au niveau national³¹.

À cet égard, le groupe de travail recommande l'adoption de bonnes pratiques dans les domaines suivants :

- préparation par la juridiction nationale du dossier avant d'actionner le renvoi préjudiciel et
- attention accordée à la teneur du renvoi et des informations présentées à la Cour.

Préparation du dossier par la juridiction nationale avant d'actionner le renvoi préjudiciel

La qualité de la question posée et la qualité des éléments d'information fournis par la juridiction nationale sur le cadre réglementaire national et le cadre factuel de l'affaire revêtent une importance cruciale, car elles déterminent l'aptitude de la Cour à apporter une réponse claire et concluante. Il est également d'importance vitale pour la qualité des renvois préjudiciels que les juridictions nationales fassent un bon exposé de l'affaire, en identifiant et reproduisant les dispositions pertinentes du droit communautaire ainsi que de la jurisprudence.

Le groupe de travail recommande aux juridictions nationales d'adopter la bonne pratique suivante : la juridiction nationale doit examiner l'affaire de manière aussi exhaustive que possible avant de formuler ses questions préjudicielles. Il lui appartient de tenter de résoudre au préalable toutes les questions de fait et de droit qui se posent dans le cadre de l'affaire de manière telle que la réponse de la Cour de justice à la question préjudicielle ne doive concerner que le seul aspect encore en suspens. Cette méthodologie permettra aux juridictions nationales, une fois en possession de la réponse de la Cour qui les lie, de rouvrir le dossier sans risquer des atermoiements inutiles.

En définissant ainsi de manière circonstanciée et claire le cadre factuel et juridique du problème, la juridiction nationale est assurée d'abord d'avoir apprécié correctement la nécessité d'une décision préjudicielle et ensuite d'avoir contribué à optimiser au maximum la qualité du renvoi lui-même. Cette méthodologie permettra également à la juridiction nationale de communiquer à la Cour de justice tous les éléments d'information pertinents sur l'affaire, ce qui, par ricochet, évitera, à un stade ultérieur de la procédure, de devoir déférer d'autres questions préjudicielles à la Cour.

Le niveau élevé de la qualité du dossier de renvoi préjudiciel permettra également de fournir des informations utiles aux autres juridictions qui envisageraient de poser des questions sur le même problème. Le niveau de qualité du dossier conditionne également celui des observations déposées par les États membres devant la Cour de justice.

Le groupe de travail a parfaitement conscience du fait qu'il peut exister des situations où les réponses apportées par la Cour de justice à des questions d'interprétation posées dans un renvoi ont une incidence sur une question dont le cadre factuel s'avère pertinent pour la décision finale. En d'autres termes, une appréhension globale donc exhaustive du cadre factuel d'une question peut parfois paraître impossible tant que la Cour de justice n'a pas clarifié le point de droit, le cadre factuel pertinent et les preuves nécessaires pour apprécier ce cadre factuel. S'il est exact que ces situations sont exceptionnelles, il n'en demeure pas moins vrai que ce caractère exceptionnel ne doit pas empêcher *a priori* d'assurer une préparation aussi complète que possible du dossier.

³¹ Comparer les points 20 et suivants de la note informative.

Intervention des parties dans la procédure de renvoi préjudiciel

Dans la mesure où la chose est possible et compatible avec la procédure nationale³², le groupe de travail recommande aux juridictions nationales de consulter les parties sur la teneur du texte à soumettre à la Cour, de manière à éviter ainsi toute complication après le prononcé par la Cour de sa décision. Cependant, si les parties sont consultées, il convient d'éviter que leur influence sur le renvoi ne devienne trop importante. En effet, la juridiction nationale doit demeurer seule responsable des questions à poser ainsi que des éléments d'information à communiquer à la Cour de justice.

Le groupe de travail souhaite rappeler que la procédure de renvoi préjudiciel envisage la coopération directe entre la Cour de justice et les cours nationales par une procédure complètement indépendante de l'initiative des parties³³.

Teneur du renvoi et des informations présentées à la Cour de justice

Clarté et brièveté

Les juridictions nationales doivent en premier lieu veiller à formuler leurs questions avec clarté et brièveté, sans trop entrer dans les détails conformément au paragraphe 22 de la Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales. Le nombre de pages adressées à la Cour de justice doit être aussi limité que possible.

Autres informations pertinentes à adresser à la Cour en complément au renvoi

Lorsque l'issue d'un nombre important de litiges portés devant les juridictions nationales dépend de la réponse de la Cour, il est recommandé de lui en faire part, cela pourrait l'inciter, le cas échéant, à examiner la question en priorité.

Proposition de solutions

Le groupe de travail recommande aux juridictions nationales de communiquer conformément à la Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales de la Cour³⁴ (dans la mesure où cela est légalement et pratiquement possible ainsi qu'à toutes fins utiles), une proposition de réponses motivées aux questions posées à titre préjudiciel. Cette proposition de réponses, qui s'analyse en complément d'information à l'usage de la Cour, pourrait permettre à celle-ci de mieux comprendre les particularités de l'affaire, tout en l'éclairant sur le contexte de l'affaire. Il convient à cet égard de laisser la juridiction nationale seul juge de sa marge de manœuvre³⁵.

Éclaircissements et précisions

On pourrait envisager qu'au lieu de proposer une réponse, la juridiction nationale de renvoi apporte des «éclaircissements» ou des «précisions». Les éclaircissements portent sur les droits et les intérêts en jeu des parties. Quant aux «précisions», elles sont laissées à l'appréciation du juge qui dispose donc sur ce plan d'une plus grande liberté de manœuvre. Dans les cas où une procédure nationale prévoirait le dépôt des conclusions d'un auditeur ou d'un avocat général, on peut envisager que l'intégralité ou une partie de ces conclusions accompagne le dossier adressé à la Cour de justice³⁶.

³² La Cour de cassation de Belgique ne consulte pas les parties sur la formulation des questions, la procédure étant en règle générale écrite, avec de fortes contraintes de temps. La Cour suprême d'Espagne consulte les parties uniquement sur la nécessité de poser une question préjudicielle, sans que celles-ci puissent toutefois intervenir dans la formulation en soi de la question à poser.

³³ C-2/06 Kempter

³⁴ Cf. point 23.

³⁵ L'article 104, par.3, du Règlement de Procédure s'applique, bien entendu, aux renvois relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

³⁶ Le Conseil d'État de Belgique le fait couramment. Dans certains cas, les conclusions de l'Auditeur général, qui contenaient une proposition de solution au contentieux, ont été adressées dans leur intégralité à la Cour de justice.

Efficacité (regroupement des affaires ou « pooling »)

Pour des raisons d'efficacité au niveau tant des juridictions nationales que de celui de la Cour, le groupe de travail recommande que la juridiction de renvoi regroupe au préalable le plus grand nombre possible d'affaires. Ainsi le Conseil d'État de Belgique a tenu à poser à la Cour quatre questions de nature plus ou moins générale formulées à partir d'un grand nombre de cas individuels de contentieux des étrangers. En fonction du problème qui se pose, il peut parfois être préférable pour une juridiction nationale d'interroger la Cour sur une seule affaire et d'attendre la réponse de la Cour avant de statuer sur plusieurs autres affaires plus ou moins similaires.

Chapitre V Que peut faire la Cour de justice ?

V . A Publication par la Cour de justice des renvois préjudiciels

À l'issue de son assemblée générale d'Helsinki en mai 2002, l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a proposé à la Cour de justice de publier sur son site Internet les renvois émanant des juridictions nationales. La Cour a accueilli favorablement la proposition et dans sa lettre du 25 mars 2003, elle a demandé aux gouvernements des États membres de faire connaître leurs objections éventuelles à cette proposition. À l'issue de son enquête auprès des États membres, La Cour de justice a publié les questions sur son site, mais non le texte entier du renvoi préjudiciel. Le groupe de travail déplore que les textes complets des renvois préjudiciels ne soient toujours pas accessibles³⁷. L'élargissement de l'Union a donné lieu à un accroissement du besoin d'information sur la transparence des renvois. L'accessibilité du texte complet d'un renvoi préjudiciel émanant d'une juridiction nationale permet à une autre juridiction nationale de mieux apprécier la nécessité d'interroger la Cour de justice.

Le groupe de travail recommande à la Cour de publier dans les meilleurs délais possibles sur son site le texte complet des renvois préjudiciels dans toutes les langues de l'Union, et d'assurer la mise en place de liens avec les systèmes nationaux d'information électronique existants à l'intention du corps judiciaire des États membres ainsi qu'avec le site JURIFAST.

V . B CILFIT

Les discussions au sein du groupe de travail lui ont permis de se rendre compte que parfois les juridictions nationales interprètent de manière trop restrictive (et donc erronée) les critères dégagés dans l'arrêt CILFIT. Le groupe de travail conclut, comme auparavant que, spécialement en ce qui concerne la comparaison des 24 langues, l'interprétation littérale des critères CILFIT est *dépassée* de nos jours et qu'il convient d'interpréter les critères de l'arrêt CILFIT *d'une manière raisonnable*. Le groupe de travail se rend parfaitement compte que l'arrêt KÖBLER n'a fait qu'aggraver le dilemme du juge national, du fait que la liberté d'action qui, selon toute vraisemblance lui est implicitement attribuée dans cet arrêt par la Cour, n'est pas toujours bien comprise dans la pratique juridictionnelle.

La majorité du groupe de travail recommande à la Cour de justice de profiter de l'occasion - lorsqu'elle se présentera - pour clarifier sa position dans un nouvel arrêt en prenant en compte le fait que depuis l'arrêt CILFIT le nombre d'États membres et de langues a augmenté.

³⁷ D'après les informations obtenues par le groupe de travail, il semble que le gouvernement espagnol soit, pour des raisons inconnues, opposé à la publication du texte complet des renvois préjudiciels.

V . C Mesures à prendre par la Cour de justice elle-même

La plupart des systèmes judiciaires nationaux interdisent d'interjeter appel contre une décision de renvoi à titre préjudiciel. Néanmoins, certains pays, comme la Belgique, autorisent un tel appel, ce qui signifie que le renvoi peut devenir sujet à controverse, c'est-à-dire un point de droit susceptible d'être soulevé ultérieurement dans la décision de la juridiction d'appel. Dans la pratique actuelle, on voit la juridiction de renvoi prendre elle-même l'initiative d'informer la Cour du recours en appel et lui suggérer de surseoir à sa décision. Si la juridiction de renvoi n'entreprend rien à son égard, la Cour poursuivra ses travaux sur la question qui lui a été posée.

Aussi, le groupe de travail recommande-t-il d'envisager de donner à la Cour la possibilité de surseoir elle-même à statuer dès qu'elle est avisée de l'existence du recours en appel. Le Greffier de la Cour pourrait à cet égard informer la juridiction de renvoi de la suspension de l'examen de la question posée³⁸.

Le groupe de travail recommande d'encourager l'intensification des contacts entre les tribunaux nationaux et la Cour, en utilisant même des moyens moins courants dans leur communication mutuelle, comme le téléphone, ne fût-ce que pour demander à la Cour si elle est saisie d'une certaine affaire ou d'une certaine question.

Chapitre VI Régime linguistique

Le groupe de travail a examiné sous divers aspects la question du régime linguistique dans la procédure préjudicielle, s'inspirant en la matière des propositions avancées dans le document de travail. Dans ce cadre, le groupe de travail s'est penché avec attention sur la question de savoir si on devait recommander que la décision rendue à titre préjudiciel par la Cour de justice doive être communiquée immédiatement après avoir été prise, et cela, dans la langue de travail de la Cour, sans en attendre par conséquent la traduction, comme c'est de pratique courante actuellement à la Cour.

Sur ce point, l'observateur de la Cour a fourni au groupe de travail des précisions utiles. Étant donné que la décision de la Cour ne peut être communiquée que dans la langue de l'affaire, la traduction dans cette langue et sa révision font l'objet de la plus grande minutie. En règle générale, la traduction dans les autres langues ne cause pas de retards supplémentaires. Les autres versions linguistiques (c'est-à-dire la traduction dans d'autres langues que la langue de l'affaire) sont disponibles dans les mêmes délais que ceux fixés pour la version authentique. Au cas où exceptionnellement une version linguistique ne serait pas disponible à la date fixée pour la communication de la décision de la Cour, cette décision est néanmoins rendue à la date prévue, la version linguistique manquante étant communiquée ultérieurement. Ces informations utiles ont permis au groupe de constater qu'il avait travaillé à partir d'une piste de réflexion erronée ce qui concerne les pratiques linguistiques de la Cour de justice.

Comme il est vraisemblable que d'autres personnes aient commis la même erreur d'appréciation, le groupe de travail espère avoir de la sorte clarifié cette question.

³⁸

Comparer avec *supra* sous III.A « Autres questions ».

