

## COMMENT TRAITER LE RETRAIT TARDIF D'UNE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Jiří Malenovský

Cour de justice de l'Union européenne  
L-2925 Luxembourg

Téléphone (+352) 4303 3860

Courier électronique [jiri.malenovsky@curia.europa.eu](mailto:jiri.malenovsky@curia.europa.eu)

Reçu le 15 mai 2013, prêt pour la presse le 24 juin 2013

doi:10.13165/JUR-13-20-2-07

**Résumé.** Dans sa jurisprudence concernant l'article 267 TFUE, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») semble osciller entre deux approches différentes. Selon le courant jurisprudentiel dominant, le renvoi préjudiciel est un instrument au service du dialogue entre les juges nationaux et le juge de l'Union, dialogue qui par sa constance permet de remplir le rôle assigné à la Cour d'assurer l'uniformité d'interprétation et d'application du droit de l'Union. Un autre courant jurisprudentiel semble en revanche faire du renvoi préjudiciel un moyen pour les particuliers d'assurer le respect des droits qu'ils tirent du droit de l'Union. Ces deux visions du renvoi préjudiciel ont récemment été confrontées lors de discussions concernant un aspect particulier de la procédure préjudicielle : celui du retrait tardif de la question préjudicielle par la juridiction de renvoi. En effet, dès lors que la juridiction de renvoi estimait que la réponse de la Cour n'était plus « nécessaire pour rendre son jugement », celle-ci pouvait à tout moment, y compris une fois le délibéré passé et la date de publication de l'arrêt communiquée aux parties, retirer cette question. La compétence de la Cour devenait dès lors tributaire d'éventuels incidents de procédure (tractation entre les parties, accord à l'amiable etc.) survenus in extremis devant la juridiction nationale et qui laissent parfois planer des doutes quant à une éventuelle instrumentalisation de la Cour par les parties au principal. Il est apparu nécessaire de trouver une solution audit problème.

*Malgré cette position de principe, il y a lieu d'admettre que - dans certaines circonstances spécifiques telles que des incidents de procédure devant la juridiction de renvoi survenus à un stade très avancé - l'article 267 TFUE peut être interprété comme autorisant, par exception, la Cour de justice à ne pas clôturer la procédure préjudicielle avant le prononcé de son arrêt, en dépit du retrait de l'affaire par la juridiction de renvoi. C'est alors que les deux visions du renvoi préjudiciel ont été confrontées. En effet, si l'on conçoit le renvoi préjudiciel comme un instrument supplémentaire au service du respect des droits que les individus tirent du droit de l'Union, dès lors que le litige est résolu devant la juridiction nationale et que le justiciable a obtenu satisfaction, il n'y a plus lieu pour la CJUE de rendre un arrêt. Or, à l'inverse, si l'on conçoit le renvoi préjudiciel comme un instrument permettant d'assurer l'application et l'interprétation uniformes du droit de l'Union, cet arrêt peut s'avérer nécessaire. En effet, sans statuer in abstracto, par le jugement préjudiciel qu'elle rend dans un cas d'espèce, la Cour va ancrer une interprétation qui devra être appliquée dans toutes les affaires similaires devant les juridictions des 27 États membres. Dans ce cas précis, un arrêt peut demeurer nécessaire quand bien même le litige devant la juridiction de renvoi s'est éteint.*

*C'est afin de préserver cette approche du renvoi préjudiciel le nouveau règlement de procédure contient désormais une disposition à l'article 100 (1), libellée comme suit : « La Cour reste saisie d'une demande de décision préjudicielle tant que la juridiction qui a saisi la Cour de cette demande ne l'a pas retirée. Le retrait d'une demande peut être pris en compte jusqu'à la signification de la date du prononcé de l'arrêt aux intéressés visés à l'article 23 du statut. » Ainsi, le retrait tardif d'une demande préjudicielle a été très clairement encadré dans le temps, et quand bien même un tel retrait interviendrait in extremis, l'arrêt de la Cour sera prononcé dans l'intérêt d'une interprétation et d'une application uniformes du droit de l'Union.*

**Notions principales:** *décision préjudicielle, jugement de la Cour de justice dans l'affaire Van Gend & Loos, le retrait tardif d'une demande de décision préjudicielle, règles de procédure de la Cour.*

## 1. Les origines de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Le renvoi préjudiciel, prévu à l'origine à l'article 41 du Traité instituant la Communauté du charbon et de l'acier (ci-après le « Traité CECA »), puis successivement, aux articles 177 du Traité CEE et 234 du Traité CE, est à présent régi par l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »).

En contraste avec la méthode « classique » intergouvernementale qui prévalait en droit international jusqu'à l'adoption du Traité CECA, ce dernier a apporté une grande innovation en accordant à la Haute autorité de cette organisation des *pouvoirs supranationaux*. Il en découle un impératif implicite tendant à assurer aux dispositions de ce Traité et aux actes des institutions de la CECA *une interprétation uniforme* sous le

contrôle de la Cour de justice. Or, le danger de voir coexister des interprétations divergentes du Traité CECA dans les différents États membres s'avérait bien réel – danger aggravé, notamment, par la pratique administrative française selon laquelle, en cas de difficulté sérieuse d'interprétation d'un traité international, la juridiction administrative n'était pas compétente pour trancher un tel problème et devait s'en remettre à l'interprétation fournie par le Ministre des affaires étrangères.<sup>1</sup>

Toutefois, les États contractants au Traité CECA sont finalement demeurés inconséquents à cet égard. Certes, l'article 31 de ce Traité a énoncé que « la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité et des règlements d'exécution », mais, à part cela, aucune autre précision n'a été apportée. En particulier, le Traité CECA est resté muet sur les modalités d'exercice de la compétence de la Cour de justice pour interpréter le Traité, son article 41 se bornant à charger cette Cour de la tâche d'apprécier la validité des « délibérations de la Haute Autorité et du Conseil dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité ». De surcroît, l'article 41 avait peu à voir avec l'objectif visant à l'interprétation uniforme du droit communautaire. En effet, il était apparemment destiné à compléter l'article qui le précédait et qui portait sur les litiges découlant de fautes des agents communautaires. Ainsi, l'article 41 avait notamment pour but d'assurer la *répartition des compétences* concurrentes de la Cour de justice et des tribunaux nationaux en la matière.<sup>2</sup> Concernant l'appréciation de validité des actes communautaires, l'article 41 a établi une sorte de suprématie de la Cour de justice sur les tribunaux nationaux au motif que les tribunaux nationaux des États membres de la CECA n'étaient plus compétents pour procéder à une telle appréciation du fait du transfert des pouvoirs en cause à la CECA.<sup>3</sup>

L'article 177 du Traité CEE, qui a profondément modifié l'article 41 du Traité CECA, avait cristallisé dans les travaux du « groupe juridique » lors de la négociation des traités de Rome en 1956 et 1957. Conformément à la philosophie générale de ses travaux, le groupe avait pour point de départ de ses réflexions innovatrices l'analyse du système existant au sein de la CECA. Sur la base des résultats de cette analyse, le groupe s'efforçait de perfectionner le statu quo dans la mesure du possible, c'est-à-dire en allant à l'extrême limite de ce qui pouvait être politiquement acceptable.<sup>4</sup> Entre autres, le groupe juridique a estimé nécessaire d'élargir le champ d'application de la disposition à l'article 41 du Traité CECA. En effet, ce dernier est demeuré lettre morte, aucune jurisprudence en vertu de cet article n'ayant été enregistrée.<sup>5</sup> Le membre italien du « groupe juridique », N. Catalano, a dès lors encouragé ce groupe à utiliser le renvoi préjudiciel au-delà des questions de validité. Sa suggestion avait pour but l'établissement de la suprématie de

1 Frier P.-L., Petit J., *Précis de droit administratif*, 5<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2008, p. 51.

2 Boerger-De Smedt A., La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA. *Journal of European Integration History*. 2008, vol. 14, N° 2, p. 29.

3 Jerusalem F.W., *Das Recht der Montanunion*. 1954, Verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin und Frankfurt a. M., p. 60-61.

4 Pescatore P., Les travaux du « groupe juridique » dans la négociation des Traités de Rome. *Études de droit communautaire européen 1962-2007*. Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 602.

5 L'entretien avec P. Pescatore. *La genèse des traités de Rome*. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation réalisés par M. G. Melchionni et R. Ducci. Economica, 2007, Paris, p. 87.

la Cour de justice sur les États membres et sur les tribunaux nationaux également en matière d'interprétation du Traité. Elle n'a paradoxalement suscité aucune réserve de principe, ni au sein même du groupe, ni lors des négociations ultérieures à l'échelon politique, et ce malgré le fait qu'elle constituait une dérogation au pouvoir des États contractants, garanti par le droit international général des traités, de faire prévaloir leur interprétation « authentique » des traités communautaires. P. Pescatore estime que les membres du groupe juridique n'avaient peut-être pas conscience de l'importance de cette innovation.<sup>6</sup>

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, l'unique casse-tête dans la rédaction de l'article 177 du Traité CEE portait sur la question de savoir comment éluder le risque d'encombrement de la Cour qui pourrait résulter d'un afflux trop important de demandes préjudicielles. Dès lors, le libellé de cet article a été proposé en trois versions parmi lesquelles a finalement prévalu celle qui faisait la distinction entre les juridictions appelées à statuer en dernier ressort et les autres tribunaux. L'obligation de saisir la Cour de justice, à titre préjudiciel, n'incombait qu'aux juridictions suprêmes, les autres tribunaux bénéficiant d'une simple faculté de saisir ou non cette Cour.<sup>7</sup>

L'élargissement du renvoi préjudiciel aux questions d'interprétation ainsi que l'insertion de l'obligation pesant sur les tribunaux nationaux statuant en dernier ressort de saisir la Cour de justice, visaient à *assurer une interprétation uniforme* du droit communautaire, objectif qui ne ressortait pas encore de l'article 41 du Traité CECA. Ce n'est qu'en 1990 que la Cour de justice a précisé que cet article impliquait, en dépit de son libellé restrictif, également sa compétence d'interprétation relativement aux normes se rattachant au traité CECA. Il existe en effet un lien entre l'appréciation de validité et l'interprétation de la règle de droit concernée, par conséquent, un traitement différent des deux opérations serait contraire à la finalité et à la cohérence des traités.<sup>8</sup>

L'objectif poursuivi par l'article 177 du Traité CEE n'exigeait pas nécessairement, en tant que tel, que la réponse de la Cour de justice soit associée à une affaire précise, pendante devant la juridiction de renvoi concernée, dès lors que l'arrêt d'interprétation que rend la Cour produit des effets *erga omnes* et doit donc être respecté, par toute juridiction nationale de tout État membre, dans le traitement des affaires dans lesquelles serait appliquée la disposition ainsi interprétée. Une telle condition d'association avec une affaire précise semble pourtant indirectement s'imposer à la lecture du libellé de l'article 177 qui autorise la saisine de la Cour de justice dans la seule situation où une juridiction nationale estime que le renvoi est « nécessaire pour rendre son jugement ».

Or, cibler l'interprétation sollicitée sur une affaire concrète suscite plutôt des inconvénients. En effet, on relève, à juste titre, qu'« une interprétation qui va au-delà de l'analyse du critère général d'application de la norme, et qui apporte une réponse plus détaillée que nécessaire à la résolution du litige au principal peut faire naître un doute, au sein des autres juridictions nationales, quant à savoir si cette interprétation doit

6 Pescatore P., *op. cit. supra*, sub 4, p. 607.

7 Voir, par exemple, le document du Groupe de rédaction de la Conférence intergouvernementale pour le marché commun et l'Euratom du 15 décembre 1956 (l'article 25).

8 Arrêt de la Cour du 22 février 1990, Busseni, C-221/88, Rec. 1990, p. I-495, points 8 à 17.

bénéficiaire d'une application généralisée, et amener, de ce fait, les juridictions nationales à renvoyer des questions plus précises ».<sup>9</sup>

Contrairement à l'article 41 du Traité CECA, le renvoi préjudiciel en matière d'interprétation aurait été inspiré par la procédure préjudicielle existant devant la Cour constitutionnelle italienne. Effectivement, certains membres du groupe juridique ont fait l'éloge des systèmes constitutionnels, tels qu'italien ou allemand, qui combinaient des recours directs et des recours préjudiciels. Ils préconisaient que, par analogie, en droit communautaire, le recours direct soit également être complété par un renvoi préjudiciel.<sup>10</sup> L'analogie prônée n'était toutefois pas évidente, étant donné que les contextes constitutionnel et communautaire sont profondément différents.

En effet, devant une juridiction constitutionnelle la procédure préjudicielle fait partie du contrôle de constitutionnalité des normes infra-constitutionnelles.<sup>11</sup> En revanche, le renvoi préjudiciel en droit de l'Union intervient à l'effet de l'interprétation uniforme de ce dernier et ne vise en principe pas à contrôler la conformité de la législation nationale avec ledit droit. L'analogie s'avère donc peu fondée.<sup>12</sup>

Les finalités radicalement différentes, sous-jacentes au recours préjudiciel en droit constitutionnel, d'une part, et au renvoi préjudiciel en droit de l'Union, d'autre part, sont à la source de différences essentielles dans la nature des deux procédures préjudicielles. Dans le cadre constitutionnel, c'est le plus souvent le particulier lésé qui cherche à défendre ses droits fondamentaux. Par conséquent, la procédure préjudicielle est normalement engagée à l'initiative formelle de l'une des parties au litige ou du ministère public. Bien que ladite procédure puisse être ouverte également à l'initiative d'une juridiction nationale, une telle hypothèse doit plutôt être considérée comme subsidiaire. En revanche, l'intérêt sous-tendant le renvoi préjudiciel en droit de l'Union (celui de l'interprétation uniforme du droit de l'Union) suppose que la procédure préjudicielle ne saurait dépendre de l'initiative des parties à un litige donné, déjà parce que chacune d'elles se fait l'avocate de sa propre interprétation. Aussi, c'est dans l'intérêt de la justice qu'une interprétation uniforme doit être donnée. Il appartient dès lors à la seule juridiction nationale, et non aux parties au litige dont cette juridiction connaît, de prendre la décision de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel. Au regard de l'intérêt de la justice, le renvoi préjudiciel apparaît comme un instrument de coopération « de juge à juge », et non comme un « recours » à la disposition des parties.<sup>13</sup>

L'appréciation comparative des deux procédures préjudicielles doit également tenir compte de la perception des rapports entre une constitution et un traité international, telle qu'elle prévalait à l'époque de la conclusion des Traités de Rome. Dans les années 1950,

9 Meij A.W.H., Effective preliminary cooperation: some eclectic notes. *The Uncertain Future of the Preliminary Rulings Procedure*. Symposium Council of State, Netherlands, 30 January 2004, Raad van State, p. 39. Traduit par mes soins.

10 Pescatore P., *op. cit. supra*, sub 4, p. 607 et sub 5, p. 87-88.

11 Voir, l'article 23 de la loi italienne n° 87 du 11 mars 1953, l'article 100 de la loi fondamentale d'Allemagne.

12 Rasmussen M., The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*. 2008, vol. 14, N° 2, p. 89.

13 Isaac G, Blanquet M., *Droit communautaire général*. 8<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 2001, p. 341.

la conception formulée par H. Kelsen dès les années 1920, était toujours d'actualité. Selon cet auteur, « sans doute, jusqu'à présent les règles de droit international ont abandonné au seul droit interne la détermination des individus qui doivent exécuter les obligations assumées par l'État... En ce cas, les règles de droit international, les traités en particulier, obligent généralement l'État à édicter les règles de droit interne nécessaires... ».<sup>14</sup> En raison de l'autonomie intersystémique dont bénéficiait le droit interne dans la pratique constitutionnelle, à l'époque de la conclusion des Traités de Rome, les auteurs du Traité CEE ne pouvaient sérieusement envisager que les particuliers puissent invoquer l'article 177 directement devant des juridictions nationales, alors que, bien évidemment, les mêmes particuliers pouvaient directement invoquer devant les tribunaux nationaux leur constitution et déclencher, le cas échéant, une procédure en vue de faire contrôler la constitutionnalité d'une disposition mise en cause. D'où, de toute évidence, la tournure délibérément floue, qui figure à l'article 177. Au lieu de rédiger « lorsqu'une disposition [communautaire] est invoquée par une partie au litige », les auteurs de l'article 177 ont préféré la formule : « lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres ».

Cela étant, les modèles constitutionnels existants ont non seulement incité les membres du groupe juridique à adapter l'article 41 du Traité CECA, mais ils ont également eu un impact sur l'interprétation et l'application de l'article 177 du Traité CEE après l'entrée en vigueur de ce traité. Étant donné ladite disparité entre l'objectif sous-tendant le recours préjudiciel en droit constitutionnel, et la finalité sous-jacente au renvoi préjudiciel en droit de l'Union, les inspirations tirées des procédures et pratiques constitutionnelles ont plutôt été sources de problèmes de cohérence non seulement dans l'interprétation et l'application de l'article 177 (et de ceux qui lui ont succédé), dans la jurisprudence de la Cour de justice, mais également dans la jurisprudence de diverses juridictions constitutionnelles,<sup>15</sup> ainsi que dans la jurisprudence de certaines juridictions internationales, en particulier la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>16</sup>

## 2. L'arrêt *van Gend & Loos*

C'est l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *van Gend & Loos* de 1963<sup>17</sup> qui a mis en valeur les modèles « constitutionnels », tels qu'italien et allemand, qui consacrent un système « à double voie », combinant recours direct et préjudiciel. La Cour de justice a conclu à l'*effet direct* de certaines dispositions du Traité CEE en justifiant ce constat par plusieurs arguments. D'abord, tout en soulignant que l'article 177 vise à assurer l'unité

14 Kelsen H., Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public. *RCADI*, t. 14, 1926, p. 286.

15 S'agissant de la Cour constitutionnelle d'Allemagne, voir Schröder M., Die Vorlagepflicht zum EuGH aus europarechtlicher und nationaler Perspektive. *EuR*, Heft 6, 2011, p. 815-824.

16 Voir, notamment, l'arrêt du 20 septembre 2011 dans l'affaire *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, n°s 3989/07 et 38353/07.

17 Arrêt de la Cour de justice du 5 février 1963, *van Gend & Loos*, 26/62, Rec. 1963, p. 1.

d'interprétation du Traité par les juridictions nationales, la Cour de justice a relevé que ledit article « confirme que les États ont reconnu au droit communautaire une autorité susceptible d'être invoquée par leurs ressortissants devant ces juridictions ». Ensuite, la Cour a précisé que « la circonstance que le Traité... permet à la Commission et aux États membres d'attraire devant la Cour un État qui n'a pas exécuté ses obligations n'implique pas pour les particuliers l'impossibilité d'invoquer, le cas échéant, devant le juge national ces obligations... ».

L'un des juges de la Cour de justice siégeant dans l'affaire *van Gend & Loos*, R. Lecourt, a commenté cet arrêt plusieurs décennies après qu'il a été prononcé. À ses yeux, si l'arrêt *van Gend & Loos* n'avait pas été rendu et si l'effet direct des dispositions du Traité n'avait pas ainsi été consacré, les juridictions suprêmes n'auraient pas été liées par le Traité lui-même, et par conséquent, son article 177 n'aurait institué qu'une simple recommandation. En effet, selon R. Lecourt, « à quoi bon recourir à l'interprétation authentique d'une règle réputée commune si, finalement, chaque juge pouvait faire prévaloir les conceptions de son propre droit ? ».<sup>18</sup>

Les arrêts *van Gend & Loos*, ainsi que *Costa*<sup>19</sup> de 1964 ont introduit la double lecture de l'article 177 du Traité CEE : tout en visant à assurer l'interprétation uniforme du droit communautaire et prévoyant à cet effet un mécanisme de coopération entre juges, cet article pourrait également constituer une *voie* que les parties au litige pendant devant un tribunal national peuvent emprunter pour faire valoir les droits individuels qu'elles tiennent du Traité ou qui dérivent de celui-ci. Ainsi, de l'avis de R. Lecourt, le renvoi préjudiciel met sur pied une « sauvegarde du droit des personnes ». Il ne tiendrait dès lors pas du hasard que les contours d'une conception communautaire des droits fondamentaux (construite sur la base de l'arrêt pionnier dans l'affaire *Internationale Handelsgesellschaft* de 1970)<sup>20</sup> aient cristallisé précisément par le canal de la procédure préjudicielle, une telle avancée semblant difficilement réalisable dans le cadre des autres voies de recours<sup>21</sup>.

### 3. Les deux perceptions complémentaires du renvoi préjudiciel dans la jurisprudence de la Cour de justice

La double lecture de l'article 177 que permettent les arrêts *van Gend & Loos* et *Costa*, a trouvé son prolongement dans la jurisprudence ultérieure de la Cour de Justice de l'Union européenne. Ainsi, deux courants jurisprudentiels subsistent.

Le courant jurisprudentiel dominant met l'accent sur le renvoi préjudiciel en tant qu'outil permettant le *dialogue de juge à juge*. Selon cette conception, il revient au juge

18 Lecourt R., Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulois, Paris, Dalloz, 1991, p. 353-354.

19 Arrêt de la Cour de justice du 15 juillet 1964, *Costa*, 6/64, Rec. 1964 p. 1141.

20 Arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. 1970 p. 1125.

21 Lecourt R., *op. cit. supra*, sub 18, p. 355-356.

national de saisir la Cour de Justice de l'Union dès lors qu'il a un doute quant à l'interprétation à donner à une règle de droit de l'Union. Le juge national est maître de la décision de renvoyer ou non. Il est libre de refuser de renvoyer alors que les parties le lui demandent, il peut renvoyer d'office sans que cela ait été réclamé par les parties,<sup>22</sup> et peut décider de renvoyer alors même que celles-ci s'opposent à un tel renvoi. La faculté accordée au juge national permet ainsi d'éviter l'écueil qui consisterait à laisser aux parties la possibilité d'instrumentaliser le renvoi préjudiciel pour le mettre au service de leurs propres intérêts.

La Cour exige également que la question préjudicielle qui lui parvient soit liée à une affaire précise. Il découle de cette exigence que la décision de renvoi doit être motivée et qu'elle doit exposer les motifs pour lesquels la question posée est nécessaire en vue de résoudre le litige.

Le second courant correspond davantage à la perception du renvoi préjudiciel en tant qu'instrument permettant aux particuliers de faire valoir les droits qui leur sont conférés par le droit de l'Union. Pour autant, ce second courant jurisprudentiel ne saurait être complètement distingué du premier. En effet, loin de nier l'essence du renvoi préjudiciel comme outil à la base du dialogue de juge à juge, il vise plutôt à empêcher qu'une juridiction nationale puisse refuser de poser une question préjudicielle en méconnaissance des droits que les particuliers tiennent du droit de l'Union. Cette ligne jurisprudentielle se veut plus « protectrice » que la première, et vise à circonscrire les éventuelles dérogations à l'obligation de renvoyer qui découlent, pour les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, de l'article 267 [3] TFUE.

C'est dans l'arrêt *CILFIT*<sup>23</sup> que la Cour a posé les jalons de sa jurisprudence en matière de dérogation à l'obligation de renvoyer prévue à l'article 267 [3] TFUE. Une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours ne pourra ainsi être dispensée de son obligation de renvoi que dans l'hypothèse où elle se trouve en présence d'un acte clair et d'un acte éclairé. L'usage de cette dérogation entraîne inévitablement une obligation d'exposer les motifs du refus de renvoyer à la lumière des conditions posées par l'arrêt évoqué.

Se pose alors la question des conséquences qui peuvent découler d'une inexécution de l'obligation de renvoyer alors même que la juridiction statuant en dernier ressort ne peut justifier se trouver dans l'hypothèse d'un acte clair et d'un acte éclairé. C'est dans son désormais célèbre arrêt *Köbler*<sup>24</sup> que la Cour a apporté une réponse à cette question. L'arrêt *Köbler* porte sur l'engagement de la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui sont imputables audit État. Classiquement, on dénombre trois conditions cumulatives pour l'engagement d'une telle responsabilité : que la règle violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation et le dommage subi. Dès lors, la responsabi-

22 Mollard Ph., Quand le juge national doit-il soulever d'office des questions de droit européen ? *ERA Forum*, N° 11, 2011, p. 537-543.

23 Arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 1982, *CILFIT* e.a., 283/81, Rec. 1982, p. 3415.

24 Arrêt de la Cour de justice du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. 2003 p. I-10239.

lité de l'État peut-elle être engagée si une juridiction nationale visée à l'article 267 [3] TFUE refuse de renvoyer au mépris de son obligation de le faire ? Constatant qu'« une juridiction statuant en dernier ressort constitue par définition la dernière instance devant laquelle les particuliers peuvent faire valoir les droits que le droit communautaire leur reconnaît », la Cour de justice ouvre, aux « particuliers qui se prévalent du droit communautaire », « la possibilité d'obtenir devant une juridiction nationale réparation du préjudice causé par la violation de ces droits du fait d'une décision d'une juridiction statuant en dernier ressort ».

En principe, un État membre peut donc être tenu responsable pour les violations du droit de l'Union commises par ses juridictions suprêmes. On ne saurait cependant tirer de l'arrêt *Köbler* la conclusion que la responsabilité de l'État pourrait être engagée du seul fait de l'inexécution de l'obligation de renvoi préjudiciel.

En effet, la Cour ne constate à aucun moment dans l'arrêt évoqué que la disposition relative au renvoi préjudiciel a pour objet de conférer des droits aux particuliers. Or, il s'agit là de l'une des conditions nécessaires à l'engagement de la responsabilité de l'État. L'inexécution par une juridiction visée à l'article 267 [3] TFUE de son obligation de renvoyer ne saurait, dès lors, à elle seule, être une cause d'engagement de la responsabilité de l'État. Les États membres ne pourront ainsi voir leur responsabilité engagée que dans l'hypothèse où le refus de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel conduit à méconnaître un droit matériel, invocable par le particulier, que celui-ci tire du droit de l'Union européenne.

#### 4. Sur le retrait tardif de l'affaire préjudicielle

La double lecture de l'article 267 TFUE, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour de justice, se trouve également à la source d'un problème sensible qui a émergé, subitement, à la fin des années 2000. Une demande de décision préjudicielle introduite devant la Cour de justice par une juridiction danoise est à l'origine de ce problème. Les questions préjudicielles posées par cette dernière visaient la notion de « circonstances extraordinaires » au sens de l'article 5 du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol. La résolution de l'affaire concernée dépendait de l'interprétation à donner à ladite notion. M. Kramme, passager d'un vol de la compagnie SAS, a saisi la juridiction danoise d'une plainte tendant à l'indemnisation due en raison de l'annulation de ce vol suite aux problèmes techniques qui ont empêché sa réalisation. La réclamation adressée par M. Kramme à la SAS en vue de son indemnisation avait été rejetée précisément au motif qu'il existait des « circonstances extraordinaires » justifiant l'annulation du vol en cause et s'opposant à toute indemnisation des passagers concernés.

Au sein de la Cour de justice, une chambre à cinq juges a été désignée en vue du traitement de ladite affaire. La procédure s'est normalement déroulée jusqu'à la phase

du délibéré. La formation de jugement a statué sur le fond, arrêté le texte de son arrêt, celui-ci a été transmis aux traducteurs et son prononcé a été fixé au 28 février 2008, date qui a été communiquée aux intéressés. C'est au stade ultime de la procédure, juste avant le prononcé de cet arrêt, que la juridiction de renvoi a informé la Cour de justice qu'elle retirait l'affaire, les parties au litige étant parvenues à un règlement amiable (M. Kramme avait en effet accepté une offre d'indemnisation de la part de la compagnie aérienne et retiré sa plainte). Un tel retrait, très tardif, dont les circonstances factuelles laissaient planer des interrogations, a provoqué la question de savoir, si et dans quelle mesure, la compétence de la Cour de justice pour statuer, à titre préjudiciel, est liée à l'affaire précise dans le cadre de laquelle la juridiction de renvoi a décidé de saisir cette Cour.

Il convient d'emblée de rappeler que l'article 267 TFUE précise les relations entre la juridiction de renvoi et la Cour de justice dans le déroulement de leur dialogue et la réalisation des objectifs poursuivis par la procédure préjudicielle. S'agissant, tout d'abord, de la juridiction de renvoi, elle est seule habilitée à saisir la Cour de justice, à condition qu'elle l'estime « nécessaire pour rendre son jugement ». Il s'ensuit, en premier lieu, qu'un renvoi préjudiciel prononcé, alors que la procédure devant la juridiction nationale est close, serait irrecevable.<sup>25</sup> En second lieu, si les parties à l'affaire dans le cadre de laquelle la juridiction de renvoi a décidé de poser des questions préjudicielles, parviennent à régler leur litige, en concluant un règlement amiable, avant que la Cour de justice ait pu prononcer son arrêt préjudiciel, la juridiction de renvoi est obligée de dessaisir immédiatement cette Cour en retirant sa demande préjudicielle. En effet, l'arrêt à venir n'est plus « nécessaire [à la juridiction nationale] pour rendre son arrêt ». Concernant, ensuite, la Cour de justice, celle-ci est censée coopérer loyalement avec la juridiction de renvoi qui l'a saisie et, par conséquent, une fois que cette dernière a retiré sa demande, elle ne saurait en principe statuer sur l'affaire.

Malgré cette position de principe, il y a lieu d'admettre que - dans certaines circonstances spécifiques telles que des incidents de procédure devant la juridiction de renvoi survenus à un stade très avancé - l'article 267 TFUE peut être interprété comme autorisant, par exception, la Cour de justice à ne pas clôturer la procédure préjudicielle avant le prononcé de son arrêt, en dépit du retrait de l'affaire par la juridiction de renvoi.

À cet égard, il convient de relever, *primo*, que, certes, si on concevait le renvoi préjudiciel comme un « recours » disponible entre les mains du justiciable, opérant au service de ses droits, le prononcé de l'arrêt de la Cour de justice dans les circonstances évoquées serait exclu. En effet, dès lors que l'affaire ayant des incidences sur les droits de l'intéressé a disparu, la question de la protection de ses droits ne se pose plus. Rappelons, toutefois, que l'objectif essentiel du renvoi préjudiciel consiste à assurer une interprétation et une application uniformes du droit de l'Union. Au regard d'un tel objectif, il n'est guère nécessaire qu'il y ait une affaire précise pendante au moment du prononcé de l'arrêt de la Cour de justice, étant donné que les effets dudit arrêt sont susceptibles de s'étendre également aux autres affaires similaires qui peuvent subsister, au sein de l'Union, indépendamment de l'affaire retirée.

---

25 Boulouis J., Darmon M., Huglo J.-Q., *Contentieux communautaire*. 2<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2001, p. 19 et 24.

*Secundo*, certes, un arrêt rendu à titre « préjudiciel » suppose par définition l'existence d'une affaire pendante à la résolution de laquelle il est censé contribuer. Toutefois, cela n'entraîne pas nécessairement que la compétence préjudicielle de la Cour de justice soit liée à une seule affaire précise pendante, tant qu'il existe, devant les juridictions des États membres, des affaires similaires dans lesquelles se posent les mêmes questions préjudicielles, l'arrêt de la Cour de justice étant dès lors nécessaire pour leur résolution.

*Tertio*, en imposant à la compétence de la Cour de justice le caractère « préjudiciel », le constituant de l'Union souhaitait de toute évidence en encadrer l'exercice, afin de ne pas permettre à la Cour de justice d'interpréter le droit de l'Union *in abstracto*, hors d'un contexte concret défini par les faits inhérents à une affaire précise. En effet, la compétence pour interpréter les traités *in abstracto* devrait être réservée au législateur de l'Union et non au pouvoir judiciaire. Cela étant, il n'est pas nécessairement contraire à l'exigence tenant au contexte concret de l'interprétation à donner, de pouvoir rendre, le cas échéant, un arrêt malgré le retrait *in extremis* de l'affaire appréciée. Effectivement, tant que la Cour de justice statue, en l'occurrence, dans le respect de sa mission préjudicielle et rend son arrêt dans le contexte précis de l'affaire renvoyée, il ne saurait être considéré comme un excès de pouvoir le fait de prononcer cet arrêt même si l'affaire donnée a été formellement retirée *in extremis*, dès lors que la Cour de justice ne procède pas, dans l'arrêt ainsi prononcé, à une interprétation *in abstracto*.

Étant donné le caractère inédit de la question de savoir quelles sont les conséquences à donner à un retrait très tardif de la demande préjudicielle, alors que le Règlement de procédure était muet à cet égard, et faute de temps disponible, nécessaire pour donner une réponse suffisamment réfléchie, la formation de jugement concernée a décidé de ne pas prononcer l'arrêt *Kramme* et de clore la procédure. Cela étant, ce problème, posé désormais dans un contexte général, a attiré l'attention de l'ensemble des membres de la Cour de justice et est devenu l'objet d'une analyse circonstanciée. *In fine*, après des discussions parfois vives, la Cour de justice a adopté une position formelle, favorable à la possibilité de prononcer des arrêts dans des situations de retrait très tardif de l'affaire renvoyée, privilégiant ainsi l'objectif primaire sous-tendant le renvoi préjudiciel qui vise à assurer une interprétation et une application uniformes du droit de l'Union. Elle a proposé à cet effet au Conseil une modification explicite de son Règlement de procédure. La disposition proposée autorisait, par dérogation à la règle générale, la Cour de justice à continuer la procédure malgré le retrait de la demande de décision préjudicielle par la juridiction de renvoi. Cela étant, l'exception proposée n'avait qu'une portée bien limitée. En effet, le retrait d'une demande devait produire ses effets, à moins qu'il ait été effectué postérieurement à la signification de la date du prononcé de l'arrêt aux intéressés. Ainsi, la disposition proposée n'était applicable qu'aux retraits survenus au moment où la formation de jugement a déjà statué, mais où son arrêt n'a pas encore été prononcé, étant entendu que la date du prononcé a déjà été communiquée aux intéressés.

Pour étayer sa proposition, la Cour de justice a rappelé que, en situation de retrait trop tardif, il peut y avoir des affaires similaires suspendues dans l'attente de l'arrêt à intervenir. Si celui-ci n'était pas prononcé, en raison d'un tel retrait, il conviendrait de

reprendre au stade initial le traitement de ces affaires suspendues avec pour conséquence un retard inacceptable dans leur traitement.

Bien que certains États membres aient manifesté une forte résistance à cette proposition de la Cour de justice, d'une part, en évoquant le risque d'une atteinte aux prérogatives des juridictions nationales et, d'autre part, en s'interrogeant sur l'utilité d'une réponse apportée par la Cour de justice, étant donné que l'affaire qui était à son origine n'existe plus, la modification correspondante du Règlement de procédure a été au bout du compte approuvée par le Conseil.<sup>26</sup>

La règle évoquée figure désormais à l'article 100 [1] du nouveau Règlement de procédure de la Cour entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012 et est libellée comme suit : « *Le retrait d'une demande peut être pris en compte jusqu'à la signification de la date du prononcé de l'arrêt aux intéressés visés à l'article 23 du statut.* » Elle procède des deux impératifs sous-jacents du renvoi préjudiciel, à savoir, d'une part, l'objectif visant à assurer l'interprétation uniforme du droit de l'Union, et, d'autre part, l'intérêt à une protection effective des droits que le droit de l'Union confère aux particuliers.

En effet, l'insertion de la nouvelle règle dans le Règlement de procédure est susceptible d'empêcher que le traitement d'affaires similaires suspendues dans l'attente du prononcé de l'arrêt à intervenir ne soit prolongé au-delà de ce qui serait compatible avec le respect du droit des justiciables à ce que leur affaire soit jugée dans un délai raisonnable.

## Bibliographie

- Arrêt de la Cour de justice du 22 février 1990, *Busseni*, C-221/88, Rec. 1990, p. I-495.
- Arrêt de la Cour de justice du 5 février 1963, *van Gend & Loos*, 26/62, Rec. 1963, p. 3.
- Arrêt de la Cour de justice du 15 juillet 1964, *Costa*, 6/64, Rec. 1964 p. 1141.
- Arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. 1970 p. 1125.
- Arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 1982, *CILFIT e.a.*, 283/81, Rec. 1982, p. 3415.
- Arrêt de la Cour de justice du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. 2003 p. I-10239.
- Boerger-De Smedt, A. La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA. *Journal of European Integration History*. 2008, vol. 14, N° 2.
- Boulouis J., M. Darmon M., Huglo J.-Q., *Contentieux communautaire*. 2<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2001.
- Frier P.-L., Petit J., *Précis de droit administratif*. 5<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2008.
- Gaudissart M.-A., La refonte du Règlement de procédure de la Cour de justice. *Cahiers de droit européen*, 2012, Numéro 3.
- Isaac G., Blanquet M., *Droit communautaire général*. 8<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 2001.
- Jerusalem F.W., *Das Recht der Montanunion*. 1954, Verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin und Frankfurt a. M.

26 M.-A. Gaudissart : La refonte du Règlement de procédure de la Cour de justice. *Cahiers de droit européen*, 2012, Numéro 3, p. 643-644.

- Kelsen H., Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public. *RCADI*, t. 14, 1926.
- La genèse des traités de Rome*. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation réalisés par M. G. Melchionni et R. Ducci. Economica, 2007, Paris.
- Lecourt R., Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991.
- Malenovský, J. Le renvoi préjudiciel perçu par trois Cours « souveraines ». *Journal de droit européen*. Juin 2013.
- Meij A.W. H., Effective preliminary cooperation : some eclectic notes. *The Uncertain Future of the Preliminary Rulings Procedure*. Symposium Council of State, Netherlands, 30 January 2004, Raad van State.
- Mollard Ph., Quand le juge national doit-il soulever d'office des questions de droit européen ? *ERA Forum*, N° 11, 2011.
- Pescatore, P., Les travaux du « groupe juridique » dans la négociation des Traités de Rome. *Études de droit communautaire européen 1962-2007*. Bruxelles : Bruylant, 2008.
- Rasmussen, M. The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*. 2008, vol. 14, N° 2.
- Schröder M., Die Vorlagepflicht zum EuGH aus europarechtlicher und nationaler Perspektive. *EuR*, Heft 6, 2011.

## KAIP TRAKTUOTI VĒLYVĄ PRAŠYMO PRIIMTI PREJUDICINĮ SPRENDIMĄ ATSIĖMIMĄ

Jiří Malenovský

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Liuksemburgas

**Santrauka.** Savo praktikoje, susijusioje su SESV 267 straipsniu, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, regis, svyruoja tarp dviejų skirtingų požiūrių. Pagal vyraujančią jurisprudencijos kryptį prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra instrumentas, skirtas dialogui tarp nacionalinių teisėjų ir Sąjungos teisėjo, dialogui, kuris savo nuoseklumu leidžia Teismui atlikti jam pavestą vaidmenį – užtikrinti Sąjungos teisės aiškinimo ir taikymo vienodumą. Kita vertus, antroji jurisprudencijos kryptis prašymą priimti prejudicinį sprendimą laiko priemone privatiems asmenims užsitikrinti pagarbą savo teisėms, kylančioms iš Sąjungos teisės.

Šie du požiūriai į prašymą priimti prejudicinį sprendimą neseniai buvo susikirtę per diskusijas, susijusias su ypatingu prejudicinio sprendimo priėmimo proceso aspektu: prašymą pateikęs teismo vėlyvu prejudicinio klausimo atsiėmimu. Iš tiesų, manydamas, kad Teismo atsakymas nebėra „būtinas sprendimui nagrinėjamoje byloje priimti“, prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas galėdavo atsiimti minėtą klausimą bet kuriuo momentu, taip pat ir tuomet, kai jau būdavo pasibaigę Teismo pasitarimai ir šalims būdavo pranešta sprendimo paskelbimo data. Todėl Teismo kompetencija darėsi vis labiau priklausoma nuo galimų procesinių veiksmy (šalių susitarimų, taikos sutarčių ir t. t.), atliekamų in extremis nacionaliniuose teismuose ir kartais leidusių sklįsti abejonėms dėl pagrindinės bylos šalių galimai atliekamos Teismo instrumentalizacijos. Iš kilo būtinybė rasti šios problemos sprendimą.

*Tuomet ir susikirto minėti požiūriai į prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Iš tiesų, jei prašymas priimti prejudicinį sprendimą vertinamas kaip papildomas instrumentas pagarbai individų teisėms, jų kildinamoms iš Sąjungos teisės, užtikrinti, tai, nacionaliniam teismui išsprendus ginčą ir patenkinus ieškovo reikalavimus, ESTT nebereikia priimti sprendimo. Tačiau, priešingai, jei prašymas priimti prejudicinį sprendimą suvokiamas kaip instrumentas, leidžiantis užtikrinti Sąjungos teisės aiškinimo ir taikymo vienodumą, šis sprendimas gali pasirodyti būtinas. Iš tiesų, nepasisakydamas in abstracto, konkrečiu atveju priimamu prejudiciniu sprendimu Teismas įtvirtina aiškinimą, kuris turės būti taikomas visų 27 valstybių narių teismų visose panašiose bylose. Būtent šiuo atveju sprendimas gali išlikti būtinas, net jei nebelieka ginčo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme.*

*Siekiant apsaugoti šį požiūrį į prašymą priimti prejudicinį sprendimą, naujojo procedūros reglamento 100 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta tokia nuostata: „Teismas nagrinėja prašymą priimti prejudicinį sprendimą tol, kol tokį prašymą pateikęs teismas jo neatsiėmė. Į prašymo atsiėmimą gali būti atsižvelgta iki pranešimo apie sprendimo paskelbimo datą įteikimo Statuto 23 straipsnyje nurodytiems suinteresuotiesiems asmenims“.*

*Taip vėlyvas prašymo priimti prejudicinį sprendimą atsiėmimas buvo labai aiškiai apribotas laike, ir net jei toks prašymas bus pateiktas in extremis, Teismo sprendimas bus paskelbtas siekiant užtikrinti vienodą Sąjungos teisės aiškinimą ir taikymą.*

**Reikšminiai žodžiai:** *prejudicinis sprendimas, Teisingumo Teismo Van Gend & Loos bylos sprendimas, vėlyvas prašymo priimti prejudicinį sprendimą atsiėmimas.*

## HOW TO TREAT THE LATE WITHDRAWAL OF A REQUEST FOR A PRELIMINARY RULING

Jiří Malenovský

Court of Justice of the European Union, Luxembourg

**Summary.** *In its jurisprudence relating to Article 267 TFEU, the Court of Justice of the European Union seems to oscillate between two different approaches. According to the jurisprudential mainstream, the preliminary ruling is an instrument of dialogue between national courts and the Court of Justice. This constant dialogue can fulfill the role assigned to the Court to ensure consistency of interpretation and application of Union law. Another line of cases, however, seems to make preliminary rulings means for individuals to ensure their rights which derive from EU law. These two visions of the preliminary references recently have been opposed in discussions about a particular aspect of the preliminary procedure, which is the late withdrawal of the question referred by the national court. In fact, when the national court considered that the response of the Court of Justice was not “necessary to render judgment,” it could, at any time, including both before and after the deliberate publication, date the judgment to the parties and remove this issue. Therefore, the jurisdiction of the Court of Justice became dependent on matters of procedure (dealings between the parties, amicable*

agreements, etc.) that occurred in extremis before the national court, which sometimes cast doubt on a possible manipulation of the Court by the parties to the main proceedings. It became necessary to find a solution to solve this problem.

The two different visions were then compared. If the preliminary ruling is conceived as an additional instrument for the rights that individuals derive from EU law, there is no need for the Court of Justice of the European Union to make a decision when the dispute is resolved before the national court and the defendant has obtained satisfaction. Conversely, if the preliminary ruling is conceived as an instrument to ensure the uniform application and interpretation of EU law, this judgment may be necessary. In fact, without deciding in abstracto, the Court in its judgement will anchor an interpretation that should be applied in all similar cases in the courts of the 27 Member States. In this case, a judgment may still be necessary, even if the dispute before the national court ended off. In order to preserve this approach, the new Rules of Procedure now contain a provision in Article 100 (1) which reads as follows: “The Court shall remain seized of a request for a preliminary ruling for as long as it is not withdrawn by the court or tribunal which made that request to the Court. The withdrawal of a request may be taken into account until notice of the date of delivery of the judgment has been served on the interest persons referred to in Article 23 of the Statute”.

Thus, the late withdrawal of a request for a preliminary ruling is clearly limited in time and, even if such removal would occur in extremis, the judgment of the Court will be delivered in the interest of interpretation and uniform application of Union law.

**Keywords:** preliminary ruling, Van Gend & Loos judgment of the Court of Justice, late withdrawal of a request for a preliminary ruling, Rules of procedure of the Court.

---

**Jiří Malenovský**, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas, Masaryko universiteto (Brno, Čekijos Respublika) Teisės fakulteto Viešosios tarptautinės teisės profesorius. Mokslinių tyrimų kryptis: santykiai tarp įvairių teisinių tvarkų (tarptautinės teisės, nacionalinės teisės ir ES teisės).

**Jiří Malenovský**, Judge, Court of Justice of the European Union, Professor in Public International Law, Faculty of Law, Masaryk University in Brno, Czech Republic. Research interests: relations between different legal orders (international law, domestic law and the law of the Union).