

Faut-il limiter les saisines de la Cour aux questions importantes ?

- Instituer une procédure d'avis (notamment sur une question de droit nouveau, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges) ?
- Instituer un système de filtrage des saisines ?
- vers un arrêt "CILFIT 2", moins restrictif ?

La question de l'amélioration et de l'accélération de la procédure de la question préjudicielle étant en débat de manière récurrente, tout a été dit quelque part et par quelqu'un sur ce thème et il ne reste à un orateur – surtout devant un illustre prétoire particulièrement averti – que la tâche ingrate d'aligner des rappels voire des banalités.

C'est sous ces auspices que je me permets de m'aventurer dans la question de savoir s'il faut limiter les saisines de la Cour aux questions importantes.

Y a-t-il trop de questions préjudicielles ?

Poser la question présuppose qu'il arrive que des questions peu importantes soient posées à la Cour et, d'une manière plus générale, que celle-ci soit saisie d'un trop grand nombre de questions préjudicielles. Ceci étant dit, il ne semble pas que ce soit le nombre absolu – environ 200 questions préjudicielles pour une population de quelque 500 millions d'habitants, avec des centaines de juridictions habilitées à poser des questions et une bonne centaine de juridictions obligées de poser de telles questions lorsque l'interprétation du droit communautaire est en cause. C'est en revanche l'importance que revêtent certains arrêts de la Cour, de sorte que leur instruction et leur solution méritent la concentration de tous les efforts de la Cour et que des questions d'importance mineure ne peuvent qu'entraver, de manière bien contreproductive, la tâche essentielle de la Cour, qui consiste dans la recherche d'assurer l'unité, la cohérence et le développement du droit communautaire.

Justement, l'obligation de saisir la Cour des questions d'interprétation du droit communautaire ne saurait conduire à ce que ces affaires, qui revêtent normalement pour la juridiction qui pose la question, une grande importance, subissent des retards injustifiables devant le justiciable.

Or, dans la pratique, ces deux exigences d'interprétation uniforme tous azimuts et de solutions rapides se révèlent antagonistes: plus de questions préjudicielles entraînent inéluctablement un retard dans la réponse à celles-ci.

Soit dit en passant qu'il est affirmé par d'aucuns que la multiplication des questions préjudicielles, loin de contribuer à accroître l'uniformité de l'interprétation du droit communautaire, risque au contraire de la saper, la Cour courant le risque de se contredire elle-même, ce risque devenant plus aigu encore en cas d'augmentation des effectifs de la Cour.¹

Certains plaident d'ailleurs en faveur d'une limitation des questions préjudicielles, non pour délester la Cour de justice d'une charge de travail nuisant à son bon fonctionnement, mais parce qu'ils ont l'impression que le système actuel se caractérise par une intervention excessive de la Cour de justice conduisant à une infantilisation et une marginalisation du rôle du juge national dans l'interprétation du droit communautaire.²

L'augmentation des effectifs de la Cour semblant difficilement réalisable à court terme, il ne

¹ Jan KOMÁREK, *In the Court(s) We Trust ?*, *European Law Review* 2007

² Gareth DAVIES, *Abstractness and concreteness in the preliminary ruling procedure: implications for the division of powers and effective market regulation*, in Shuibhne, N.N. (ed.), *Regulating the Internal Market* (Edward Elgar, 2006)

reste que la possibilité de limiter le nombre de questions préjudicielles posées à la Cour.

Peut-on alors limiter le nombre des questions préjudicielles à telle enseigne que la cohérence de l'interprétation du droit communautaire n'est pas malmenée tout en restant raisonnablement rapide ?

Il n'existe pas mille manières pour y parvenir.

Qui sera à l'origine de la sélection, la Cour elle-même ou les juridictions des Etats membres ?

L'institution d'une procédure d'avis

Dans la foulée de l'enseignement de l'arrêt CILFIT, une possibilité consisterait à instituer une procédure d'avis, notamment sur une question de droit nouveau, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Les juges nationaux seraient dispensés de poser une question d'ores et déjà résolue d'autorité par la Cour. On sait que de telles procédures existent, sous une forme ou une autre, dans un certain nombre d'Etats membres. Il faudrait bien entendu régler la question de la saisine de la Cour en la matière: pourrait-elle être saisie par les autorités communautaires (Conseil, Commission, etc.) sur une question précise ? Pourrait-elle se saisir elle-même d'office d'une question ? Elle serait dès lors saisie en dehors de tout contentieux et de manière abstraite. Là, on ne serait à coup sûr plus très éloigné d'un pouvoir normatif de la Cour, ce qui serait le cas échéant de nature à heurter certains esprits qui dénie aux juridictions le pouvoir de se prononcer par voie de disposition générale. S'agirait-il toujours d'une juridiction ou d'une instance normative ? Pourrait-elle être saisie par les juridictions nationales ? Pour qu'il y ait une différence avec la procédure de la question préjudicielle traditionnelle, il faudrait bien que la question soit posée de manière abstraite, en dehors de tout litige. Mais sur base de quels critères ces questions seraient-elles posées ? L'avis, formulé de manière générale, ne «collerait» alors pas forcément aux cas d'espèce auxquels les juridictions nationales se trouvent le cas échéant confrontées. Et puisqu'on parle d'avis, serait-il contraignant ?

Il semble qu'on s'engage là dans des solutions radicalement nouvelles aux implications difficiles à mesurer *a priori*.

Un système de filtrage des saisines.

Une autre possibilité consisterait à réserver à la Cour la faculté de sélectionner, plus ou moins discrétionnairement, le cas échéant sans aucune motivation, les questions auxquelles elle estimerait utile de répondre.

Ce système est pratiqué dans un certain nombre d'Etats membres et on y vante sa vertu. N'a-t-on pas parlé du malheureux pays *Volumia* où la juridiction suprême est obligée de répondre à tous les recours portés devant elle, sans aucun système de filtrage, avec un encombrement qui rend les délais de solution des litiges intolérables et conduit à une jurisprudence chaotique voire contradictoire au niveau même de la juridiction suprême ?³ – On couvre au contraire d'éloges le pays *Selectia* où la juridiction suprême choisit, parmi les recours portés devant elle, un petit nombre aux enjeux importants concernant les principes juridiques à affirmer ou à développer: loin de devoir apporter des solutions aux litiges individuels ou d'un intérêt juridique mineur, elle peut se concentrer à fixer, à façonner la jurisprudence et à promouvoir le droit dans des domaines laissés en friche par le législateur.

³ Michal BOBEK, *Quantity or quality ? Re-assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe*

Un tel système est-il transposable à la Cour de justice ?

Il y a au départ une très grande différence avec les systèmes nationaux: devant une juridiction nationale, ce sont les parties qui saisissent celle-ci de leur litige. Si celle-ci refuse d'accepter de connaître du litige, on en reste là, aucune autre juridiction ne peut être saisie, l'autorité de la juridiction suprême reste intacte. – Dans ce cas de la Cour de justice, ce ne sont pas les parties, mais les juridictions nationales qui la saisissent, et parmi celles-ci, des juridictions suprêmes à la longue et prestigieuse tradition, très jalouses de leur autorité. Il a dans certains cas fallu beaucoup de reniement pour se résoudre de se dessaisir en faveur de la Cour de justice pour faire interpréter une norme communautaire et se soumettre à son autorité. Comment serait ressenti un refus, par la Cour de justice, de connaître de questions considérées comme suffisamment importantes par ces juridictions pour qu'elles les lui posent ? Combien de fois la Cour pourrait-elle répéter l'exercice ? Le danger ne serait-il pas réel que ces juridictions boudent désormais la Cour – théorie de l'acte clair oblige ? On a pointé du doigt le danger que les juridictions voient de la lumière là où se pose *a priori* une question de droit communautaire obscure.⁴ Les juridictions nationales, juges communautaires à leur tour, se débrouilleraient alors seules, marginalisant – dans la pire des hypothèses – la Cour qui serait privée de son rôle de maintenir l'unité de l'interprétation du droit communautaire. Il est vrai que la Cour pourrait reprendre en mains la situation *via* la jurisprudence *KÖBLER*, mais on serait très loin de la situation de confiance réciproque et de collaboration étendue qui est le fondement indispensable du mécanisme de la question préjudicielle dans un système international, si particulier soit-il. L'équilibre de collaboration qui s'est instauré entre la Cour de justice et les juridictions nationales est fragile, et le risque est réel que d'un trop on bascule très rapidement vers un trop peu.

Vers un arrêt «CILFIT 2», moins restrictif ?

L'autre solution consisterait à laisser aux juridictions nationales le soin de déterminer elles-mêmes les questions qu'elles estiment importantes pour la cohérence de l'interprétation du droit communautaire par une édulcoration des critères retenus dans l'arrêt CILFIT.⁵ Pour rappel, le juge national, saisi d'une question de droit communautaire, peut se dispenser de poser une question préjudicielle si la réponse à la question n'est pas de nature à avoir une influence sur la solution du litige; si la question soulevée est identique à une question d'ores et déjà résolue par la Cour, même à défaut d'une stricte identité des questions en litige; ou si l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse aucune place à un doute raisonnable (théorie de l'«acte clair»). Mais avant de conclure à l'existence d'une telle situation, le juge national doit être convaincu que la même solution s'imposerait également aux autres juridictions des Etats membres et à la Cour de justice (ce qui implique, entre autres, d'avoir égard aux différentes versions linguistiques de la disposition donnant lieu à interprétation).

De toute manière, eu égard à l'explosion des langues officielles de l'Union européenne, les critères CILFIT devraient à terme être revus. Exiger du juge national de comparer les versions linguistiques d'un même texte ou jugement n'est plus réaliste ni opérationnel. On exigera de plus du juge national d'apprécier avec bon sens si un problème est d'importance mineure, auquel cas il doit se convaincre d'avoir la capacité d'y apporter lui-même la solution, et cela, sur les seules bases de ses connaissances et de sa compréhension du droit communautaire. Il appliquera également de manière souple la question des solutions identiques déjà apportées à un problème par la Cour (et il

⁴ intervention du juge Leif SEVÓN lors du colloque organisé par la CCBE sur l'architecture judiciaire de l'Union européenne du 15 novembre 2004, cité in C. NAÔME, Le recours préjudiciel en droit européen, Guide pratique, Larcier 2007, n° 442, p. 273

⁵ arrêt du 6 octobre 1982, *CILFIT / Ministero della Sanità*, C-283/81

se dispensera peut-être de poser une question sur le classement tarifaire de pyjamas si une solution a déjà été fournie pour celui des chemises de nuit).

Un système dans lequel la juridiction nationale proposerait une solution à la Cour aurait – surtout lorsque cette proposition émanerait d'une juridiction suprêmes nationale – le désavantage d'introduire une hiérarchie très claire entre la Cour de justice et les juridictions suprêmes nationales – la juridiction nationale serait le cas échéant ouvertement désavouée – alors que jusqu'ici on s'est plutôt tenu à l'idée – peut-être quelque peu romantique – d'une collaboration de ces instances respectives et une division de leur travail.

Bien sûr, la tentation de contourner le recours à une question préjudicielle est particulièrement grande dans les affaires qui, en droit national déjà, apparaissent comme urgentes et que le juge national – ainsi que, probablement les parties – veulent à tout prix éviter un allongement de la procédure nationale moyennant la superposition d'une procédure internationale qu'ils ne maîtrisent pas. On le voit très bien, on peut sans exagération affirmer que la question de la rapidité de la réponse aux questions préjudicielles est vitale pour la survie du système.

Mais de plus et en toute hypothèse, la contrepartie d'une limitation de la saisine de la Cour par les juridictions nationales consisterait dans une meilleure connaissance, par celles-ci, du droit communautaire. En effet, il a été souligné à satiété que la Cour de justice n'est pas la seule juridiction communautaire, les juridictions nationales en constituent aussi, elles sont même fréquemment qualifiées de juridictions communautaires de droit commun, en ce qu'elles sont à leur tour appelées à interpréter le droit communautaire et qu'elles constituent le «bras séculier» du droit communautaire, étant les seules appelées à l'appliquer et à en sanctionner l'inobservation.

Il faudrait donc tirer les conséquences logiques de ce constat que les juridictions nationales sont des juridictions communautaires à part entière et exiger, soit au recrutement, soit dans la formation initiale et continue, que les juges nationaux aient une connaissance adéquate du droit communautaire d'une manière identique à leur droit national. C'est le prix à payer pour que la confiance s'installe entre les juges communautaires et les juges nationaux et que la Cour de justice pourrait quelque peu relâcher l'étau des questions préjudicielles tous azimuts.

D'autre part, si l'on veut accélérer le cours de la justice, il ne suffit pas, loin s'en faut, de réformer le système des questions préjudicielles, mais il faut surtout se pencher sur les procédures en vigueur dans les Etats membres pour rendre plus efficace la justice nationale. La question préjudicielle ne constitue finalement qu'un incident dans une procédure nationale, de sorte que si on veut contenir la durée des procès dans des limites raisonnables, il faut également se pencher sur les procédures dans les Etats membres. Si on part du constat qu'une justice trop lente est une justice absente (ou, pour le dire en anglais : «*Justice Delayed is Justice Denied*»), il faut tout mettre en œuvre pour accélérer le cours de la justice dans les Etats membres. Dans cette optique, j'ai l'espoir que dans la droite ligne des réflexions faites dans le cadre du présent symposium, l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions suprêmes de l'Union européenne choisira comme thème de son colloque, en 2010, l'étude comparée de la durée des procédures devant les juridictions administratives des pays membres et la recherche des moyens pour écourter les procédures sans sacrifier l'administration d'une justice équitable.

Un dernier mot: si l'on trouve un juste équilibre entre les quatre «C», confiance réciproque, coopération entre la Cour et les juridictions nationales, connaissance du droit communautaire par les juges nationaux et célérité de la réponse aux questions préjudicielles, on aura réussi la réforme appelée de toute part.