

## QUESTIONNAIRE DE L'ACA

### **La procédure préjudicielle**

Lors de la présidence néerlandaise de l'ACA (de mi-2016 à mi-2018), quelques réunions seront organisées autour du thème central de la procédure préjudicielle telle que prévue à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce thème central a été décomposé en trois volets, sachant que le dernier porte sur un autre mode de clarification du droit de l'Union et intéresse à ce titre autant la fonction consultative que la fonction juridictionnelle.

Les trois volets sont :

1. la coopération entre juges (nationaux et européens) avant un renvoi ;
2. la communication entre la juridiction de renvoi et la Cour de justice de l'Union européenne ;
3. la coopération avec la Commission européenne (autant par la section du contentieux que par la section consultative).

Le premier séminaire organisé par le Conseil d'État néerlandais aura lieu le 7 novembre 2016 à La Haye. Il aura principalement pour objet d'inventorier les expériences relatives à la procédure préjudicielle et la pratique de la collaboration avec la Commission. Le présent questionnaire vise à identifier les problèmes et à déterminer quels volets nécessitent un approfondissement lors d'une réunion ultérieure. Ce premier séminaire pourra de la sorte servir de tremplin pour l'élaboration d'un questionnaire plus fouillé en préparation au colloque de 2018.

Vous trouverez ci-dessous, par volet, les questions que nous souhaitons soumettre à votre organisation, ainsi que celles adressées uniquement à la Commission européenne et à la Cour de justice. Certaines questions ne vous concernent que si votre juridiction émet également des avis relatifs aux projets de loi, auquel cas cela est précisé. Nous vous serions reconnaissants d'indiquer, dans vos réponses, si les points de vue et expériences d'autres juridictions de votre pays sont pris en considération. Nous espérons que vous serez en mesure de compléter ce questionnaire et de nous le retourner au plus tard le 15 mai 2016.

## Volet 1

### La coopération entre juges (nationaux et européens) avant un renvoi

L'objectif de ce volet est de recenser les différents points de vue quant à l'opportunité d'une coopération entre juges en préalable à la transmission d'une question préjudicielle (précisons, à toutes fins utiles, qu'il ne s'agit pas ici de la coopération entre juges d'une même formation ou chambre, mais avec les juges d'une autre formation juridictionnelle, voire d'une autre juridiction). Au niveau national, il peut s'agir de la collaboration, d'une part, entre les juges suprêmes des différentes branches du droit (civil, pénal et administratif, et éventuellement cour constitutionnelle) et, d'autre part, entre la juridiction suprême et les juridictions inférieures (de la même branche). Au niveau européen, cela concerne la coopération entre les juges suprêmes des différents États membres.

Cette coopération est plus ou moins poussée pour des raisons diverses, parfois culturelles, parfois plus fondamentales, basées par exemple sur la stricte application de certains principes, comme celui du juge légal. Les différences de points de vue et de pratiques se constatent non seulement entre les États membres mais aussi au sein du pouvoir judiciaire d'un même pays. Les questions ont pour but d'examiner la mesure dans laquelle les juges des divers États membres coopèrent à l'heure actuelle dans ce domaine, ainsi que d'identifier les causes des différences enregistrées.

1. Dans votre État membre, des échanges ont-ils lieu – au sein de votre juridiction ou avec d'autres juridictions – sur l'évolution du droit national ou européen, que ce soit de façon générale ou dans le cadre d'une affaire donnée ? Si tel est le cas, comment ces échanges ont-ils lieu et dans quel objectif ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges aient lieu ?
2. Des échanges / concertations ont-ils lieu entre la juridiction administrative suprême et les juridictions inférieures lorsque le dépôt de questions préjudicielles est envisagé ? Si tel est le cas, comment ces échanges / concertations ont-ils lieu et s'accompagnent-ils par exemple de la soumission mutuelle des projets de questions préjudicielles ? Si tel est le cas, dans quel objectif ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges / concertations ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges / concertations aient lieu ?
3. Des échanges / concertations ont-ils lieu entre les juridictions suprêmes (civile, pénale, administrative, constitutionnelle) lorsque le dépôt de questions préjudicielles est envisagé ? Si tel est le cas, comment ces échanges ont-ils lieu et s'accompagnent-ils par exemple de la soumission mutuelle des projets de questions préjudicielles ? Si tel est le cas, dans quel objectif ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges / concertations ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges / concertations aient lieu ?
4. Des échanges / concertations avec des juges d'autres États membres ont-ils lieu dans le cadre de la préparation du dépôt de questions préjudicielles, par exemple par l'intermédiaire du Forum de l'ACA ? Si tel est le cas, quel jugement portez-vous sur ces échanges ? Estimez-vous que le Forum de l'ACA offre suffisamment de possibilités pour obtenir des informations ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges / concertations ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges / concertations aient lieu ?
5. Dans les arrêts incluant des thèmes de droit européen – qu'ils donnent lieu à un renvoi ou non –, faites-vous référence à l'interprétation du droit de l'Union donnée dans la jurisprudence d'autres États membres, ou tenez-vous compte de celle-ci de quelque autre façon que ce soit ? Si tel est le cas, le faites-vous uniquement à la demande d'une des parties ou de votre propre mouvement et, si oui, dans quelles situations ? Bénéficiez-vous à cet effet d'une aide technique, au sein ou en dehors de votre organisation ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à cette pratique ? Si rien ne s'y oppose, y seriez-vous favorable ?

#### Questions à l'intention de la Cour de justice

6. Estimez-vous opportun qu'il existe, préalablement au dépôt d'un renvoi préjudiciel, une concertation ou une coordination entre juridictions au niveau national sur le droit de l'Union ?

Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de telles pratiques de concertation ou de coordination préalable ?

7. Des échanges / concertations ont-ils lieu entre juges ou entre formations de jugement de la Cour de justice, ou avec le Tribunal, ce en dehors de l'assemblée plénière de la Cour de justice ? Si tel est le cas, selon quelles modalités et dans quel objectif ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges / concertations ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges / concertations aient lieu ?
8. Des échanges / concertations ont-ils lieu entre la Cour de justice et d'autres juridictions internationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour suprême américaine ou la Cour de justice Benelux ? Si tel est le cas, selon quelles modalités et dans quel objectif ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges / concertations ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges / concertations aient lieu ?
9. Quel rôle est selon vous dévolu à la Cour de justice dans la promotion du dialogue horizontal entre juges des différents États membres, par exemple par l'intermédiaire du Forum de l'ACA ?

## **Volet 2**

### **La communication entre la juridiction de renvoi et la Cour de justice**

Cette série de questions vise à connaître l'opinion des membres de l'ACA concernant la communication entre la Cour de justice et la juridiction de renvoi. Les questions ne se limitent pas à la période comprise entre le renvoi et l'arrêt mais portent aussi sur les phases antérieures (intention de poser une question) et postérieures (interprétation et application de l'arrêt).

10. La communication entre la Cour de justice et la juridiction de renvoi se limite globalement à la décision de renvoi. Éprouvez-vous le besoin d'établir d'autres formes de communication avec la Cour de justice, par exemple par échange de lettres ? Si tel est le cas, sur quels thèmes cette communication pourrait-elle porter, selon quelles modalités et dans quelles situations ? De quelle manière les parties doivent-elles être impliquées ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à d'autres formes de communication ? Serait-il opportun, à votre avis, d'envisager d'autres formes de communication ?
11. Quel comportement adoptez-vous lorsqu'un autre État membre est à l'origine d'un renvoi préjudiciel sur un sujet qui vous concerne également ? Gardez-vous l'affaire en attente ou déposez-vous également un renvoi préjudiciel ?
12. La Cour de justice vous a-t-elle déjà demandé des éclaircissements à propos d'une procédure préjudicielle en vertu de l'article 101 de son Règlement de procédure<sup>1</sup> ? Votre droit national contient-il des règles qui régissent la conduite à tenir en cas d'utilisation par la Cour de l'article 101 de son Règlement de procédure ?
13. Les documents écrits que vous recevez de la Cour de justice durant une procédure préjudicielle favorisent-ils certaines démarches de votre part, par exemple assister à une audience ou autre ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à cette pratique ? Si rien ne s'y oppose, y seriez-vous favorable ?
14. Quel regard portez-vous sur l'implication de votre juridiction dans la procédure comprise entre le renvoi préjudiciel et l'arrêt de la Cour de justice ? Souhaiteriez-vous jouer un rôle plus actif, par exemple en apportant une réponse écrite aux questions ou en intervenant lors de l'audience de la Cour de justice consacrée au traitement de votre renvoi préjudiciel ? Votre droit national contient-il de telles procédures ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à une telle implication après un renvoi préjudiciel ?

---

<sup>1</sup> Cf. Cour de justice 17 décembre 2015, C-239/14 (Tall), point 31.

15. Vous est-il arrivé qu'une affaire pilote soit retirée alors que plusieurs affaires en cours auprès de votre juridiction étaient en attente de la réponse de la Cour de justice à ce propos ? Que fait votre juridiction pour éviter qu'un renvoi dans une affaire pilote perde son utilité du fait de son retrait ?
16. D'une manière générale, les arrêts de la Cour de justice concernant vos renvois sont-ils suffisamment clairs pour permettre la résolution du litige ? La reformulation des questions par la Cour de justice joue-t-elle un rôle à cet effet ? La formulation, dans la décision de renvoi, d'une piste de réponse a-t-elle également un impact ? Avez-vous déjà pris contact avec la Cour de justice après un arrêt ? Si tel est le cas, selon quelles modalités et dans quel objectif ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges aient lieu le cas échéant ?

#### Questions à l'intention de la Cour de justice

17. La Cour de justice souhaite-t-elle être informée des affaires en cours dans les États membres qui se rapportent à un renvoi préjudiciel sur lequel elle doit se prononcer ? Si tel est le cas, la Cour de justice dispose-t-elle d'une procédure à cet effet et sous quelle forme veut-elle être informée ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à la communication de telles informations ?
18. D'autres formes de communication avec les juges nationaux sont-elles envisageable ? Si tel est le cas, sur quels sujets et de quelle manière ? Peut-on envisager par exemple une correspondance ne portant pas sur une affaire de la juridiction concernée ?
19. Quelle expérience la Cour de justice a-t-elle des demandes d'éclaircissement basées sur l'article 101 de son Règlement de procédure ? Combien de demandes ont été faites ? Avez-vous des suggestions pour améliorer les instructions à l'intention des juridictions de renvoi concernant le contenu de la décision de renvoi ?
20. Dans la situation décrite à la question 15, vous semble-t-il possible de faire une exception au principe selon lequel la Cour de justice ne statue pas sur des questions hypothétiques et de rendre tout de même un arrêt afin d'aider à la résolution des affaires laissées en attente ?

### Volet 3

#### La coopération avec la Commission européenne (autant par la section du contentieux que par la section consultative).

Ce volet ne concerne pas uniquement la procédure préjudicielle mais est principalement orienté sur les autres formes de contact permettant d'obtenir des éclaircissements à propos du droit européen. Sont visés les contacts formels et informels entre la Commission européenne et les membres de l'ACA, tant dans leur tâche juridictionnelle que consultative. Il n'existe des règles formelles régissant les contacts entre juges nationaux et Commission européenne que dans deux domaines : les aides d'État et la concurrence, qui bénéficient de règlements de procédure spécifiques<sup>2</sup>. Par ailleurs, les juges nationaux peuvent prendre contact avec la Commission européenne sur la base du principe de coopération loyale<sup>3</sup>. La situation est moins claire en revanche s'agissant des contacts informels – autant des sections contentieuses que consultatives – dans ces domaines et d'autres, et les points de vue sur l'opportunité de tels échanges peuvent être radicalement opposés. Aussi les questions ci-dessous ont-elles pour but de cerner la fréquence des contacts (formels et informels) avec la Commission européenne et de dresser le tableau des différentes opinions quant à leur opportunité.

#### *Questions relatives à la fonction juridictionnelle des Conseils d'État*

21. Utilisez-vous la possibilité, reconnue par la Cour de justice dans l'affaire C-2/88 IMM (Zwartveld)<sup>4</sup>, de demander officiellement des informations à la Commission européenne sur la base du principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne) ? Si tel est le cas, quel jugement portez-vous sur ces échanges ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'y opposer ? Si rien ne s'y oppose, y seriez-vous favorable ? Quels problèmes pratiques rencontrez-vous s'agissant de la possibilité de demander des informations ou du traitement d'une telle demande ? De quelle manière les parties sont-elles impliquées dans de telles demandes d'informations ?
22. Votre État membre dispose-t-il de règles basées sur la législation européenne en matière de concurrence et d'aides d'État et relatives à la possibilité offerte aux juridictions de demander à la Commission européenne des informations ou son intervention dans des procédures nationales ? Si tel est le cas, comment les parties sont-elles impliquées et comment le droit à une procédure contradictoire est-il garanti ?
23. Utilisez-vous la possibilité de demander officiellement des informations à la Commission européenne dans des affaires relatives aux aides d'État et à la concurrence ? Si tel est le cas, quel jugement portez-vous sur ces échanges ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'y opposer ? Si rien ne s'y oppose, y seriez-vous favorable ? Quels problèmes pratiques rencontrez-vous s'agissant de la possibilité de demander des informations ou du traitement d'une telle demande ? De quelle manière les parties sont-elles impliquées dans de telles demandes d'informations ?
24. Dans quelle mesure la réponse de la Commission européenne est-elle déterminante pour votre décision dans l'affaire concernée ? Ces échanges et la réponse de la Commission européenne sont-ils mentionnés dans l'arrêt ou sont-ils portés d'une autre manière à la connaissance des parties ?
25. Si vous avez répondu affirmativement à la question 23, comment voyez-vous la possibilité de poser des questions à la Commission européenne en regard de l'obligation de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice ?

---

<sup>2</sup> Article 29 du Règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO, L 248/9) et article 15 du Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 001/1).

<sup>3</sup> Article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

<sup>4</sup> Ordonnance de la Cour de justice du 13 juillet 1990, C-2/88-IMM (Zwartveld).

26. Vous arrive-t-il d'être en contact avec la Commission européenne à propos d'une plainte d'un particulier pour violation du droit de l'Union faisant suite à un arrêt rendu par votre juridiction<sup>5</sup> ? Si tel est le cas, comment se déroulent ces échanges et sont-ils rendus publics de quelque manière que ce soit ? Sinon, y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges aient lieu ?
27. Prenez-vous contact avec la Commission européenne si une affaire en cours devant votre juridiction porte sur un sujet faisant simultanément l'objet d'une procédure de plainte ou d'infraction en vertu de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ? Si tel est le cas, recevez-vous alors des informations sur la position de la Commission européenne et qui vous les transmet ? Ces échanges sont-ils mentionnés dans l'arrêt ou sont-ils portés d'une autre manière à la connaissance des parties ?
28. Est-il arrivé que la Commission européenne assiste à une audience de votre juridiction en vue de donner des explications sur : 1) la validité ou la suspension d'une décision de l'UE<sup>6</sup> ; 2) l'interprétation des règles relatives aux aides d'État ou à la concurrence<sup>7</sup> ; ou 3) dans d'autres cas<sup>8</sup>, à votre demande ou non ?

#### Question à l'intention de la Commission européenne

29. Quelles règles internes la Commission européenne applique-t-elle dans les cas de demandes d'informations effectuées formellement ou non par des juges nationaux à propos de procédures de plainte ou d'infraction (à l'exclusion des affaires relatives aux aides d'État ou à la concurrence) ? À qui les juges nationaux peuvent-ils s'adresser dans de tels cas ? La Commission soumet-elle la communication d'informations à certaines conditions ? La Commission souhaite-t-elle être informée de la suite de la procédure devant le juge national ?

#### *Questions relatives à la tâche consultative*

30. Cherchez-vous à prendre contact, formellement ou non, avec la Commission européenne préalablement à la remise d'un avis sur un projet de loi ? Si tel est le cas, dans quelles situations ? Pouvez-vous donner des exemples de services et de personnes avec lesquels vous avez eu de tels contacts au sein de la Commission européenne ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges aient lieu ?
31. Cherchez-vous à prendre contact, formellement ou non, avec l'instance qui a demandé l'avis sur un projet de loi, préalablement à la remise de cet avis ? Si tel est le cas, demandez-vous à cette instance de prendre contact, formellement ou non, avec la Commission européenne ? Y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges ? Serait-il opportun, à votre avis, que de tels échanges aient lieu ?

#### Question à l'intention de la Commission européenne

32. Quelles règles internes la Commission européenne applique-t-elle dans les cas où des questions lui sont posées préalablement à la remise d'un avis sur un projet de loi ? Si ces pratiques n'existent pas, y a-t-il des raisons, de principe ou autre, de s'opposer à de tels échanges ?

<sup>5</sup> Il s'agit ici de la procédure administrative de plainte auprès de la Commission européenne pour violation du droit de l'Union, accompagnée d'une demande d'application de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>6</sup> Voir à ce propos l'arrêt de la Cour de justice du 17 juillet 1997, C-183/95 (Affish).

<sup>7</sup> Voir à ce propos l'arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 2009, C-429/07 (X.).

<sup>8</sup> Voir à ce propos l'ordonnance de la Cour de justice du 13 juillet 1990, C-2/88-IMM (Zwartveld).