

**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME DE SUEDE EN
COLLABORATION AVEC ACA-EUROPE**

Stockholm, 9-10 octobre 2023

Questionnaire

**« Décisions préjudicielles de la Cour de justice de l'Union européenne - de CILFIT à
Conorzio »**

I. Introduction

Au cours de la présidence finlandaise de l'ACA-Europe, de 2023 à 2025, un certain nombre de séminaires seront organisés sur le dialogue vertical entre les juridictions administratives suprêmes et les juridictions européennes, qu'il s'agisse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ou de la Cour européenne des droits de l'homme. La présidence finlandaise sera une entreprise conjointe, en étroite coopération avec la Suède. Le premier séminaire se tiendra d'ailleurs à Stockholm, les 9 et 10 octobre 2023.

Il portera sur les *Décisions préjudicielles de la Cour de justice de l'Union européenne – de CILFIT à Conorzio*.

Dans l'affaire *CILFIT* ([CURIA - Liste des résultats \(europa.eu\)](#)), la CJUE identifie trois situations dans lesquelles les juridictions nationales de dernier ressort ne sont pas soumises à l'obligation d'opérer un renvoi préjudiciel, à savoir lorsque :

- (i) la question n'est pas pertinente pour la résolution du litige ;
- (ii) la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour (acte éclairé) ;
- (iii) l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (acte clair).

Les critères dégagés dans le cadre de l'arrêt *CILFIT* ont été confirmés et complétés dans l'affaire *Conorzio* ([CURIA - Liste des résultats \(europa.eu\)](#)). La CJUE y précise notamment que les juridictions nationales doivent motiver leur décision de ne pas opérer de renvoi préjudiciel.

Le séminaire se concentrera sur diverses questions, telles que la procédure devant les juridictions nationales lors de l'examen de l'opportunité d'un renvoi préjudiciel devant la CJUE, l'obligation de renvoi par opposition à la « marge d'appréciation », et l'utilisation des critères de l'arrêt *CILFIT* par les juridictions. En ce qui concerne la procédure *postérieure* à la décision de la CJUE, d'autres thèmes seront abordés, comme le suivi national des arrêts, la qualité et l'absence d'ambiguïté des arrêts, ainsi que la question de savoir si les juridictions nationales remettent en cause ou distinguent les arrêts de la CJUE. Nous nous intéresserons aussi au rôle des juridictions inférieures, à l'incidence de l'autorisation d'interjeter appel ou d'autres « filtres » dans le système juridique national, ainsi qu'à des questions relatives au développement du système de renvoi préjudiciel, en coopération avec la CJUE.



**Cofinancé par
l'Union européenne**

L'objectif du présent questionnaire et du séminaire qui s'ensuit est d'échanger des expériences concernant (i) la procédure mise en place lorsque nos juridictions envisagent un renvoi préjudiciel devant la CJUE et (ii) la manière dont nous procédons après avoir reçu un arrêt de la CJUE. Nous caressons l'espoir que ce questionnaire fournira des informations utiles à des fins comparatives et qu'il permettra d'identifier des aspects susceptibles de faire ultérieurement l'objet de débats en atelier. L'objectif ultime est que des discussions fructueuses permettent une prise de conscience plus forte et poussée de certains aspects du système de renvoi préjudiciel.

II Contexte et statistiques

1. Quel est le nom officiel de votre juridiction (indiquez également son nom en anglais) ?

Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg – Luxembourg Administrative Supreme Court

2. Quelles sont les principales branches du droit qui sont du ressort de votre juridiction ?

Il s'agit, de manière générale, du contentieux des actes administratifs individuels et des actes à caractère réglementaire. Plus particulièrement, nous pourrions citer à titre d'exemple, le droit des étrangers, la fiscalité, la fonction publique, l'échange de renseignements, l'urbanisme, l'enseignement, l'environnement et la protection de la nature, les autorisations d'établissement, les permis de conduire, les marchés publics, la nationalité, etc.

3. Quelle(s) juridiction(s) de votre système juridique est (sont) tenue(s) de saisir la CJUE à titre préjudiciel (article 267, paragraphe 3, TFUE) ?

La Cour administrative, la Cour supérieure de justice, la Cour constitutionnelle

4. En moyenne, de combien de nouvelles affaires connaît chaque année votre juridiction ?

Environ 250

5. Combien de renvois préjudiciels devant la CJUE votre juridiction a-t-elle opérés entre 2012 et 2022 ?

Depuis sa création, la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg a opéré 33 renvois préjudiciels devant la CJUE, dont 10 entre 2012 et 2022

6. Les renvois préjudiciels sont-ils plus nombreux dans certaines branches du droit ?



- Oui**
- Non

Dans l'affirmative, précisez la branche ou les branches. Indiquez s'il y a une raison pour laquelle le nombre de décisions préjudicielles au sein de cette/ces branche(s) sont plus nombreuses.

En premier lieu, l'échange de renseignements sur demande en raison de modifications législatives adoptées du côté luxembourgeois et qui avaient pour effet de restreindre les voies de recours des personnes visées par l'échange et des détenteurs de renseignements. Dans ce contexte, se sont posées diverses questions sur la compatibilité de ces modifications avec les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union.

On retrouve ensuite, en second lieu, une diversité de matières sans ordre particulier : le droit des étrangers (avec des questions essentiellement en lien avec le droit de séjour) ou encore les aides financières et le droit d'accès au dossier en matière de régulation financière.

7. Estimez le nombre d'affaires ayant fait l'objet, entre 2012 et 2022, d'un renvoi préjudiciel lié à la *validité* d'un acte communautaire.

8. Votre juridiction a-t-elle demandé une « procédure préjudicielle accélérée » (art. 105–106 du Règlement de procédure de la Cour de justice) dans l'une des affaires faisant l'objet d'un renvoi ?

- Oui**
- Non

Dans l'affirmative, la CJUE a-t-elle fait droit à la ou aux demandes ?

- Oui
- Non**

Veuillez fournir un exemple d'une affaire qui a été traitée conformément à cette procédure spéciale ou dans laquelle votre demande a été rejetée.

Dans l'affaire Berlioz Investment Fund SA c. Directeur de l'administration des Contributions directes (affaire C-682/15, 16 mai 2017, EU:C:2017:373), la Cour administrative avait demandé à la CJUE de soumettre cette affaire à une procédure accélérée conformément à l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour. La Cour administrative avait motivé sa demande en faisant état des engagements internationaux du Luxembourg



dans le domaine de l'échange de renseignements, des délais stricts de ce contentieux devant les juridictions nationales et d'un risque potentiel d'incertitude juridique. Par une ordonnance du 15 février 2016, la CJUE a rejeté ladite demande considérant que ces motifs n'étaient pas de nature à justifier le traitement de l'affaire dans le cadre d'une procédure accélérée.

9. Votre juridiction a-t-elle demandé une « procédure préjudicielle d'urgence » (art. 107-114 du Règlement de procédure de la Cour de justice) dans l'une des affaires faisant l'objet d'un renvoi ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, la CJUE a-t-elle fait droit à la ou aux demandes ?

- Oui
- Non

Veillez fournir un exemple d'une affaire qui a été traitée conformément à cette procédure spéciale ou dans laquelle votre demande a été rejetée.

III La procédure applicable aux demandes de décision préjudicielle devant les juridictions nationales

10. Votre législation nationale contient-elle des dispositions régissant la procédure relative aux demandes de décision préjudicielle de la CJUE ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, dites de quelle règle il s'agit et ce qu'elle prévoit.

11. Votre juridiction dispose-t-elle de formulaires, de lignes directrices, etc., pour la procédure de demande de décision préjudicielle ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, indiquez brièvement le contenu de ces documents (par exemple, s'ils concernent le traitement procédural et/ou l'évaluation sur le fond, pour se conformer à la jurisprudence de la CJUE).



12. Comment une partie à l'affaire portée devant votre juridiction peut-elle faire en sorte qu'un renvoi préjudiciel devant la CJUE soit opéré ?

Dans le cadre de la procédure d'appel (et de dernier ressort) devant la Cour administrative, il est loisible aux parties de soulever, avant la prise en délibéré de l'affaire, l'opportunité d'effectuer un renvoi devant la CJUE, voire de formuler les questions préjudicielles précises qu'elles jugent nécessaires à la résolution du litige.

13. Quelle est, selon vous, la fréquence des renvois préjudiciels faisant suite à une question soulevée par une partie, par rapport à ceux faisant suite à une question soulevée *d'office* par la juridiction ?

- **Le plus souvent, la question est soulevée par une demande émanant d'une partie**
- Le plus souvent, la question est soulevée d'office par la juridiction
- Les deux cas de figure sont également fréquents

14. Décrivez brièvement comment se déroule la procédure lorsque votre juridiction envisage d'opérer un renvoi préjudiciel devant la CJUE.

Existe-t-il par exemple des délais pour traiter une demande des parties concernant une décision préjudicielle, les parties sont-elles impliquées et, le cas échéant, comment, le rejet d'une demande de décision préjudicielle fait-elle l'objet d'une décision distincte ou conjointe à la décision finale dans l'affaire, combien de juges sont-ils impliqués dans la décision, etc. ?

Dès lors que la Cour administrative estime que l'affaire doit faire l'objet d'un renvoi préjudiciel devant la CJUE, la Cour prononce la rupture du délibéré afin d'informer les parties des questions préjudicielles envisagées. La Cour leur octroie par conséquent un délai supplémentaire pour qu'elles puissent formuler leurs observations sur l'opportunité et le contenu des questions préjudicielles proposées par la Cour administrative.

Dans le cas où la Cour considère que les questions préjudicielles ne sont pas pertinentes pour la résolution du litige ou qu'il s'agit d'un acte clair ou d'un acte éclairé, la Cour motive les raisons l'ayant menée à ne pas procéder au renvoi préjudiciel directement dans l'arrêt où elle juge les faits et les points de droit résiduels de l'affaire dont elle a été saisie.

Il n'existe pas de délais spécifiques pour le traitement des affaires soulevant des questions préjudicielles. Elles relèvent en ce sens du droit commun de la procédure devant la Cour administrative.



Toutes les affaires jugées par la Cour, qu'elles incluent ou non des questions préjudicielles, sont décidées par une composition collégiale composée de trois magistrats.

15. Décrivez brièvement les éléments (substantiels) que votre juridiction prend en considération lorsqu'elle se prononce sur la question de savoir s'il convient ou non d'opérer un renvoi préjudiciel devant la CJUE.

À titre d'exemple, comment procède-t-elle pour déterminer si la disposition en cause a déjà été interprétée par la CJUE ou si l'interprétation correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (acte éclairé/acte clair), est-il courant que votre juridiction se renseigne spécifiquement sur la manière dont d'autres pays ont interprété la disposition, comment le fait-elle, des versions dans d'autres langues sont-elles consultées, etc. ?

Dans un tel cas de figure, la Cour administrative étudie si la jurisprudence de la CJUE s'est déjà prononcée sur la disposition en cause ou s'il existe des affaires pendantes devant la CJUE.

Lorsque cette première recherche ne suffit pas à dissiper les doutes de la juridiction, la Cour consulte la doctrine spécialisée qui s'est exprimée sur la disposition en cause.

En complément, il arrive que la Cour s'intéresse au droit comparé en regardant par exemple comment les juridictions nationales de certains Etats membres ont déjà eu à connaître de contentieux semblables. Du fait du caractère multilingue du Luxembourg, la Cour administrative peut être amenée à consulter aussi bien la jurisprudence des juridictions nationales qui rendent leur décision en langue française que celles qui s'expriment en langue allemande ou anglaise .

16. Le gouvernement ou d'autres branches du pouvoir exécutif sont-ils parfois impliqués *avant* que votre juridiction n'opère un renvoi préjudiciel ?

- Oui**
- Non

Dans l'affirmative, décrivez les contacts envisageables.

Dans la mesure où le contentieux administratif luxembourgeois est un contentieux objectif, le procès est introduit à l'encontre d'un acte administratif. L'administration à l'origine de l'acte attaqué est représentée devant la Cour par un délégué du gouvernement (avocat du gouvernement) et dans quelques rares cas par un avocat externe. Etant donné que la Cour soumet au préalable aux parties les questions préjudicielles envisagées pour recueillir leurs observations, la partie étatique est au même titre que la partie adverse (l'administré)



impliquée et dispose du droit de soumettre ses observations quant à l'opportunité et au contenu des questions préjudicielles proposées par la Cour administrative.

17. Votre juridiction et le gouvernement ou d'autres branches du pouvoir exécutif entrent-ils parfois en contact pour échanger des informations sur un renvoi préjudiciel *après* que votre juridiction a opéré celui-ci ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, décrivez les contacts envisageables.

18. Comment votre juridiction motive-t-elle le rejet d'une demande de décision préjudicielle (cf. question n° 29 ci-dessous concernant les cas où l'autorisation d'interjeter appel ou d'autres « filtres » sont prescrits) ?

Le raisonnement repose-t-il généralement, par exemple, sur les critères établis dans la jurisprudence de la CJUE (*CILFIT, entre autres*) ? Votre juridiction recourt-elle plutôt à des critères supplémentaires qui ne découlent pas directement de la jurisprudence de la Cour ?

La demande de décision préjudicielle doit être motivée par la Cour administrative conformément à la jurisprudence de la CJUE.

La motivation du rejet varie naturellement selon l'affaire en cause.

En tout état de cause, la Cour administrative indique pourquoi le recours préjudiciel devant la CJUE n'est pas accueilli en indiquant par exemple que ledit recours n'est pas pertinent ou que la jurisprudence de la Cour a déjà clarifié le point soulevé par la partie.

19. À la suite de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Conorzio* et par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Sanofi Pasteur c. France et Rutar et Rutar Marketing d.o.o. c. Slovénie*, votre juridiction motive-t-elle de manière plus poussée le rejet de la demande de décision préjudicielle d'une partie ?

- Oui
- Non**



20. Est-il possible d'introduire un recours contre la décision prise par votre juridiction d'opérer ou non un renvoi préjudiciel ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, dans quelle mesure un tel recours peut-il être accepté ?

21. La décision d'une juridiction inférieure d'opérer ou non un renvoi préjudiciel peut-elle faire l'objet d'un recours devant une juridiction supérieure ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, un tel recours peut-il être accepté ?

22. La procédure suivie par votre juridiction pour opérer un renvoi préjudiciel diffère-t-elle lorsque la question est soulevée dans une affaire où la procédure accélérée ou d'urgence est d'application (*voir* les questions n° 8 et 9 ci-dessus) ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, veuillez décrire en quoi la procédure diffère.

Formulation des questions posées à la CJUE

23. Décrivez brièvement comment les questions à la CJUE sont en général formulées, lorsque votre juridiction opère un renvoi préjudiciel.

À titre d'exemple, sont-elles formulées de manière étroite, afin de fournir les indications les plus concrètes possibles sur l'affaire, ou de manière plus ouverte, afin de donner à la CJUE plus de liberté pour formuler sa réponse ?

Les questions préjudicielles sont formulées de la manière la plus précise possible afin de permettre à la CJUE d'apporter une réponse claire et utile pour le litige devant la Cour. Il s'agit surtout d'obtenir des réponses précises aux questions que se pose la Cour et qui sont nécessaires pour la résolution de l'affaire.



24. Les parties disposent-elles généralement de la possibilité de formuler des observations concernant la demande de décision préjudicielle avant que celle-ci ne soit soumise à la CJUE (cf. recommandations de la CJUE à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles, 2019/C 380/01, par. 13) ?

- Oui**
- Non

Dans l'affirmative, décrivez brièvement les éléments sur lesquels les parties ont la possibilité de formuler des observations.

Les parties peuvent librement formuler des observations sur l'opportunité des questions posées comme sur leur contenu. Il n'existe aucun formalisme en la matière et la Cour accueille les observations des parties et les analyse avant de formuler ses questions finales à la CJUE.

25. Dans une demande de décision préjudicielle, votre juridiction exprime-t-elle généralement son propre point de vue sur la réponse à apporter à la question posée à titre préjudiciel (cf. recommandations de la CJUE, par. 18) ?

- Oui
- Non**

Décrivez brièvement les raisons pour lesquelles votre juridiction exprime ou non habituellement son point de vue sur la réponse à donner à la question posée à titre préjudiciel.

La Cour ne communique pas son point de vue dans les questions préjudicielles qu'elle formule à la CJUE. Dans la mesure où la Cour s'interroge sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union par rapport à son droit interne, elle estime que seule la CJUE peut apporter des réponses à ses questions.

Autorisation d'interjeter appel et autres « filtres »

26. Votre système juridique national prescrit-il une autorisation d'interjeter appel ou d'autres formes de « filtres » pour qu'une affaire puisse être portée devant votre juridiction ?

- Oui
- Non**



Dans l'affirmative, décrivez brièvement le régime et indiquez s'il s'applique de manière générale, ou seulement à certains types de cas. Dans la négative, passez directement à la question n° 30.

27. La procédure de renvoi préjudiciel diffère-t-elle lorsque la question est soulevée dans une affaire requérant une autorisation d'interjeter appel ou à laquelle s'applique un autre « filtre » (cf. question n° 14 ci-dessus) ?
28. Si l'on considère le nombre total d'affaires dans lesquelles votre juridiction a opéré un renvoi préjudiciel devant la CJUE entre 2012 et 2022, dans combien de cas estimez-vous qu'une autorisation d'interjeter appel ou d'autres « filtres » ont été prescrits pour que l'affaire soit admise ?
29. Le raisonnement diffère-t-il en ce qui concerne le rejet d'une demande de décision préjudicielle, dans les cas où l'autorisation d'interjeter appel ou d'autres « filtres » sont prescrits ?

IV La procédure postérieure à la réception de l'arrêt de la CJUE

30. Décrivez brièvement ce qu'il advient après que votre juridiction a reçu l'arrêt de la CJUE concernant une décision préjudicielle.

A partir de la réception de l'arrêt de la CJUE, la Cour administrative invite les parties à formuler leurs observations à travers la soumission d'un mémoire supplémentaire.

L'arrêt de la CJUE ainsi que les observations des parties sont ensuite débattus à une audience publique de continuation des débats. Après délibéré par le collège des 3 magistrats, le rapporteur est chargé de rédiger l'arrêt définitif. Le projet d'arrêt est ensuite discuté et analysé par le collège de 3 magistrats (y compris le conseiller-rapporteur).

Conformément à la notice 2019/C 380/01, l'arrêt définitif est ensuite transmis à la CJUE pour l'informer de la suite réservée par la Cour à son arrêt (ou à son ordonnance).

L'arrêt définitif, à l'instar des autres arrêts, est ensuite anonymisé et publié en ligne sur le site internet permettant un accès à la jurisprudence des juridictions nationales luxembourgeoises (www.justice.public.lu).

31. Votre juridiction a-t-elle parfois eu des difficultés à comprendre les conséquences spécifiques de l'arrêt de la CJUE sur des questions juridiques dans l'affaire nationale ?





Autrement dit, a-t-il été compliqué d'utiliser la réponse de la CJUE comme base pour la décision en l'espèce ? (cf. recommandations de la CJUE, par. 11) ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, indiquez avec quelle fréquence et donnez un exemple d'affaire où de telles difficultés se sont produites.

32. Décrivez brièvement les facteurs, le cas échéant, qui, selon votre juridiction, ont eu une incidence sur la clarté de l'arrêt de la CJUE.

À titre d'exemple, la CJUE a-t-elle reformulé les questions posées, l'avocat général a-t-il émis des observations, votre juridiction a-t-elle indiqué la manière dont les questions posées devaient, à son sens, recevoir une réponse, etc. ?

33. Votre juridiction a-t-elle jugé nécessaire de renouveler une demande de décision préjudicielle sur les mêmes questions, entre 2012 et 2022 ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, décrivez brièvement ce qui a donné lieu à cette nouvelle demande.

V. Questions diverses

34. Une procédure d'infraction a-t-elle été engagée contre votre État membre parce qu'une juridiction de votre État n'avait pas opéré de renvoi préjudiciel ?

- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, décrivez brièvement de quoi il retournait et indiquez si la procédure a donné lieu à une modification de la législation ou des procédures de traitement des questions relatives aux renvois préjudiciels.

35. Votre État membre a-t-il été condamné à payer des dommages-intérêts dans une affaire parce qu'une juridiction n'avait pas opéré de renvoi préjudiciel ou statué conformément à une décision préjudicielle rendue ?





- Oui
- Non**

Dans l'affirmative, décrivez brièvement de quoi il retournait et si la procédure a conduit à des modifications législatives ou à des changements des procédures de traitement par votre juridiction des questions relatives aux décisions préjudicielles.

