

## La procédure préjudicielle d'urgence, nouveau théâtre du procès européen ?

Par

Laure Clément-Wilz

*Maître de conférences, Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC*

*Membre du GDR Espace de Liberté, Sécurité et Justice*

La Cour de justice, actuellement « sur la voie de la réforme »<sup>1</sup> avec la modification en cours de son statut<sup>2</sup> et de son règlement de procédure<sup>3</sup>, est en quête permanente d'efficacité tout en préservant les exigences inhérentes à toute activité dédiée à rendre la justice.

La procédure préjudicielle d'urgence (PPU) pousse à l'extrême ces deux exigences de célérité et de qualité de la justice, en raison de son champ d'application spécifique. Un renvoi préjudiciel peut en effet être soumis à cette procédure rapide dès lors qu'il soulève une ou plusieurs questions concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)<sup>4</sup>, « au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène »<sup>5</sup>. Englobant des thématiques aussi variées, l'espace de liberté, de sécurité et de justice se caractérise également par la diversité de ses méthodes<sup>6</sup> : politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures, mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, coordination et coopération entre autorités policières ou judiciaires, reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale<sup>7</sup> et, si nécessaire, rapprochement des législations pénales, reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et

---

<sup>1</sup> J.P. Jacqué, « Les Cours européennes sur la voie de la réforme ? », *RTDE*, 2012, p. 289.

<sup>2</sup> CJUE, 28 mars 2011, *Projet de modification du Statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de son Annexe I*, disponible sur [www.curia.eu](http://www.curia.eu). V. également l'avis de la Commission (Comm. UE, 30 sept. 2011, *Avis sur les demandes de modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, présentée par la Cour*, COM(2011) 596 final) et les conclusions du Conseil (*Communiqué de presse du Conseil*, 25 juill. 2012, 11880/12, doc. PE-CONS 28/12).

<sup>3</sup> CJUE, 25 mai 2011, *Projet de modification du règlement de procédure de la Cour de justice*, p. 56 - disponible sur [www.curia.eu](http://www.curia.eu) ; Cons.UE, 22 mars 2012, 6422/12 COUR 8 INST 125 JUR 8

<sup>4</sup> Article 104 ter, paragraphe 1, premier alinéa, RP. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il s'agissait des domaines visés au titre VI du traité sur l'Union ou au titre IV de la troisième partie du TCE.

<sup>5</sup> Article 3, paragraphe 2, TUE.

<sup>6</sup> On parle également d'espace « fragmenté » : *La fragmentation de l'espace de liberté sécurité justice, Tables rondes, débats, session doctorale*, organisée par le GDR ELSJ et l'EDEIC, Université Lyon III, 14 et 15 juin 2012.

<sup>7</sup> Sur l'ancrage du principe de reconnaissance mutuelle des décisions répressives dans le processus d'intégration de l'union européenne, V. G.Taupiac-Nouvel, *Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions répressives dans l'Union européenne – Contribution à l'étude d'un modèle de libre circulation des décisions de justice*, LGDJ - Fondation Varenne, 2011, p. 44 s.

extrajudiciaires en matière civile. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cet espace est devenu la priorité de l'Union, en tant qu'objectif de l'Union européenne figurant juste après la promotion de la paix, des valeurs et du bien-être des peuples et avant l'établissement du marché intérieur. Dans un tel contexte, la qualité de la justice européenne ne peut qu'être exemplaire. Quant à la rapidité de la procédure, elle devient d'autant plus nécessaire que l'urgence qui la détermine concerne des justiciables se trouvant dans une situation de vulnérabilité<sup>8</sup> (demandeur d'asile menacé d'expulsion, enfants éloignés des parents ou personne privée de sa liberté, par exemple).

A cette double exigence s'ajoute la nécessité particulière de préserver les intérêts étatiques. En effet, l'espace de liberté, de sécurité et de justice porte sur des domaines très sensibles pour les Etats comme le droit pénal, « historiquement et intimement lié à la souveraineté de l'Etat »<sup>9</sup>, ou le droit des visas et de l'immigration, dans lequel « les États membres semblent principalement soucieux de mener des politiques nationales »<sup>10</sup> ou encore le droit de la famille. En matière préjudicielle, cette particularité nécessite l'intervention de tous les Etats membres dans la procédure. Pourtant, la Cour de justice avait dans un premier temps envisagé d'écarter ces derniers de la PPU<sup>11</sup>, privilégiant ainsi la célérité de la procédure. Avec cette première option, seules les parties au principal, l'Etat membre dont relève la juridiction de renvoi, la Commission et les institutions auteurs de l'acte dont la validité est, le cas échéant, contestée pouvaient participer à l'ensemble de la procédure (phases écrite et orale). La Cour aurait alors décidé par voie d'ordonnance. Les autres Etats membres n'étaient pas totalement écartés dans la mesure où ils pouvaient demander, dans un délai d'un mois, le réexamen de l'ordonnance. En raison de l'opposition du Conseil à cette première possibilité<sup>12</sup>, la seconde option proposée par la Cour fut finalement retenue: les autres Etats membres ne participent pas à la procédure écrite mais peuvent déposer des observations orales.

Ainsi, la procédure préjudicielle d'urgence, régie actuellement par l'article 23 *bis* du Statut de la Cour et l'article 104 *ter* du Règlement de procédure de la Cour (RP)<sup>13</sup>, permet une diminution des délais de procédure qui passe à la fois par la désignation d'une chambre responsable de cette procédure et par l'imposition de contraintes importantes aux parties intéressées à la procédure, notamment aux Etats membres. L'innovation majeure réside en effet dans le fait que tout le processus décisionnel se déroule au sein d'une « chambre de l'urgence »<sup>14</sup>, seule en charge de cette procédure pendant un an<sup>15</sup>, laquelle se prononce

---

<sup>8</sup> A. Tizzano et B. Gencarelli, « La procédure préjudicielle d'urgence devant la Cour de justice de l'Union européenne », *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, 4, p. 923-936, spec., p. 926.

<sup>9</sup> B. de Lamy, « Préface », in G. Taupiac-Nouvel, *op.cit.*

<sup>10</sup> C. Bertrand, « Les conditions d'une politique commune de l'immigration : apport et limites du traité de Lisbonne », *Europe*, 2010, étude 2.

<sup>11</sup> CJCE, 25 sept. 2006, *Document de réflexion relatif au traitement des questions préjudicielles relatives à l'espace de liberté, sécurité et justice*, JUR 356, COUR 42, JUSTCIV 208, ASIM 66, 13272/06 (disponible sur [register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st13/st13272.fr06.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st13/st13272.fr06.pdf)). Il s'agit d'une initiative de la Cour de justice, à la suite du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, qui a souligné la nécessité de réfléchir à l'instauration d'une procédure permettant à la Cour de statuer rapidement sur des questions préjudicielles relatives à l'espace de liberté et a invité la Commission à présenter une proposition.

<sup>12</sup> Cons.UE, 20 déc. 2007, *Décision portant modification du protocole sur le statut de la Cour de justice*, JOUE L 24, 29 janv. 2008, p. 42.

<sup>13</sup> Auquel s'ajoute la *Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales* (2011/C 160/01, JOUE C 160, 28 mai 2011, p. 1), par. 30 à 43.

<sup>14</sup> Expression attribuée à L.Azoulai (E.Bernard, « La nouvelle procédure préjudicielle d'urgence applicable aux renvois relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Europe*, 2008, Etude 5).

« l'avocat général entendu ». Ainsi, « empruntant un circuit distinct des autres affaires, elle ne devrait pas en perturber le traitement, même si son application implique des contraintes importantes pour la Cour ainsi que pour les parties à la procédure »<sup>16</sup>. Autre singularité, la juridiction de renvoi doit, dans la mesure du possible, fournir des indications de réponse à la question posée<sup>17</sup> et la procédure écrite est limitée aux parties au principal, à l'Etat membre dont relève la juridiction de renvoi, à la Commission européenne ainsi qu'aux autres institutions si un de leurs actes est en cause alors que la phase orale est ouverte aux autres Etats membres.

Effective depuis le 1<sup>er</sup> mars 2008<sup>18</sup>, la procédure préjudicielle d'urgence « a été un véritable succès »<sup>19</sup>, au moins du point de vue de sa célérité, grâce notamment au « flux modéré des demandes »<sup>20</sup> : même si le nombre d'affaires soumis chaque année à la PPU augmente, le délai moyen de leur traitement reste de 66 jours, aucune procédure n'ayant dépassé trois mois. Ainsi, dans son *Rapport sur la mise en œuvre de la procédure préjudicielle d'urgence* remis le 31 janvier dernier au Conseil, la Cour de justice souligne que « l'objectif principal visé et annoncé par la Cour, à savoir un règlement de ce type d'affaires dans des délais très brefs, d'environ deux à quatre mois, avec des variations possibles en fonction du degré de l'urgence, est donc pleinement rempli »<sup>21</sup>. Parmi les vingt-deux demandes de PPU introduites à ce jour, douze ont été admises, soit plus de la moitié (environ 55 %), huit ont été rejetées et deux sont restées sans suite<sup>22</sup>. La Cour de justice précise également que les affaires ayant fait l'objet d'une procédure préjudicielle d'urgence concernaient, pour la moitié d'entre elles, la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale. Un quart d'entre elles portaient sur le mandat d'arrêt européen. Enfin, le dernier quart de ces affaires relevait du domaine «visas, asile et immigration», et visait notamment l'interprétation de la directive 2008/115/CE<sup>23</sup>. En se basant sur les statistiques de la Cour, le bilan quantitatif est donc positif.

Toutefois, la récente affaire *P. Lopes Da Silva Jorge* montre que la Cour peut encore suivre une procédure ordinaire, d'une durée de 18 mois, alors que le requérant au principal fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen pour des faits commis dix ans plus tôt et qu'il a refait sa vie depuis<sup>24</sup>. Le déclenchement d'office de la PPU devrait-il être plus fréquent<sup>25</sup> ? Mais cela ne

---

<sup>15</sup> Article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa du RP.

<sup>16</sup> V. Skouris, « Interview », *D.*, 2008. V. également V. Skouris, « L'urgence dans la procédure applicable aux renvois préjudiciels », in *Liber Amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 58-78.

<sup>17</sup> Article 104 *ter*, paragraphe 1, deuxième alinéa du RP.

<sup>18</sup> Modifications du règlement de procédure de la Cour de justice : JOUE n° L 24, 29 janv. 2008, p. 39.

<sup>19</sup> A. Tizzano et P. Iannuccelli, « La procédure préjudicielle d'urgence devant la Cour de justice : premier bilan et nouvelles questions », *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, 1, p. 107-132, spec. p. 107.

<sup>20</sup> CJUE, 31 janv. 2012, *Rapport sur la mise en œuvre de la procédure préjudicielle d'urgence*, disponible sur le site [www.curia.eu](http://www.curia.eu)

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.* ; V. annexes du document.

<sup>23</sup> *Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*, JOUE L 348, 24 déc. 2008, p. 98.

<sup>24</sup> CJUE (gde ch.), 5 sept. 2012, *P. Lopes Da Silva Jorge*, aff. C-42/11, non encore publiée.

<sup>25</sup> Si cette demande n'a pas été faite, « le président de la Cour peut, si l'application de cette procédure semble, à première vue, s'imposer, demander à la chambre visée ci-dessous d'examiner la nécessité de soumettre

nuirait-il pas au succès même de cette procédure rapide<sup>26</sup>? Du point de vue qualitatif, l'évaluation de la PPU devient plus délicate encore. Dès les premières applications de la PPU, C. Barnard se montrait dubitative quant à la qualité des arrêts prononcés en matière de PPU, reprochant par exemple à l'arrêt *Leymann et Pustovarov*<sup>27</sup> de ne pas avoir traité les questions de principe sur le mandat d'arrêt européen<sup>28</sup>. Si la critique peut paraître parfois fondée, on peut se demander si elle concerne spécifiquement les arrêts prononcés sur PPU. Cette question déborde alors l'objet de notre étude, qui se concentre principalement sur les aspects procéduraux.

A cet égard, et plus encore que pour l'autre procédure rapide déjà applicable en matière de renvoi préjudiciel, la « procédure accélérée »<sup>29</sup>, ou les procédures simplifiées par lesquelles la Cour se prononce par ordonnance<sup>30</sup>, voire même la procédure de réexamen des arrêts du Tribunal<sup>31</sup>, on peut faire le constat que la mise en place et la mise en œuvre de la PPU ont impliqué d'opérer des choix parmi les acteurs, les instances et les phases de procédure du procès européen. Une lecture de ces choix consiste à considérer qu'ils traduisent une nouvelle approche du procès européen, c'est-à-dire de la procédure se déroulant à la Cour de justice. Bien que la PPU concerne en définitive à peine plus d'1% des affaires traitées chaque année à la Cour, elle est activée dans un domaine à la fois sensible pour les souverainetés nationales et prioritaire pour l'Union. On pourra alors se demander si ce nouveau théâtre du procès européen, compris comme la procédure se déroulant à la Cour de justice, a vocation à s'étendre aux autres procédures accélérées voire à la procédure ordinaire.

Pour l'heure, dans le cadre où la procédure s'applique, la PPU transforme la scène et les acteurs du procès européen (I). La condition d'urgence dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, est devenue la nouvelle pièce à exécuter par la Cour de justice (II).

(...)

## Conclusion

Nouveau théâtre du procès européen dans le cadre limité où elle s'applique, la PPU indique-t-elle le chemin à suivre pour la Cour de justice et le système juridictionnel européen? Si la tendance à la spécialisation se confirmera certainement au niveau du Tribunal et, par définition, des Tribunaux spécialisés, il semble toutefois que la Cour de justice cherche au contraire à préserver sa compétence généraliste et à ne pas scinder le contentieux. La spécialisation opérée en matière de PPU semble donc répondre à des exigences spécifiques liées à l'urgence. Il en est de même s'agissant de la valorisation de l'oral, justifiée par les exigences de célérité et la préservation des intérêts étatiques dans le domaine sensible de l'ELSJ.

D'autres innovations reflètent en revanche une tendance de fond. Celle qui consiste à réduire

---

le renvoi à ladite procédure » (Article 104 ter, paragraphe 1, RP). En pratique, le Président de la Cour a formulé une fois cette demande (CJUE, 22 déc. 2010, *A. Zarraga*, aff. C-491/10 PPU, non encore publié).

<sup>26</sup> La Cour souligne que ce déclenchement d'office ne peut se faire qu'à titre exceptionnel (CJUE, 31 janv. 2012, *Rapport sur la mise en œuvre de la procédure préjudicielle d'urgence*, op.cit., p. 4).

<sup>27</sup> CJCE, 1<sup>er</sup> déc. 2008, *A.Leymann et A.Pustovarov*, aff. C-388/08 PPU, Rec. p. I-8993

<sup>28</sup> C. Barnard, "The PPU : Is it worth the candle ? An early assessment", *European Law Review*, 2009, p. 281-295, spec. p. 291.

<sup>29</sup> Article 104 bis, RP. V. *infra*, II. B).

<sup>30</sup> Article 104, paragraphe 3, RP. V. *infra*, I.B), 2°).

<sup>31</sup> Article 123 bis à 123 sexto, RP.

autant que possible le rôle de l'avocat général se retrouve à la fois dans le cadre des procédures simplifiées et dans le cadre de la procédure ordinaire, depuis que la Cour peut se passer des conclusions quand l'affaire ne soulève pas de questions de droit nouvelle. Toutefois, l'effacement de l'avocat général est tout relatif en matière de PPU puisque sa « prise de position » est systématiquement publiée. Afin de préserver la cohérence de la procédure de la Cour de justice et de donner une garantie de transparence du procès européen, il conviendrait de réintroduire le prononcé oral et public de conclusions, qui pourraient alors être publiées postérieurement afin de préserver la célérité de la procédure. Quant à la responsabilisation du juge national, elle s'inscrit également dans une logique générale de réappropriation toujours plus importante du contentieux européen par les juges nationaux. Reste à déterminer les modalités de cette prise d'autonomie des juges nationaux, juge de droit commun du droit de l'Union.