



Financé par le programme Justice de l'Union européenne (2014-2020).
Le contenu de cette publication ne représente que le point de vue de l'auteur et relève de sa seule responsabilité. La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité quant à l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

Étude de cas

Contentieux de l'Union européenne

FORMATION AVANCÉE POUR AVOCATS

Par
Daniel Sarmiento

M. Krústai est un propriétaire foncier qui exploite une ferme depuis vingt ans dans la région de Marvahy, dans l'État membre de Falstaffia. Au cours des cinq dernières années, il a bénéficié d'une aide de l'UE dans le cadre de plusieurs programmes de la PAC, ainsi que de projets de la Banque européenne d'investissement. Ses cultures comprennent des carottes, des concombres et des poivrons, entre autres produits agricoles. L'exploitation a prospéré ces dernières années grâce à l'aide de l'UE visant à moderniser les infrastructures agricoles, notamment en numérisant la majeure partie du processus de récolte. L'aide a pris la forme de subventions et de prêts. Ces derniers sont remboursables selon un échéancier allant de dix à douze ans, selon le prêt, depuis 2019.

En 2021, le gouvernement de Falstaffia a présenté un projet de loi sur les investissements dans les médias indépendants, qui permettrait aux entreprises investissant dans le secteur des médias du pays une somme d'au moins 5 millions d'euros de bénéficier d'un droit d'achat de terrains dans la région de Marvahy. Ce droit d'achat fixe le prix du mètre carré à la valeur établie par le registre foncier, dont on sait qu'elle ne reflète pas les prix réels du marché. Toutefois, et selon le ministre en charge du dossier, cette mesure vise à promouvoir l'investissement dans la région de Marvahy afin d'encourager la modernisation de son industrie agricole et de mettre fin à l'exode urbain qui a gravement touché les zones rurales du pays, notamment la région de Marvahy. Selon le gouvernement, bien que l'aide de l'UE ait contribué à améliorer le profil industriel de la région, il y a un manque considérable de participation des investisseurs institutionnels et des grands investisseurs, qui contribueront à dynamiser la région et à attirer les jeunes talents des zones urbaines. Le gouvernement considère que le secteur des médias attire des investisseurs sophistiqués et l'ajout d'un droit pour ces investisseurs d'acheter des terrains permettrait de promouvoir et d'encourager une structure immobilière de plus haut niveau dans la région de Marvahy.

La région de Marvahy est connue pour sa spécificité culturelle par rapport au reste du pays, notamment sa langue régionale d'origine inconnue, ses célèbres danses traditionnelles et un fort soutien populaire à l'indépendance vis-à-vis de Falstaffia. Les partis locaux, qui ont soutenu l'indépendance avec plus ou moins d'enthousiasme, sont très préoccupés par le projet de loi sur l'investissement dans les médias indépendants. Ils pensent que le gouvernement tente de contrôler les médias dans tout le pays, y compris à Marvahy, et d'imposer des mesures économiques très restrictives aux agriculteurs de la région, où l'on trouve le plus grand soutien à l'indépendance, afin d'étouffer par des mesures économiquement coercitives toute tentative de promouvoir l'indépendance dans la région.

En avril 2021, le projet de loi sur l'investissement dans les médias indépendants a été approuvé avec le soutien du parti au pouvoir, qui détient une large majorité au parlement falstaffien. Immédiatement après son entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021, le groupe Varietas, contrôlé par un magnat local ayant des liens étroits avec le parti au pouvoir, a lancé une offre publique d'achat sur les deux principaux organes de télévision et de presse du pays. L'acquisition a été immédiatement approuvée par les autorités de la concurrence de Falstaffia sans que la Commission européenne ne soit saisie. Bien que le parti minoritaire ait introduit un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, celui-ci a été déclaré irrecevable dans les vingt-quatre heures. Cette décision s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle qui, après avoir été entièrement renouvelée dans sa composition avec d'anciens ministres du gouvernement, interprète très strictement son statut et a rejeté dernièrement tous les recours en inconstitutionnalité au motif qu'ils n'ont « aucune pertinence matérielle d'un paramètre constitutionnel substantiel ».

À la suite de l'acquisition et de la prise de contrôle par le groupe Varietas des points de vente, ce dernier a immédiatement soumis au ministère de l'Agriculture une demande d'achat, conformément à la loi sur les investissements dans les médias indépendants, de 100 000 acres de terres dans la région de Marvahy. L'une des dispositions de la loi énonce que les terres dont les anciens propriétaires avaient bénéficié de prêts garantis ne doivent transférer aucune responsabilité à l'acheteur, si ce dernier en fait la demande. Cette disposition a été justifiée par le gouvernement en raison du fait que ces prêts ont été consentis au profit de l'ancien propriétaire et que le savoir-faire et les actifs immatériels que ce soutien financier a permis d'obtenir ont été et seront principalement utilisés par l'ancien propriétaire. La mesure vise également à rendre l'investissement plus attractif et à consolider la modernisation de l'agriculture dans la région de Marvahy.

Le 1^{er} septembre 2021, le groupe Varietas a acheté 100 000 acres de terres, sur proposition du ministère de l'Agriculture, en exerçant son droit de n'assumer aucune responsabilité liée aux terres achetées et provenant de prêts au profit des propriétaires précédents.

L'exploitation de M. Krústai fait partie des 100 000 acres achetés par le groupe Varietas. Ses cinquante-cinq acres sont désormais la propriété du groupe Varietas, mais les prêts qui s'élèvent à 150 000 EUR, dont 120 000 EUR restent à rembourser, n'ont pas été cédés au groupe. En conséquence, M. Krústai a reçu à titre de paiement pour la vente,

un total de 95.000 EUR (contrairement à la valeur de marché de 350.000 EUR à laquelle son exploitation a été évaluée récemment par un consultant indépendant) et se retrouve maintenant avec une dette de 120.000 EUR, plus les intérêts, à laquelle il doit faire face. Sur les 120 000 EUR en attente de remboursement, 60 000 EUR sont des prêts garantis par un fonds de l'UE et la Banque européenne d'investissement.

M. Krústai a introduit un recours contre la décision du ministère de l'Agriculture prononçant la vente de sa propriété en faveur du groupe Varietas. Selon M. Krústai, la vente viole le droit communautaire ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme. Les avocats de M. Krústai sont optimistes quant à leurs chances de succès, en particulier après que la Commission européenne ait annoncé qu'elle engageait immédiatement des procédures d'infraction contre Falstaffia. L'avocat de M. Krústai a demandé dans ses observations écrites devant le tribunal régional de Marvahy que la chambre effectue un renvoi préjudiciel à la Cour de justice. Cependant, bien que le tribunal régional de Marvahy ait été très proactif dans le passé en matière de renvoi à la Cour de Luxembourg, notamment lorsqu'il s'agissait de remettre en cause des lois nationales qui affectaient les singularités culturelles de Marvahy, le président du tribunal régional a fait usage d'un pouvoir exceptionnel accordé par la récente loi sur l'organisation judiciaire, qui permet au président d'un tribunal régional de se saisir d'une affaire pendante devant une chambre du tribunal. La loi judiciaire prévoit que les présidents des tribunaux régionaux sont nommés par le ministère de la Justice et qu'ils peuvent faire usage de leur droit de se saisir d'une affaire à tout moment de la procédure devant la chambre du tribunal régional. Tel a été le cas de la demande de M. Krústai, qui a été renvoyée au président, nommé il y a seulement trois semaines par le ministère de la Justice, et rejetée dans tous ses moyens par une ordonnance du 20 septembre 2021. Cette décision n'est pas susceptible de recours devant la Cour suprême et est donc définitive.

En désespoir de cause, l'avocat de M. Krústai a décidé d'introduire une autre action, cette fois devant un tribunal de première instance, pour contester la décision du conservateur du registre foncier d'enregistrer formellement le transfert de propriété. Ces décisions ne peuvent être contestées qu'en raison d'irrégularités procédurales manifestes. Bien que le Code civil ne précise pas que ces irrégularités ne peuvent avoir lieu qu'au cours de la procédure d'enregistrement, il est traditionnellement admis que ces demandes ne peuvent être introduites que lorsque l'irrégularité alléguée a eu lieu au cours de la procédure d'enregistrement. Toutefois, l'avocat de M. Krústai propose une nouvelle interprétation, en faisant valoir que la procédure judiciaire antérieure devant le tribunal régional était entachée d'irrégularités procédurales manifestes qui violaient le droit de l'UE, notamment l'article 19 TUE et l'article 267 TFUE.

L'affaire est maintenant devant le tribunal de première instance et le gouvernement défendeur, ainsi que le procureur, ont demandé au tribunal de rejeter l'affaire, en raison d'une fraude manifeste et d'un abus de procédure. Selon le défendeur et le procureur, les irrégularités procédurales qui peuvent être invoquées dans ce contexte ne peuvent se référer qu'à des irrégularités ayant lieu dans le cadre de la procédure d'enregistrement, et non lors des procédures judiciaires antérieures qui s'avèrent inopérantes aux fins des fonctions incombant au conservateur du registre foncier.

Cependant, le tribunal de première instance a des doutes et il a décidé de renvoyer l'affaire à la Cour de justice. Dans son ordonnance de renvoi, ledit tribunal pose plusieurs questions formulées dans les termes suivants :

« 1) Le droit de l'Union doit-il être interprété en ce sens qu'il impose à une juridiction nationale l'obligation de procéder à une interprétation conforme du droit national qui se réfère, en termes généraux, à des "irrégularités manifestes de procédure", comme incluant des violations des articles 19 TUE et 267 TFUE ?

2. La décision d'un conservateur du registre foncier d'enregistrer une acquisition de terrain conformément à la loi sur les investissements dans les médias indépendants constitue-t-elle une application du droit de l'Union européenne ? Si la réponse à cette question est négative, une telle décision pourrait-elle relever de la notion de "domaines couverts par le droit de l'Union" telle que prescrite par l'article 19 TUE ?

3. En cas de réponse positive à l'une ou aux deux interrogations de la question 2, le droit communautaire, et en particulier l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre adopte un acte législatif imposant une vente forcée en faveur d'une entreprise, à un prix qui ne reflète pas la valeur du marché, au seul motif que cette entreprise a réalisé un investissement d'au moins 5 millions d'euros dans un média national ?

4. En cas de réponse positive à l'une ou aux deux interrogations de la deuxième question, le droit communautaire, et en particulier l'article 19 TUE, interprété à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre confère aux présidents des tribunaux régionaux le droit de se saisir d'une affaire pendante devant une chambre du tribunal régional et de statuer sur le fond, indépendamment du stade de la procédure ? Le fait que les présidents des tribunaux régionaux soient nommés directement par le ministère de la Justice a-t-il une quelconque pertinence dans l'interprétation de l'article 19 TUE, à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »

Questions

1. La Cour de justice peut-elle se prononcer sur l'ensemble des questions posées par la juridiction de renvoi, notamment celles 3 et 4, qui se réfèrent à une question juridique qui n'est pas directement examinée dans la procédure au principal ?
2. Dans quelle mesure la Cour de justice peut-elle se prononcer sur la légalité d'une disposition de droit national au cours d'une procédure de renvoi préjudiciel ?
3. Dans ce cas précis, la juridiction nationale peut-elle effectuer une interprétation du Code civil conforme au droit communautaire ?

4. L'article 19 TUE peut-il être invoqué dans cette procédure et, dans l'affirmative, quelle incidence aurait-il sur la situation de M. Krústai ?

Réponses

1. La Cour de justice peut-elle se prononcer sur l'ensemble des questions posées par la juridiction de renvoi, notamment celles 3 et 4, qui se réfèrent à une question juridique qui n'est pas directement examinée dans la procédure au principal ?

Cette question met en évidence un problème de recevabilité sur lequel la partie défenderesse au principal devrait se concentrer : les questions sur le fond sont-elles pertinentes pour le litige au principal ? Il convient de noter que la procédure au principal concerne l'examen d'un enregistrement auprès d'un registre foncier, et non la légalité du transfert de propriété en tant que tel ni la légalité de la loi sur les investissements dans les médias indépendants. Par conséquent, il pourrait être soutenu que les questions 3 et 4 sont irrecevables, car elles n'ont pas de lien direct avec l'affaire au principal et sont donc hypothétiques. Selon une jurisprudence constante, les questions préjudicielles portant sur le droit de l'Union européenne « bénéficient d'une présomption de pertinence, de telle sorte que le rejet par la Cour d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées »¹.

La jurisprudence de la Cour de justice sur le caractère hypothétique des renvois préjudiciels est très souple et, en règle générale, elle ne déclare l'irrecevabilité d'un renvoi que lorsqu'il est « manifeste » que l'arrêt de la Cour de justice *ne présente pas* une pertinence directe pour l'affaire en cause. Or, en l'espèce, il existe un lien entre le litige au principal et les questions de fond soulevées : il s'agit d'un transfert forcé de propriété, dont la légalité dépend de la validité de la loi sur les investissements dans les médias indépendants. Par conséquent, bien que le lien entre les deux questions ne soit pas immédiat et que le conservateur du registre foncier ne contrôle pas la loi sur les investissements dans les médias indépendants, il est clair que l'enregistrement ne peut avoir lieu que si le transfert de propriété est conforme à la loi. Les requérants dans la procédure principale peuvent faire valoir que les questions 3 et 4 sont essentielles pour que le conservateur du registre foncier puisse prendre une décision sur l'enregistrement du transfert.

Il convient également de tenir compte du fait que les juridictions nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui est pertinent pour résoudre le litige au principal. Par conséquent, la Cour de justice s'en remet généralement à l'avis de la juridiction nationale quant à l'opportunité des questions soulevées. En l'espèce, il est incontestable que le conservateur du registre foncier doit appliquer le droit, y compris le droit communautaire. En effet, si ledit conservateur a le devoir d'appliquer un acte légal, il a également le devoir de l'ignorer s'il est contraire au droit

¹ Voir, notamment, les arrêts du 5 décembre 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 et C-202/04, EU:C:2006:758) et du 11 mai 2017, Archus et Gama (C-131/16, EU:C:2017:358).

communautaire. La jurisprudence de la Cour de justice depuis l'affaire Costanzo² impose à toutes les autorités nationales, y compris les autorités administratives, le devoir d'écarter toute disposition du droit national contraire au droit communautaire. Par conséquent, si les questions 3 et 4 devaient recevoir une réponse positive, le conservateur du registre foncier pourrait être contraint de ne pas enregistrer le transfert de propriété, dans la mesure où ce transfert est une vente forcée fondée sur une loi nationale qui viole le droit communautaire.

2. Dans quelle mesure la Cour de justice peut-elle se prononcer sur la légalité d'une disposition de droit national au cours d'une procédure de renvoi préjudiciel ?

Il est fréquent qu'une juridiction nationale interroge la Cour de justice sur la légalité d'une loi nationale à la lumière du droit communautaire. Toutefois, la procédure de renvoi préjudiciel n'est pas un outil procédural de contrôle juridictionnel, mais un mécanisme de coopération permettant un dialogue entre les juridictions sur des points d'interprétation et de validité du droit communautaire. Par conséquent, si une juridiction nationale soulève une question sur un point spécifique du droit national par le biais d'un renvoi préjudiciel, la Cour de justice n'est pas compétente pour se prononcer sur cette question³.

Toutefois, dans cette affaire, la juridiction nationale a pris soin de formuler les questions en termes d'*interprétation* du droit communautaire. Les questions ne portent pas sur la légalité des lois nationales, mais sur la question de savoir si le droit communautaire « peut être interprété en ce sens que [...] », éludant ainsi la question de la légalité du droit national. Cela permettra à la Cour de justice de répondre à la juridiction nationale par une réponse fondée sur l'interprétation du droit communautaire, sans se prononcer directement sur la compatibilité du droit national avec le droit communautaire.

La frontière est mince entre l'aide de la Cour de justice à fournir des interprétations utiles du droit communautaire et son implication dans le contrôle juridictionnel de la législation nationale. Par exemple, si la juridiction nationale renvoie une question à la Cour de justice pour savoir si le droit communautaire doit être interprété dans le sens où « il s'oppose à une règle de droit national qui énonce [...] », la réponse sera un contrôle juridictionnel du droit national, bien que sous couvert d'une question d'interprétation.

3. Dans ce cas précis, la juridiction nationale peut-elle effectuer une interprétation du Code civil conforme au droit communautaire ?

² Arrêt du 22 juin 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256). Dans le même sens, voir les arrêts du 9 septembre 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, point 49), et, en ce qui concerne l'application des règlements, les arrêts du 14 juin 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, point 75), et du 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, points 90 et 91).

³ Voir, en particulier, les arrêts du 22 octobre 1998, IN. CO. GE. '90 et autres (C-10/97 à C-22/97, EU:C:1998:498, point 21). Voir également les conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans les affaires jointes IN. CO. GE. '90 et autres, C-10/97 à C-22/97, EU:C:1998:228, points 16 à 44.

Le principe de l'interprétation conforme du droit national à la lumière du droit de l'Union est un principe standard, bien établi dans la jurisprudence de la Cour de justice. L'exigence d'une interprétation conforme du droit national au droit de l'Union est, selon la jurisprudence, « inhérente au système du traité en ce qu'elle permet aux juridictions nationales d'assurer, dans le cadre de leurs compétences, la pleine efficacité du droit communautaire lorsqu'elles tranchent les litiges dont elles sont saisies »⁴.

Dans le cadre de l'application du droit national, « la juridiction nationale appelée à l'interpréter est tenue de le faire dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive pour atteindre le résultat visé par celle-ci et se conformer ainsi à l'article 288, troisième alinéa, du traité »⁵.

En l'espèce, il est clair que les lois nationales sont sujettes à interprétation, dans la mesure où elles ne limitent pas la portée du recours aux questions de procédure au cours de l'enregistrement. Il y a eu une pratique et une compréhension commune selon laquelle la portée était limitée aux questions soulevées au cours de la procédure, mais rien dans le droit national n'empêche un requérant de contester l'enregistrement d'une vente forcée d'un bien immobilier motivée par une violation du droit de l'Union. Ainsi, les requérants peuvent faire valoir que, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice sur le principe de l'interprétation conforme, dont la finalité est d'assurer la pleine efficacité du droit de l'Union, le recours doit permettre à la chambre de connaître de tous les arguments de procédure et de fond qui conditionnent la décision du conservateur du registre foncier d'enregistrer la vente.

Le défendeur pourrait faire valoir qu'il existe une pratique qui règle la question, bien qu'il s'agisse d'un argument faible qui ne prospérera probablement pas. La partie défenderesse pourrait également souligner que la jurisprudence sur l'interprétation conforme a surtout porté sur les directives, et que dans ce cas particulier, la question soulève des points d'interprétation des traités. Toutefois, cette argumentation sera vouée à l'échec, puisque la Cour applique le principe de l'interprétation conforme à tous types d'actes du droit de l'Union.

4. L'article 19 TUE peut-il être invoqué dans cette procédure et, dans l'affirmative, quelle incidence aurait-il sur la situation de M. Krústai ?

La question de savoir si l'article 19 TUE a un effet direct a été récemment tranchée par la Cour de justice, dans l'affaire *Repubblika*⁶, confirmant un courant jurisprudentiel développé dans le cadre de la saga des réformes du système judiciaire polonais. Selon ce courant jurisprudentiel, l'article 19 TUE possède un champ d'application plus large que les droits fondamentaux consacrés par la Charte, qui ne sont mis en œuvre dans les États membres que dans les conditions de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. En revanche, l'article 19 TUE se réfère aux « domaines couverts par le droit de l'Union » et

⁴ Arrêt du 23 avril 2009, *Angelidaki e.a.* (C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250), point 198.

⁵ Arrêt du 13 novembre 1990, *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, point 8).

⁶ Arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311).

fait donc allusion à un éventail plus large de situations. De même, le fait que l'article 19 TUE introduise la garantie d'accès à une protection juridictionnelle effective nécessite d'être interprété à la lumière de l'article 47 de la Charte, qui comprend des normes minimales d'équité procédurale, y compris le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Toutefois, en l'espèce, le requérant ne conteste pas l'indépendance du tribunal qui connaît de la présente affaire. En revanche, il met en cause une décision antérieure, dont le résultat a provoqué une série d'effets qui ont abouti à la perte des droits de propriété du requérant.

Dans ce contexte, la jurisprudence dont il faut tenir compte est fournie par l'affaire Simpson⁷, dans laquelle la Cour de justice a exploré les conséquences qu'un manque d'indépendance judiciaire, ou une procédure de nomination ou de sélection irrégulière qui empêche un juge de siéger, aura sur les procédures judiciaires ultérieures. Cette jurisprudence doit également être interprétée en considérant la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Astradsson contre l'Islande⁸, qui traite de la même question.

À la lumière de la jurisprudence susmentionnée des deux juridictions européennes, les deux parties peuvent avancer des arguments convaincants. Le requérant peut s'appuyer sur la jurisprudence qui souligne l'importance de la « gravité » de la violation de l'équité de la procédure, auquel cas il est évident qu'il existe des doutes sérieux quant à la composition du tribunal, essentiellement réduite à un pouvoir discrétionnaire entre les mains du président du tribunal régional. Par ailleurs, la partie défenderesse peut faire valoir que la jurisprudence se réfère à des cas dans lesquels la violation de l'équité de la procédure a eu lieu dans le même tribunal, ou dans la même procédure. Dans le cas d'espèce, le requérant soulève cet argument dans différentes procédures qui n'ont pas de lien direct avec la décision antérieure du président du tribunal régional (même si le lien existe, mais non de manière directe).

⁷ Arrêt du 26 mars 2020, Révision Simpson et HG contre Conseil et Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232).

⁸ Arrêt de la CourEDH du 1^{er} décembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).