CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. M. POIARES MADURO
présentées le 1er mars 2007 [1]

I — Introduction

1. Les questions de fond dont le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas) a saisi la Cour dans la présente série d'affaires sont identiques à celles qu'il lui avait soumises dans l'affaire Dokter e.a. [2]. Elles portent sur l'interprétation de la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse [3]. Dans le cas présent, toutefois, la juridiction de renvoi sollicite l'avis de la Cour concernant un problème qui relève moins de la fièvre aphteuse que des règles de procédure.

2. Dans l'affaire Dokter e.a., les requérants au principal contestaient la légalité de la décision d'abattre les animaux leur appartenant, au motif que la décision était fondée sur une analyse menée par un laboratoire qui n'était pas inscrit à l'annexe B de la directive. Dans les affaires présentes, les requérants au principal ont aussi attaqué la décision d'abattre leurs animaux. Toutefois, dans leurs conclusions devant la juridiction nationale, ils ne se sont pas fondés sur l'argument selon lequel le laboratoire n'était pas inscrit à l'annexe B de la directive, bien que ces affaires concernent exactement le même laboratoire. La juridiction de renvoi demande donc si le droit communautaire lui impose de soulever ce moyen d'office, malgré des règles de procédure internes qui excluraient normalement cette option.

3. J'ai déjà fait part de mes vues sur les questions de fond concernant la directive dans les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Dokter e.a. Je me concentrerai ici sur la question de procédure que soulève la juridiction de renvoi et m'attacherai à replacer les présentes affaires dans l'architecture de la jurisprudence qui s'est mise en place avec les arrêts Peterbroeck [4] et van Schijndel et van Veen [5]. On me permettra de relever, cependant, qu'il est difficile de ne pas avoir le sentiment que l'intérêt de cette question pour la solution des litiges au

1 — Langue originale: le portugais.

2 — Arrêt du 15 juin 2006 (C-28/05, Rec. p. I-5431).

3 — JO L 315, p. 11, modifiée par la directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990 (JO L 224, p. 13).

4 — Arrêt du 14 décembre 1995 (C-312/93, Rec. p. I-4599).

5 — Arrêt du 14 décembre 1995 (C-430/93 et C-431/93, Rec. p. I-4705).

principal n'est qu'incident. En fait, la demande d'avis de la juridiction de renvoi semble découler pour l'essentiel d'un besoin plus général de clarification de la jurisprudence rendue par la Cour dans ce domaine.

II — Les faits et les questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi

4. La procédure devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven a pour origine l'épidémie de fièvre aphteuse apparue en 2001, qui a affecté un certain nombre d'États membres. En réponse à l'apparition de cette maladie, les autorités néerlandaises ont pris des mesures pour empêcher qu'elle ne s'étende [6]. Ces mesures comprenaient l'abattage préventif des biongulés se trouvant dans les exploitations situées à proximité d'une exploitation contaminée.

5. Sur la base des résultats des tests effectués par le laboratoire ID-Lelystad BV (ci-après «ID-Lelystad»), le Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (le service national d'inspection du bétail et de la viande, ci-après le «RVV») a conclu que les exploitations des parties requérantes au principal se trouvaient à proximité d'une exploitation contaminée. Le RVV a par conséquent ordonné l'abattage préventif des animaux se trouvant dans les exploitations des parties requérantes.

6. Devant la juridiction de renvoi, les parties requérantes ont contesté la légalité des décisions d'abattage de leurs animaux pour plusieurs raisons. La juridiction de renvoi a rejeté ces arguments. Toutefois, dans une série d'affaires similaires elles aussi pendantes devant la Cour, les requérants avaient attaqué la légalité de décisions similaires au motif supplémentaire qu'ID-Lelystad n'était pas inscrit à l'annexe B de la directive 85/511. Cet argument est à l'origine de la demande de décision préjudicielle qui a donné lieu à l'arrêt rendu dans l'affaire Dokter e.a. [7].

7. Les questions posées dans l'affaire Dokter e.a. concernaient les articles 11 et 13 de la directive 85/511. Conformément aux articles 11, paragraphe 1, premier tiret, et 13, paragraphe 1, deuxième tiret, les États membres veillent à ce que la manipulation du virus aphteux aux fins de diagnostic ne s'effectue que dans des établissements agréés énumérés sur la liste figurant à l'annexe B de la directive. Le laboratoire indiqué pour les Pays-Bas était CDIC-Lelystad. ID-Lelystad a été créé à partir de CDIC-Lelystad à la suite

6 — Voir aussi les arrêts du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689), et du 10 mars 2005, Tempelman et van Schaijk (C-96/03 et C-97/03, Rec. p. I-1895).

7 — Précité note 2.

d'une série de fusions et de reprises, mais n'a jamais été inscrit à l'annexe B. La juridiction de renvoi a donc demandé l'avis de la Cour quant aux conséquences de la désignation de laboratoires de référence dans la directive. Elle pose en outre la question de savoir si, en vertu du droit communautaire, il doit être considéré que les autorités nationales sont liées par les résultats fournis par le laboratoire ayant effectué les analyses.

8. Alors que la demande de décision préjudicielle était toujours pendante devant la Cour, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de poser à la Cour exactement les mêmes questions dans le cadre des présentes affaires. Toutefois, dans le cas présent, il demande aussi si le droit communautaire l'obligeait à soulever d'office la question relative au statut d'ID-Lelystad.

III — Appréciation

Sur la recevabilité

9. La Cour a rendu son arrêt dans l'affaire Dokter e.a. le 15 juin 2006. À la lumière de cet arrêt, la Cour a demandé à la juridiction nationale si elle entendait maintenir sa demande de décision préjudicielle dans les présentes affaires. Par lettre du 27 juillet 2006, la juridiction de renvoi a répondu affirmativement.

10. Dans les présentes conclusions, je traiterai uniquement la question de savoir si le droit communautaire oblige la juridiction nationale à aller au-delà des limites du litige, tel qu'il a été circonscrit par les parties afin d'examiner, d'office, des moyens fondés sur la directive 85/511. Pour ce qui est des autres questions posées, j'invite une fois de plus la Cour à bien vouloir se reporter aux conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Dokter e.a. et, inutile de le préciser, à l'arrêt qu'elle a rendu dans cette affaire.

11. Les règles nationales qui interdisent à une juridiction de soulever d'office un moyen ne sauraient faire obstacle à une saisine à titre préjudiciel de la Cour destinée à lui permettre d'apprécier si ces règles sont compatibles avec le droit communautaire [8]. Néanmoins, cette saisine serait irrecevable si la demande n'était pas nécessaire à la solution du litige au principal [9].

8 — Voir affaire Peterbroeck, précitée note 4, point 13. Voir aussi arrêts du 16 janvier 1974, Rheinmühlen Düsseldorf (166/73, Rec. p. 33, points 2 et 3), et du 14 décembre 2000, Fazenda Pública (C-446/98, Rec. p. I-11435, point 48).

9 — Voir, sur ce point, arrêts du 3 février 1983, Robards (149/82, Rec. p. 171, point 19); du 16 juillet 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871, point 25), et du 21 mars 2002, Cura Anlagen (C-451/99, Rec. p. I-3193, point 26).

12. On pourrait être pardonné de penser que la question à laquelle la juridiction de renvoi cherche en l'espèce une réponse est à la limite de l'hypothétique. En effet, la Commission des Communautés européennes a soutenu à l'audience que, vu l'arrêt rendu dans l'affaire Dokter e.a., la réponse à cette question n'aura pas d'influence sur la solution du litige au principal. Bien que je nourrisse une certaine sympathie pour cette analyse, cet argument ne me paraît pas suffisamment convaincant pour conclure que la question posée par la juridiction de renvoi est irrecevable. En principe, il appartient à la juridiction de renvoi «d'apprécier tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour» [10]. Qui plus est, les effets que produira l'arrêt rendu dans l'affaire Dokter e.a. ne sont pas encore tout à fait certains, dans la mesure où il laisse une marge d'appréciation à la juridiction de renvoi. Pour ces raisons, j'estime que la question posée est recevable.

Les exigences du droit communautaire en ce qui concerne les règles nationales de procédure

13. La Cour a insisté à plusieurs reprises sur le «principe de l'autonomie procédurale», qui signifie que les juridictions nationales, lorsqu'elles appliquent le droit communautaire, doivent le faire à la lumière de leurs propres règles nationales de procédure. Ainsi, en l'absence d'harmonisation de ces règles, «il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire» [11].

14. Cela n'exonère toutefois pas totalement les règles nationales de procédure des obligations qu'impose le droit communautaire. Selon une jurisprudence constante, les règles de procédure internes doivent respecter le principe d'équivalence et d'effectivité [12].

15. Le principe d'équivalence impose que les mêmes règles de procédure s'appliquent aux recours fondés sur le droit communautaire et aux recours comparables fondés sur le droit national [13].

10 — Voir arrêt du 14 décembre 1995, Sanz de Lera e.a. (C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec. p. I-4821, point 15). Voir aussi arrêt du 22 novembre 2005, Mangold (C-144/04, Rec. 2005 p. I-9981, points 32 à 38).

11 — Affaire van Schijndel et van Veen, précitée note 5, point 17. Voir aussi, par exemple, arrêts du 16 décembre 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989, point 5) et Comet (45/76, Rec. p. 2043, point 13); du 28 septembre 1994, Fisscher (C-128/93, Rec. p. I-4583, point 39); du 6 décembre 1994, Johnson (C-410/92, Rec. p. I-5483, point 21), et du 11 décembre 1997, Magorrian et Cunningham (C-246/96, Rec. p. I-7153, point 37).

12 — Voir, par exemple, arrêts du 15 septembre 1998, Edis (C-231/96, Rec. p. I-4951, point 34); du 20 septembre 2001, Courage et Crehan (C-453/99, Rec. p. I-6297, point 29); du 17 juin 2004, Recheio - Cash & Carry (C-30/02, Rec. p. I-6051, point 17), et du 5 octobre 2006, Nádasdi et Németh (C-290/05 et C-333/05, point 69).

13 — Voir, par exemple, arrêts Rewe, précité note 11, point 6, et du 16 mai 2000, Preston e.a. (C-78/98, Rec. p. I-3201, point 31).

16. Le principe d'effectivité implique que l'attribution de droits par l'ordre juridique communautaire ait une signification en pratique. Il traduit en substance, en ce qui concerne les droits conférés par l'ordre juridique communautaire, le principe bien connu selon lequel à tout droit doit correspondre une voie de recours [14]. Pour reprendre les termes de l'avocat général Jacobs: «un particulier qui s'estime lésé par un acte qui le prive d'un droit ou d'un avantage tiré de la réglementation communautaire doit pouvoir disposer d'un recours contre cet acte et bénéficier d'une protection juridictionnelle complète» [15]. Le principe d'effectivité s'oppose donc à ce que des règles de procédure rendent l'exercice de droits conférés par l'ordre juridique communautaire en pratique impossible ou excessivement difficile [16].

17. Ainsi, tandis que le principe d'effectivité impose un niveau minimal de traitement procédural, qui doit être garanti aux titulaires d'un droit d'origine communautaire, le principe d'équivalence garantit que le traitement procédural réservé aux titulaires d'un droit d'origine communautaire ne soit pas moins favorable à celui qui est accordé aux titulaires d'un droit similaire reconnu par le droit national.

18. Cet ensemble de principes fournit aussi la mesure pour apprécier une règle de procédure nationale limitant la possibilité pour une juridiction de soulever un moyen d'office. Ainsi, conformément au principe de l'autonomie procédurale, la Cour a jugé que le droit communautaire n'impose généralement pas qu'une juridiction nationale puisse soulever d'office des moyens tirés du droit communautaire lorsque les parties ont omis de le faire [17]. Cependant, la jurisprudence montre aussi qu'il existe des exceptions à cette règle en vertu du principe d'effectivité et du principe d'équivalence.

19. Le cadre théorique que je viens d'esquisser jusqu'ici peut apparaître assez simple. Pourtant, l'application des principes d'effectivité et d'équivalence a abouti à ce qui peut sembler, à première vue, une série de décisions quelque peu hétéroclites. Je m'attacherai à décrire comment ces différentes décisions — ainsi que les affaires qui nous occupent en l'espèce — peuvent néanmoins être classées selon le principe concerné, en commençant par les affaires concernant le principe d'effectivité.

14 — Arrêts du 19 juin 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433); du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357), et Courage et Crehan, précité note 12.

15 — Conclusions de l'avocat général Jacobs présentées le 21 mars 2002 dans l'affaire Unión de Pequeños Agricultores/Conseil (arrêt du 25 juillet 2002, C-50/00 P, Rec. p. I-6677), point 38. Voir aussi arrêt du 15 octobre 1987, Heylens e.a. (222/86, Rec. p. 4097, points 15 à 17).

16 — Voir, par exemple, arrêts Peterbroeck, précité note 4, point 14, et Courage et Crehan, précité note 12, points 25 à 29.

17 — Arrêt van Schijndel et van Veen, précité note 5, point 22. Le droit communautaire n'interdit pas non plus aux juridictions nationales de prendre en considération des dispositions de droit communautaire, même si les parties ne les ont pas invoquées (voir, sur ce point, arrêts du 11 juillet 1991, Verholen, C-87/90 à C-89/90, Rec. p. I-3757, points 12 à 16, et du 19 juin 2003, GAT, C-315/01, Rec. p. I-6351, points 46 et 50).

Le principe d'effectivité

20. La première de ces affaires, l'affaire Peterbroeck [18], soulève immédiatement la question de savoir comment expliquer correctement l'application par la Cour du principe d'effectivité, en particulier à la lumière de l'arrêt que la Cour a rendu le même jour dans l'affaire van Schijndel et van Veen [19]. Dans l'affaire Peterbroeck, la Cour a écarté une règle de procédure qui interdisait à une juridiction nationale d'examiner d'office si une disposition de droit national était compatible avec le droit communautaire, alors que, dans l'affaire van Schijndel et van Veen, elle a admis une règle comparable.

21. Les deux affaires reposaient sur le principe d'effectivité: la règle de procédure en cause rendait-elle excessivement difficile l'exercice d'un droit conféré par l'ordre juridique communautaire? La Cour s'est livrée à une appréciation de fait en considérant la procédure dans son ensemble. Dans l'affaire van Schijndel et van Veen, les requérants au principal avaient demandé au Hoge Raad der Nederlanden (la Cour de cassation des Pays-Bas) d'annuler deux décisions du Rechtbank Breda (Cour régionale de Breda), au motif que cette juridiction aurait dû examiner, d'office, les dispositions du traité CE en matière de concurrence et de libre prestation des services. Répondant à la demande de décision préjudicielle formée par le Hoge Raad, la Cour a estimé que, dans les circonstances de l'espèce, le droit communautaire n'obligeait pas les juridictions nationales à écarter leurs règles nationales de procédure, et à aller au-delà des limites du litige tel qu'il a été circonscrit par les parties.

22. La situation dans l'affaire Peterbroeck était toutefois différente. Il s'agissait d'un recours formé contre une décision des autorités fiscales belges. En principe, le contrôle juridictionnel de cette décision était limité aux moyens que la partie requérante avait invoqués pendant la procédure administrative. Une fois cette procédure terminée, la partie requérante avait 60 jours pour formuler des griefs nouveaux — y compris ceux fondés sur le droit communautaire — devant la juridiction compétente. La Cour a jugé que ce délai, pris dans son contexte juridique et pratique, faisait en pratique obstacle à l'exercice de droits conférés par l'ordre juridique communautaire.

23. La question de savoir si en pratique il est excessivement difficile d'exercer un droit peut être une question d'appréciation relative — ce qui explique pourquoi les arrêts rendus dans les affaires Peterbroeck et van Schijndel et van Veen ont abouti à des résultats différents sur la base de quelques facteurs seulement. Il existe cependant des circonstances dans lesquelles il est évident

18 — Précitée note 4.

19 — Précitée note 5.

que, sans la possibilité pour une juridiction nationale de soulever d'office un moyen tiré du droit communautaire, il serait extrêmement difficile pour les parties de bénéficier d'une protection juridictionnelle effective lorsque l'ordre juridique communautaire leur confère un droit. Les arrêts rendus dans les affaires Océano Grupo Editorial et Salvat Editores [20] et Cofidis [21] en fournissent un exemple.

24. Dans ces arrêts, la Cour a jugé que la possibilité pour une juridiction de soulever d'office un moyen pouvait être déduite des termes d'une directive, lorsque cela était nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi par cette directive [22]. Plus précisément, la Cour a estimé que la faculté pour une juridiction nationale de déterminer d'office que la clause attributive de juridiction contenue dans un contrat conclu avec un consommateur était une clause abusive était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par la directive 93/13/CEE du Conseil [23]. Cet objectif, en fin de compte, était la protection des consommateurs contre les clauses abusives contenues dans les contrats conclus avec eux. La Cour a interprété la directive en harmonie avec le principe d'effectivité. Si la Cour avait procédé autrement, «on [aurait abouti] au paradoxe que le consommateur [aurait été] obligé de comparaître dans un lieu différent de son domicile précisément pour soutenir que la clause contractuelle qui l'y a obligé est une clause abusive» [24].

25. La meilleure façon de résumer la jurisprudence est peut-être la suivante: le principe d'effectivité n'impose pas aux juridictions nationales l'obligation de soulever d'office des moyens tirés du droit communautaire, sauf dans les circonstances où cela serait nécessaire pour garantir qu'une protection juridictionnelle effective existe lorsque l'ordre juridique communautaire confère un droit. Par conséquent, les juridictions nationales ont l'obligation d'intervenir lorsque cela est nécessaire pour garantir la protection des droits reconnus par l'ordre juridique communautaire. Toutefois, le principe d'effectivité n'implique pas l'obligation générale pour les juridictions nationales de veiller, en toutes circonstances, à l'application de règles découlant de l'ordre juridique communautaire.

26. Les choses sont-elles différentes lorsque la règle de droit communautaire en question est une disposition fondamentale? Dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi envisage la possibilité que certaines règles puissent avoir une importance si cruciale que le droit communautaire

20 — Arrêt du 27 juin 2000 (C-240/98 à C-244/98, Rec. p. I-4941).

21 — Arrêt du 21 novembre 2002 (C-473/00, Rec. p. I-10875).

22 — Arrêts Océano Grupo Editorial et Salvat Editores, précité, précité note 20, point 26, et Cofidis, précité note 21, points 32 et 33.

23 — Directive du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO L 95, p. 29).

24 — Conclusions de l'avocat général Saggio dans l'affaire Océano Grupo Editorial et Salvat Editores, point 24.

les considère comme des principes «d'ordre public», et qu'il oblige ainsi les juridictions nationales à les appliquer d'office. La juridiction de renvoi mentionne à cet égard l'arrêt Eco Swiss [25]. Cette affaire concernait une demande en annulation d'une sentence arbitrale. L'arbitre avait accordé des dommages et intérêts pour rupture d'un contrat de licence. Au cours de la procédure d'arbitrage, la question de savoir si le contrat était nul au regard de l'article 81 CE n'avait pas été soulevée. La Cour a jugé que la juridiction nationale devait faire droit à la demande en annulation de la sentence arbitrale si elle considérait que cette sentence était contraire à l'article 81 CE et si ses règles de procédure internes l'obligeaient à faire droit à une demande en annulation fondée sur la méconnaissance de règles nationales d'ordre public [26].

27. Toutefois, il serait erroné de conclure de l'arrêt Eco Swiss que le principe d'effectivité exige que certaines dispositions de droit communautaire, en raison de leur importance pour l'ordre juridique communautaire, doivent être appliquées par les juridictions nationales même lorsque les parties ont omis de les invoquer. En effet, une telle lecture de l'arrêt Eco Swiss serait incompatible avec l'arrêt rendu dans l'affaire van Schjindel et van Veen. Certes, la Cour a fait remarquer dans l'arrêt Eco Swiss que l'article 81 CE constituait une «disposition fondamentale indispensable pour l'accomplissement des missions confiées à la Communauté» [27]. Toutefois, la même disposition était aussi en cause dans l'arrêt van Schjindel et van Veen, mais la Cour n'a pas estimé dans cet arrêt qu'il y avait là l'obligation d'appliquer l'article 81 CE. Il en découle que la question de savoir si la disposition en question est une disposition d'ordre public n'est pas décisive pour l'application du principe d'effectivité. En fait, comme je l'expliquerai ci-après, l'arrêt Eco Swiss appartient, d'abord et avant tout, à la catégorie des affaires dans lesquelles la Cour a appliqué le principe d'équivalence.

28. Néanmoins, la Cour a bien évoqué le principe d'effectivité dans l'arrêt Eco Swiss. Après avoir résolu le problème sur le fondement du principe d'équivalence, la Cour a relevé en outre que «des questions tenant à l'interprétation de l'interdiction édictée à [l'article 81, paragraphe 1, CE] [doivent pouvoir] être examinées par les juridictions nationales appelées à se prononcer sur la validité d'une sentence arbitrale» [28]. Le souci essentiel de la Cour semble avoir été de veiller à ce qu'une voie de recours soit ouverte afin que puisse être attaquée une sentence arbitrale contraire à l'article 81 CE [29]. En conséquence, une disposition de droit interne restreignant le contrôle juridictionnel exercé sur une sentence arbitrale aux moyens que la partie

25 — Arrêt du 1er juin 1989 (C-126/97, Rec. p. I-3055).

26 — Ibidem, point 41.

27 — Ibidem, point 36.

28 — Ibidem, point 40.

29 — Le droit national peut bien sûr imposer que le recours soit introduit dans un délai raisonnable (voir points 43 à 48 de l'arrêt Eco Swiss).

requérante a invoqués dans le cadre de la procédure d'arbitrage est contraire au principe d'effectivité. Le fait que les parties aient eu la possibilité d'invoquer des moyens tirés du droit communautaire dans le cadre de la procédure d'arbitrage ne garantit une protection juridictionnelle complète, parce que ces procédures — tout comme la procédure administrative en question dans l'affaire Peterbroeck — ne sont pas des procédures juridictionnelles au sens strict [30].

29. Pour résumer, le principe d'effectivité n'impose pas l'obligation aux juridictions nationales de soulever d'office un moyen tiré du droit communautaire, même si ce moyen concernerait une disposition d'importance fondamentale pour l'ordre juridique communautaire. Cependant, le principe d'effectivité exige que les parties aient une véritable possibilité de soulever un moyen fondé sur le droit communautaire devant une juridiction nationale. Dans le cas contraire, la juridiction nationale doit avoir le pouvoir de soulever ce moyen d'office.

30. Il n'est pas contesté que, dans les procédures qui nous intéressent ici, les parties ont eu une véritable possibilité d'invoquer le moyen fondé sur les articles 11 et 13 de la directive 85/511 dans leurs conclusions devant la juridiction nationale. Contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire Peterbroeck, les règles de procédure internes ne rendaient pas excessivement difficile d'invoquer ces dispositions. Le simple fait que les parties ont omis de le faire ne crée pas une obligation pour la juridiction nationale de suppléer et de réparer la carence des parties au titre du principe d'effectivité.

31. En outre, ainsi que la juridiction de renvoi l'a à juste titre relevé, la directive 85/511 n'implique pas que les articles 11 et 13 doivent être appliqués d'office par les juridictions nationales. L'objectif de ladite, tel qu'il est exposé en son article 1er, est de définir les «mesures communautaires minimales de lutte à appliquer en cas d'apparition de fièvre aphteuse», et de protéger ainsi la santé du bétail dans la Communauté dans son ensemble [31]. Il serait pourtant difficile de conclure que cet objectif ne peut être atteint que si la juridiction nationale admet qu'elle a le pouvoir de soulever d'office le moyen selon lequel la décision d'abattre les animaux

30 — À cet égard, l'arrêt rendu dans l'affaire Eco Swiss est cohérent avec l'arrêt dans lequel la Cour avait jugé qu'un tribunal arbitral constitué en application du droit privé, sans intervention étatique, ne saurait être regardé comme étant une juridiction au sens de l'article 234 CE et ne peut par conséquent pas saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle en vertu de cette disposition (arrêt du 23 mars 1982, Nordsee, 102/81, Rec. p. 1095).

31 — Voir préambule de la directive 85/511.

des requérants dans le but d'empêcher une épidémie de fièvre aphteuse était basée sur des analyses effectuées par un laboratoire qui n'était pas inscrit à l'annexe B de la directive. Dans la mesure où cette directive vise à conférer des droits aux parties demanderesses, la protection juridictionnelle effective de ces droits peut en principe être réalisée sans que la juridiction nationale ait l'obligation d'invoquer d'office la directive. À cet égard, les affaires présentes se distinguent nettement des affaires Océano Grupo Editorial et Salvat Editores et Cofidis.

32. En conséquence, le principe d'effectivité n'impose pas à la juridiction nationale d'examiner d'office le moyen fondé sur les articles 11 et 13 de la directive 85/511. La question demeure, cependant, de savoir si cette obligation découle du principe d'équivalence.

Le principe d'équivalence

33. Lorsque les règles de procédure internes donnent à une juridiction la faculté de soulever d'office un moyen, le principe d'équivalence impose que cette faculté couvre aussi les moyens tirés du droit communautaire. En effet, en ce qui concerne les moyens tirés du droit communautaire, le principe de coopération inscrit à l'article 10 CE entraîne l'obligation pour les juridictions nationales de faire usage de cette faculté [32]. Néanmoins, le pouvoir qu'ont les juridictions nationales de soulever d'office des moyens tirés du droit interne est normalement strictement limité. De ce fait, le problème se pose de savoir comment ces limitations affectent l'obligation de soulever des moyens tirés du droit communautaire.

34. En d'autres termes, lorsque les juridictions nationales ont le pouvoir d'examiner d'office *certains* arguments fondés sur le droit interne, le principe d'équivalence impose qu'elles aient aussi ce pouvoir en ce qui concerne des arguments *équivalents* fondés sur le droit communautaire. La question, par conséquent, est de savoir comment déterminer les arguments qui sont «équivalents».

35. L'arrêt Eco Swiss en fournit une illustration [33]. Les règles de procédure internes qui étaient en cause dans cette affaire prévoyaient que l'annulation d'une sentence arbitrale ne pouvait être prononcée que pour

32 — Voir, sur ce point, arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, points 57 et 58), ainsi que van Schijndel et van Veen, précité note 5, points 13 et 14.

33 — Précité note 25.

un nombre limité de motifs, y compris celui selon lequel la sentence était «contraire à l'ordre public» [34]. La juridiction de renvoi ayant saisi la Cour dans cette affaire expliquait que, selon les règles de procédure civile internes, une sentence arbitrale n'était contraire à l'ordre public «que si son exécution se heurt[ait] à une règle contraignante d'un caractère tellement fondamental qu'aucune restriction de nature procédurale ne peut faire obstacle à son respect» [35]. La juridiction de renvoi soulignait aussi qu'une sentence arbitrale contraire aux règles du droit national de la concurrence n'était généralement pas considérée comme contraire à l'ordre public [36]. La Cour a malgré tout jugé que, du point de vue du droit communautaire, l'interdiction édictée à l'article 81 CE était une règle fondamentale. Par conséquent, l'article 81 CE avait en effet la même valeur que les règles internes d'ordre public [37]. En conséquence, le principe d'équivalence imposait que la juridiction nationale soit tenue de prononcer l'annulation de la sentence arbitrale si elle considérait cette sentence comme contraire à l'article 81 CE [38].

36. Dans les présentes affaires, la notion d'«ordre public» est employée dans un sens très différent. La disposition matérielle de droit interne est l'article 8:69, paragraphe 1, du code général de droit administratif néerlandais (Algemene Wet Bestuursrecht, ci-après «Awb»), qui dispose que:

«La juridiction devant laquelle la demande est portée se prononce sur la base de la requête, des documents produits, de l'enquête préliminaire et des débats à l'audience.»

L'article 8:69 de l'Awb ajoute que la juridiction a l'obligation de suppléer les moyens de droit. Ce faisant, elle doit toutefois respecter les limites du litige tel qu'il a été circonscrit par les parties. Elle ne saurait dépasser les limites du litige que pour examiner d'office des moyens d'ordre public [39].

34 — Ibidem, point 7.

35 — Ibidem, point 24.

36 — Ibidem, point 24.

37 — Voir aussi, sur ce point, arrêt du 13 juillet 2006, Manfredi e.a. (C-295/04 à C-298/04, Rec. p. I-6619, point 31.

38 — Voir, en particulier, point 37 de l'arrêt Eco Swiss.

39 — Jans, J. H., *Doorgeschoten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak*, Amsterdam: Europa Law Publishing, 2005; Brugman, D., «Ambtshalve toetsing afgebakend: de plaats van ambtshalve toetsing in het bestuursprocesrecht in nationaal- en Europeesrechtelijk perspectief», *Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht*, 2005, vol. 8, p. 265 à 277; Tak, A. Q. C., *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, p. 497; Van Ballegooij, G. A. C. M., Barkhuysen, T., Brenninkmeijer, A. F. M., Den Ouden, W., et Polak, J. E. M., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer, 2004, p. 232; Van Wijk, H. D., Konijnenbelt, W., et Van Male, R. M., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2002, p. 616; De Haan, P., Drupsteen, T. G., et Fernhout, R., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, 1998, p. 348; Ten Berge, J. B. J. M., De Waard, B. W. N., et Widdershoven, R. J. G. M., *Het bestuursprocesrecht*, Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink, 1996, p. 193 à 204.

37. La notion d'ordre public, dans ce contexte, est définie par la jurisprudence interne. Elle ressemble à la notion d'ordre public telle qu'elle est employée, dans un contexte analogue, par le Tribunal [40]. En droit administratif néerlandais, les moyens d'ordre public concernent essentiellement la compétence de la juridiction, la recevabilité du recours, ou la compétence de l'autorité administrative à l'origine de la décision contestée [41]. Le problème de l'équivalence doit être résolu par référence à ces moyens et les intérêts dont ils visent à assurer la protection dans le système juridique interne.

38. En principe, l'identification de ces intérêts doit demeurer de la compétence des juridictions nationales. Une fois qu'elles y ont procédé, il convient de vérifier, du point de l'ordre juridique communautaire, quelles dispositions de droit communautaire protègent des intérêts équivalents — c'est-à-dire des intérêts auxquels l'ordre juridique communautaire attribue un rôle et une valeur équivalents à ceux des intérêts en question au niveau national.

39. Les articles 11 et 13 de la directive 85/511 visent à protéger des intérêts liés à la santé publique et à celle du bétail dans la Communauté. Plus spécifiquement, ces dispositions visent à conduire à une coordination entre les États membres indispensable pour lutter contre le virus de la fièvre aphteuse [42].

40. On peut affirmer sans risque, même sans entrer dans une analyse détaillée du droit national, que ces intérêts ne sont pas équivalents aux intérêts pour lesquels la juridiction de renvoi a le pouvoir de soulever des moyens d'office.

41. Par conséquent, dans des circonstances telles que celles de la procédure au principal, le droit communautaire n'oblige pas une juridiction nationale à aller au-delà des limites du litige tel qu'il a été circonscrit par les parties afin d'examiner, d'office, des moyens fondés sur les articles 11 et 13 de la directive 85/511.

40 — Voir, par exemple, arrêts du 8 juillet 2004, Mannesmannröhren-Werke/Commission (T-44/00, Rec. p. II-2223, point 178); du 1er décembre 2004 (Kronofrance/Commission (T-27/02, Rec. p. II-4177, point 30); du 22 février 2006, Standertskjöld-Nordenstam/Commission (T-437/04 et T-441/04, non encore publié au Recueil FP, point 28); du 13 juillet 2006, Andrieu/Commission (T-285/04, non encore publié au Recueil, point 129); du 19 septembre 2006, Lucchini/Commission (T-166/01, Rec. p. II-2875, point 144), et du 3 octobre 2006, Nijs/Cour des comptes (T-171/05, non publié au Recueil, point 31). Voir aussi, par exemple, arrêts du 2 mai 2006, Regione Siciliana/Commission (C-417/04 P, Rec. p. I-3881, point 36); du 4 mai 2006, Commission/Royaume-Uni (C-98/04, Rec. p. I-4003, point 16); et du 1er juin 2006, P & O Ferries et Diputación/Commission (C-442/03 P et C-471/03 P, Rec. p. I-4845, point 45).

41 — Voir références citées note 39.

42 — Voir aussi point 23 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Dokter e.a., précitée note 2.

IV — Conclusion

42. J'estime donc qu'il conviendrait que la Cour réponde de la manière suivante à la question posée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven:

«Dans des circonstances telles que celles de la procédure au principal, le droit communautaire n'oblige pas une juridiction nationale à aller au-delà des limites du litige tel qu'il a été circonscrit par les parties afin d'examiner, d'office, des moyens fondés sur les articles 11 et 13 de la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, telle que modifiée par la directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990.»