ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 mars 2007 *

Dans l'affaire C-432/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Högsta domstolen (Suède), par décision du 24 novembre 2005, parvenue à la Cour le 5 décembre 2005, dans la procédure

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

contre

Justitiekanslern,

* Langue de procédure: le suédois.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (rapporteur), R. Schintgen, P. Kūris et E. Juhász, présidents de chambre, MM. J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh et L. Bay Larsen, juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,
greffier: M. J. Swedenborg, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 octobre 2006,

considérant les observations présentées:

— pour Unibet (London) Ltd et Unibet (International) Ltd, par M^es^ H. Bergman et O. Wiklund, advokater,

— pour le gouvernement suédois, par M^me^ K. Wistrand, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement belge, par M^me^ A. Hubert, assistée de M^es^ S. Verhulst et P. Vlaemminck, advocaten,

— pour le gouvernement tchèque, par M. T. Boček, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et A. Dittrich, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement grec, par M^me^ A. Samoni-Rantou et M. K. Boskovits, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. F. Sclafani, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ H. G. Sevenster et C. ten Dam, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par M. H. Dossi, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Fernandes et J. de Oliveira, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement finlandais, par M^me^ E. Bygglin, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ C. White, puis par M^me^ Z. Bryanston-Cross, en qualité d'agents, assistées de M. T. Ward, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. E. Traversa et K. Simonsson, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 novembre 2006,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Unibet (London) Ltd et Unibet (International) Ltd (ci-après, prises ensemble, «Unibet») au Justitiekanslern à propos de l'application de la loi suédoise sur les loteries et jeux de hasard (lotterilagen, SFS 1994, n° 1000, ci-après la «loi sur les loteries»).

Le cadre juridique national

Les règles de procédure

3 Il ressort de la décision de renvoi que le contrôle de la conformité de dispositions nationales, de nature législative ou réglementaire, avec des normes de rang supérieur est régi par l'article 14 du chapitre 11 de la Constitution suédoise (regeringsformen). En vertu de cet article, si une juridiction considère qu'une disposition nationale est non conforme à une norme de nature constitutionnelle ou à une autre norme de rang supérieur, cette disposition doit demeurer inappliquée. Toutefois, si ladite disposition émane du Parlement ou du gouvernement suédois, elle ne doit demeurer inappliquée que si la non-conformité est manifeste. Cette dernière condition n'est cependant pas requise lorsque la question de conformité se pose au regard d'une norme de droit communautaire.

4 Selon la juridiction de renvoi, le droit suédois ne prévoit pas de recours autonome ayant pour objet, à titre principal, de faire déclarer la non-conformité d'un acte

adopté par le Parlement ou par le gouvernement avec une norme de rang supérieur, un tel contrôle ne pouvant être effectué que de manière incidente dans le cadre de procédures engagées devant les juridictions de droit commun ou devant les juridictions administratives.

5 En vertu de l'article 1er du chapitre 13 du code de procédure judiciaire suédois (rättegångsbalken, ci-après le «code de procédure judiciaire»), lequel régit les procédures devant les juridictions de droit commun, une action en réparation peut être intentée en vue d'obtenir le versement de dommages et intérêts. Une telle action peut déboucher sur un jugement exécutoire condamnant le défendeur à verser des dommages et intérêts au demandeur.

6 Selon l'article 2, premier alinéa, du même chapitre du code de procédure judiciaire, une action peut être intentée en vue d'établir l'existence d'un rapport de droit entre le défendeur et le demandeur, lorsqu'un préjudice pour ce dernier résulte d'un tel rapport. Selon le deuxième alinéa du même article, la demande est examinée si elle a trait à l'existence dudit rapport. Une telle action ne peut déboucher que sur un jugement déclaratoire, constatant, le cas échéant, l'existence d'un rapport de droit entre les parties, comme l'obligation de verser des dommages et intérêts au demandeur.

7 Dans ce contexte, la juridiction saisie peut être amenée à vérifier, de manière incidente, la conformité avec une norme de rang supérieur d'une disposition législative applicable, laquelle, le cas échéant, doit demeurer inappliquée.

8 L'octroi de mesures provisoires dans les procédures civiles est régi par le chapitre 15 du code de procédure judiciaire. L'article 3 de ce chapitre prévoit la possibilité d'ordonner des mesures provisoires au profit du demandeur en vue de sauvegarder les droits de ce dernier. En vertu de cette disposition, si le demandeur démontre le bien-fondé de ses prétentions à l'égard d'un tiers, que celles-ci font l'objet ou sont susceptibles de faire l'objet d'un recours et que ce tiers est en mesure d'y porter atteinte par action ou par omission, la juridiction compétente peut prendre des mesures d'interdiction ou d'injonction, assorties le cas échéant de sanctions pécuniaires, à l'égard dudit tiers.

9 L'article 7 du même chapitre 15 impose au demandeur au profit duquel des mesures provisoires ont été édictées, notamment en application de l'article 3 dudit chapitre, d'introduire devant la juridiction compétente un recours au fond dans le mois qui suit l'octroi de ces mesures, de sorte que, selon la juridiction de renvoi, celles-ci ne peuvent assurer qu'une protection provisoire des droits que le demandeur fait valoir en garantissant le respect de tels droits jusqu'au prononcé du jugement au fond.

La loi sur les loteries

10 En vertu de la loi sur les loteries, les activités de loteries ouvertes au public et, plus largement, tous les jeux dont les possibilités de gain reposent sur le hasard, tels que les paris, le loto, les machines à sous et la roulette, sont soumis à une autorisation administrative délivrée par les autorités compétentes au niveau local ou national.

11 La décision de rejet d'une demande d'autorisation visant à organiser de telles activités peut être contestée devant les juridictions administratives de première

instance ou, si ladite décision émane du gouvernement, devant le Regeringsrätten (juridiction administrative statuant en dernier ressort). Dans ce contexte, ces juridictions peuvent être amenées à vérifier, de manière incidente, la conformité d'une disposition législative applicable avec le droit communautaire, laquelle, le cas échéant, doit demeurer inappliquée.

12 L'article 38 de la loi sur les loteries interdit de promouvoir, à titre professionnel ou de toute autre manière à des fins lucratives, la participation à une loterie non autorisée organisée en Suède ou à une loterie organisée hors de Suède.

13 En vertu de l'article 52 de ladite loi, cette interdiction peut donner lieu à des injonctions dont la violation est passible d'amendes administratives. Les mesures administratives prises à ce titre par les autorités compétentes peuvent être contestées devant les juridictions administratives, lesquelles peuvent ordonner qu'il soit sursis à leur exécution et être amenées à vérifier, de manière incidente, la conformité d'une disposition législative applicable avec le droit communautaire, celle-ci devant, le cas échéant, demeurer inappliquée.

14 L'interdiction de promotion énoncée à l'article 38 de la loi sur les loteries peut faire l'objet d'une demande de dérogation adressée au gouvernement ou à l'autorité désignée à cet effet. La décision de rejet d'une telle demande peut faire l'objet, en vertu de la loi suédoise relative au contrôle juridictionnel de certaines décisions administratives (lagen on rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, nº 205), d'un recours devant le Regeringsrätten, qui peut être amené à vérifier, de manière incidente, la conformité d'une disposition législative applicable avec le droit communautaire, cette dernière devant, le cas échéant, demeurer inappliquée.

15 En vertu de l'article 54 de la loi sur les loteries, la promotion de la participation à une loterie organisée à l'étranger est passible d'une amende pénale et d'une peine de six mois d'emprisonnement si cette promotion vise spécifiquement des personnes résidant en Suède.

16 Dans le cadre des poursuites pénales engagées à ce titre par les autorités compétentes, le tingsrätt (juridiction de droit commun statuant en première instance) peut être amené à vérifier, de manière incidente, la conformité d'une disposition législative applicable avec le droit communautaire, celle-ci devant, le cas échéant, demeurer inappliquée.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

17 Il ressort des pièces du dossier que, au cours du mois de novembre 2003, Unibet a acquis des espaces publicitaires auprès de plusieurs médias suédois en vue de promouvoir ses services de paris sur l'Internet. En application de la loi sur les loteries, l'État suédois a pris diverses mesures, telles que des injonctions et l'engagement de procédures pénales, à l'encontre des médias ayant accepté de fournir des espaces publicitaires à Unibet.

18 Sans avoir fait elle-même l'objet de mesures administratives ni de poursuites pénales, Unibet a assigné, le 1er décembre 2003, l'État suédois devant le tingsrätt en vue, en premier lieu, de faire constater son droit, résultant de l'article 49 CE, de

promouvoir en Suède ses services de jeux et de paris sans en être empêchée par l'interdiction énoncée à l'article 38 de la loi sur les loteries (ci-après la «demande déclaratoire»), en deuxième lieu, d'obtenir la réparation des préjudices subis en raison de cette interdiction de promotion (ci-après la «demande en réparation») et, en troisième lieu, de voir déclarer inapplicable à son égard ladite interdiction ainsi que les mesures et sanctions attachées à celle-ci (ci-après la «première demande de mesures provisoires»).

19 La demande déclaratoire a été rejetée par décision du 2 juillet 2004 du tingsrätt. Ce dernier a considéré que les arguments invoqués au soutien de cette demande ne résultaient pas de l'existence d'un rapport de droit concret entre Unibet et l'État suédois et que ladite demande impliquait qu'il soit procédé au contrôle abstrait d'une norme, alors qu'une telle action est irrecevable en droit suédois. Le tingsrätt ne s'est pas prononcé sur la demande en réparation ni sur la première demande de mesures provisoires.

20 Sur appel interjeté par Unibet, la demande déclaratoire et la première demande de mesures provisoires ont également été rejetées par arrêt du hovrätt (cour d'appel) du 8 octobre 2004. Cette dernière juridiction a en effet considéré que la demande déclaratoire constituait un recours en constatation irrecevable en droit suédois et qu'il ne résulte pas de la jurisprudence de la Cour de justice que le principe de protection juridictionnelle exige que soit instaurée la possibilité d'exercer un contrôle abstrait d'une norme lorsqu'un tel recours n'est pas prévu par le droit national. Ladite juridiction a par ailleurs jugé que la question de la conformité de l'interdiction de promotion énoncée à l'article 38 de la loi sur les loteries avec le droit communautaire serait appréciée lors de l'examen de la demande en réparation par le tingsrätt.

21 Le hovrätt a également considéré que, si Unibet exerçait les droits qu'elle invoque et effectuait la promotion en Suède de ses services, la conformité de ladite interdiction

avec le droit communautaire pourrait être examinée par la juridiction saisie dans le cadre d'un recours dirigé contre des mesures administratives ou d'une procédure pénale.

22 Le hovrätt a ainsi jugé que la demande déclaratoire d'Unibet ne pouvait pas être considérée comme recevable sur le fondement du droit communautaire et que la première demande de mesures provisoires était devenue sans objet.

23 Dans le cadre d'un premier pourvoi devant le Högsta domstolen (Cour suprême) contre l'arrêt du hovrätt du 8 octobre 2004, Unibet conclut à la recevabilité de sa demande déclaratoire et de sa première demande de mesures provisoires en vertu tant du droit suédois que du droit communautaire.

24 Peu de temps après l'arrêt du hovrätt du 8 octobre 2004 rejetant sa demande déclaratoire et sa première demande de mesures provisoires, Unibet a saisi le tingsrätt d'une nouvelle demande de mesures provisoires aux fins de l'autoriser immédiatement, nonobstant l'interdiction de promotion énoncée à l'article 38 de la loi sur les loteries, à promouvoir ses services en attendant l'issue de la procédure au fond concernant sa demande en réparation et d'atténuer le préjudice lié à cette interdiction (ci-après la «seconde demande de mesures provisoires»). Unibet a fait valoir que cette demande est directement liée à la violation des droits qu'elle tire du droit communautaire ainsi qu'à sa demande en réparation en tant qu'elle vise à faire cesser le préjudice résultant d'une telle violation.

25 Par jugement du 12 novembre 2004, le tingsrätt a rejeté cette demande en considérant que l'examen de l'affaire n'avait pas démontré que l'article 38 de la loi sur les loteries est non conforme au droit communautaire et qu'Unibet n'avait pas non plus établi l'existence d'un doute sérieux quant à la conformité de l'interdiction édictée par cette disposition avec le droit communautaire. L'appel interjeté par Unibet contre ce jugement a également été rejeté par un arrêt du hovrätt du 26 janvier 2005.

26 Dans le cadre d'un second pourvoi devant le Högsta domstolen, Unibet conclut à l'annulation de cet arrêt du hovrätt et à ce que des mesures provisoires soient prononcées conformément à sa demande de première instance.

27 En ce qui concerne le premier pourvoi, la juridiction de renvoi souligne que, selon le droit suédois, un recours autonome ne peut pas être exercé en vue de faire constater, à titre principal, la non-conformité d'une disposition nationale avec une norme de rang supérieur. La juridiction de renvoi s'interroge à cet égard sur les exigences communautaires du principe de protection juridictionnelle, tout en relevant qu'Unibet pourrait obtenir l'examen de la conformité de la loi sur les loteries avec le droit communautaire si elle venait à méconnaître les dispositions de cette loi et à faire l'objet de poursuites ou dans le cadre d'une action en réparation ou encore à l'occasion du contrôle juridictionnel de décisions administratives rejetant, le cas échéant, une demande d'autorisation ou de dérogation introduite en application de ladite loi.

28 Selon la juridiction de renvoi, la première demande de mesures provisoires introduite devant les juges du fond dans le cadre de ce pourvoi soulève des questions

similaires, car, en droit suédois, une telle demande ne saurait être recevable si la demande principale est elle-même irrecevable.

29 Pour ce qui est du second pourvoi concernant la seconde demande de mesures provisoires, la juridiction de renvoi estime que des questions de droit communautaire se posent dès lors qu'Unibet soutient que ladite demande est liée aux droits qu'elle tire du droit communautaire. Ces questions concerneraient essentiellement les critères à mettre en œuvre pour l'octroi de telles mesures dans le contexte de l'affaire au principal.

30 Considérant que, dans ces conditions, la solution du litige au principal nécessite une interprétation du droit communautaire, le Högsta domstolen a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'exigence du droit communautaire selon laquelle les règles nationales de procédure doivent fournir au particulier une protection effective des droits que celui-ci tire du droit communautaire doit-elle être interprétée en ce sens qu'un recours ayant pour objet de faire constater que certaines dispositions nationales matérielles méconnaissent l'article 49 CE est recevable dans le cas où la conformité de ces dispositions avec ledit article ne peut être examinée autrement que de manière incidente, par exemple dans le cadre d'une action en dommages et intérêts, d'une action concernant la violation d'une disposition nationale matérielle ou d'un contrôle juridictionnel?

2) Cette exigence de protection juridique effective tirée du droit communautaire implique-t-elle que l'ordre juridique national doit fournir une protection

provisoire par laquelle des règles nationales qui empêchent l'exercice d'un droit qu'un particulier prétend tirer du droit communautaire doivent pouvoir être écartées à l'égard du particulier afin que ce dernier puisse exercer ce droit, et ce jusqu'à ce que la question de l'existence de ce droit ait été définitivement examinée par une juridiction nationale?

3) En cas de réponse positive à la deuxième question:

Dans les cas dans lesquels existe un doute sur la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, celui-ci implique-t-il qu'une juridiction nationale doit, lors de l'examen de la demande de protection provisoire des droits tirés du droit communautaire, appliquer des dispositions nationales relatives aux conditions d'une telle protection ou bien cette juridiction doit-elle appliquer des critères communautaires?

4) Au cas où la réponse à la troisième question est qu'il convient d'appliquer des critères tirés du droit communautaire, quels sont ces critères?»

Sur les questions préjudicielles

Considérations liminaires

31 Il convient d'écarter l'argumentation du gouvernement belge selon laquelle la présente demande de décision préjudicielle serait irrecevable en raison de l'inexistence d'un véritable litige pendant devant la juridiction de renvoi.

32 En effet, ainsi que l'a relevé M^me^ l'avocat général au point 23 de ses conclusions, il existe un litige qui est pendant devant la juridiction de renvoi, en ce sens qu'Unibet a saisi les juridictions suédoises pour faire déclarer l'article 38 de la loi sur les loteries non conforme à l'article 49 CE, et ce en vue d'être autorisée à promouvoir en Suède ses services, et d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle soutient avoir subi en raison de l'interdiction énoncée audit article 38.

33 Or, la question de savoir si l'action d'Unibet est recevable devant les juridictions suédoises, qui fait l'objet de la première question posée par la juridiction de renvoi, est sans incidence pour apprécier la recevabilité de la demande de décision préjudicielle.

34 La présente demande de décision préjudicielle est donc recevable.

35 Par conséquent, il convient de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi au vu des indications fournies par cette dernière en ce qui concerne le cadre juridique suédois tel qu'il a été exposé aux points 3 à 16 du présent arrêt.

Sur la première question

36 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il requiert, dans l'ordre

juridique d'un État membre, l'existence d'un recours autonome tendant, à titre principal, à examiner la conformité de dispositions nationales avec l'article 49 CE, dès lors que d'autres voies de droit permettent d'apprécier de manière incidente une telle conformité.

37 D'emblée, il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, points 18 et 19; du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 14; du 27 novembre 2001, Commission/Autriche, C-424/99, Rec. p. I-9285, point 45; du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 39, et du 19 juin 2003, Eribrand, C-467/01, Rec. p. I-6471, point 61) et qui a également été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000 à Nice (JO C 364, p. 1).

38 Il incombe à cet égard aux juridictions des États membres, par application du principe de coopération énoncé à l'article 10 CE, d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêts du 16 décembre 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989, point 5, et Comet, 45/76, Rec. p. 2043, point 12; du 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629, points 21 et 22; du 19 juin 1990, Factortame e.a., C-213/89, Rec. p. I-2433, point 19, ainsi que du 14 décembre 1995, Peterbroeck, C-312/93, Rec. p. I-4599, point 12).

39 Il y a également lieu de rappeler que, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, 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 du droit communautaire (voir, notamment, arrêts précités Rewe, point 5; Comet, point 13; Peterbroeck, point 12; du 20 septembre 2001, Courage et Crehan, C-453/99, Rec. p. I-6297, point 29, ainsi que du 11 septembre 2003, Safalero, C-13/01, Rec. p. I-8679, point 49).

40 En effet, si le traité CE a institué un certain nombre d'actions directes qui peuvent être exercées, le cas échéant, par des personnes privées devant le juge communautaire, il n'a pas entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national (arrêt du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805, point 44).

41 Il n'en irait autrement que s'il ressortait de l'économie de l'ordre juridique national en cause qu'il n'existe aucune voie de recours permettant, même de manière incidente, d'assurer le respect des droits que les justiciables tirent du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 1976, Rewe, précité, point 5, et arrêts précités Comet, point 16, ainsi que Factortame e.a., points 19 à 23).

42 Ainsi, s'il appartient, en principe, au droit national de déterminer la qualité et l'intérêt d'un justiciable pour agir en justice, le droit communautaire exige néanmoins que la législation nationale ne porte pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1991, Verholen e.a., C-87/90 à C-89/90, Rec. p. I-3757, point 24, et Safalero, précité, point 50). Il incombe en effet aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect de ce droit (arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, précité, point 41).

43 À cet égard, les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe de l'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité) (voir, notamment, arrêt du 16 décembre 1976, Rewe, précité, point 5, et arrêts précités Comet, points 13 à 16; Peterbroeck, point 12; Courage et Crehan, point 29; Eribrand, point 62, ainsi que Safalero, point 49).

44 En outre, il incombe aux juridictions nationales d'interpréter les modalités procédurales applicables aux recours dont elles sont saisies, telles que l'exigence d'un rapport de droit concret entre la partie requérante et l'État, dans toute la mesure du possible d'une manière telle que ces modalités puissent recevoir une application qui contribue à la mise en œuvre de l'objectif, rappelé au point 37 du présent arrêt, de garantir une protection juridictionnelle effective des droits que tirent les justiciables du droit communautaire.

45 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de répondre à la première question posée par la juridiction de renvoi.

46 Selon cette dernière, le droit suédois ne prévoit pas la possibilité d'exercer un recours autonome tendant, à titre principal, à contester la conformité de dispositions nationales avec des normes de rang supérieur.

47 À cet égard, il convient de rappeler, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence mentionnée au point 40 du présent arrêt et que l'ont fait valoir tous les gouvernements ayant présenté des observations devant la Cour ainsi que la Commission des Communautés européennes, que le principe de protection juridictionnelle effective ne requiert pas, en tant que tel, l'existence d'un recours autonome tendant, à titre principal, à contester la conformité de dispositions nationales avec des normes communautaires, pour autant que le respect des principes d'équivalence et d'effectivité est assuré dans le cadre du système des recours internes.

48 Or, en premier lieu, il ressort de la décision de renvoi que le droit suédois ne prévoit pas la possibilité d'exercer un tel recours autonome, que la norme de rang supérieur dont il convient d'assurer le respect soit nationale ou communautaire.

49 S'agissant de ces deux catégories de normes, le droit suédois laisse toutefois aux justiciables la possibilité d'obtenir un examen, de manière incidente, de cette question de conformité, dans le cadre de procédures introduites devant les juridictions de droit commun ou devant les juridictions administratives.

50 Il ressort également de la décision de renvoi que la juridiction chargée de trancher cette question est tenue de laisser inappliquée la disposition contestée si elle l'estime non conforme à une norme de rang supérieur, qu'il s'agisse d'une norme nationale ou communautaire.

51 Dans le cadre de cet examen, ce n'est que dans le cas de non-conformité manifeste d'une disposition émanant du Parlement ou du gouvernement suédois avec une

norme de rang supérieur qu'une telle disposition demeure inappliquée. Ainsi qu'il a été relevé au point 3 du présent arrêt, cette condition n'est en revanche pas requise lorsque la norme de rang supérieur en cause est une norme de droit communautaire.

52 Dès lors, ainsi que l'ont relevé tous les gouvernements ayant présenté des observations devant la Cour, de même que la Commission, force est de constater que les modalités procédurales des recours institués par le droit suédois pour assurer la sauvegarde des droits des justiciables tirés du droit communautaire ne sont pas moins favorables que celles des recours visant à assurer la sauvegarde des droits des justiciables fondés sur des dispositions internes.

53 Il convient, en second lieu, de vérifier si les voies de droit incidentes prévues par le droit suédois pour contester la conformité d'une disposition nationale avec le droit communautaire n'ont pas pour effet de rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire.

54 À cet égard, chaque cas dans lequel se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit communautaire doit être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et de ses particularités devant les diverses instances nationales (arrêt Peterbroeck, précité, point 14).

55 Or, il ressort de la décision de renvoi que le droit suédois n'exclut pas la possibilité pour un justiciable, comme Unibet, de contester la conformité d'une législation nationale telle que la loi sur les loteries avec le droit communautaire, mais qu'il existe au contraire différentes voies de droit incidentes à cet effet.

56 Ainsi, d'une part, la juridiction de renvoi indique qu'Unibet a la possibilité d'obtenir un examen de la conformité de la loi sur les loteries avec le droit communautaire dans le cadre d'une demande en réparation devant les juridictions de droit commun.

57 Il ressort en outre de la décision de renvoi qu'Unibet a introduit une telle demande et que celle-ci a été jugée recevable.

58 Par conséquent, pour autant que l'examen de la conformité de la loi sur les loteries avec le droit communautaire interviendra dans le cadre de l'appréciation de la demande en réparation, ladite demande constitue une voie de droit permettant à Unibet d'assurer la protection effective des droits conférés à cette dernière par le droit communautaire.

59 À cet égard, il appartient à la juridiction de renvoi d'assurer que l'examen de la conformité de ladite loi avec le droit communautaire interviendra indépendamment de l'appréciation au fond portée sur les conditions relatives au dommage et au lien de causalité dans le cadre de la demande en réparation.

60 D'autre part, la juridiction de renvoi ajoute que, si Unibet demandait au gouvernement suédois une dérogation à l'interdiction de promouvoir en Suède ses services, la décision éventuelle de rejet de cette demande serait susceptible d'un contrôle juridictionnel exercé par le Regeringsrätten, dans le cadre duquel Unibet pourrait faire valoir la non-conformité des dispositions de la loi sur les loteries avec le droit communautaire. Le cas échéant, la juridiction compétente serait tenue de laisser inappliquées les dispositions de cette loi jugées non conformes au droit communautaire.

61 À cet égard, il convient de relever qu'un tel contrôle juridictionnel, permettant à Unibet d'obtenir une décision de justice constatant la non-conformité desdites dispositions avec le droit communautaire, constitue une voie de droit qui lui assure une protection juridictionnelle effective des droits qu'elle tire du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêts Heylens e.a., précité, point 14, et du 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, point 22).

62 Au surplus, la juridiction de renvoi précise que, si Unibet venait à méconnaître les dispositions de la loi sur les loteries et à faire l'objet de mesures administratives ou de poursuites pénales de la part des autorités nationales compétentes, elle aurait la possibilité, dans le cadre d'une procédure introduite devant une juridiction administrative ou une juridiction de droit commun, de contester la conformité desdites dispositions avec le droit communautaire. Le cas échéant, la juridiction compétente serait tenue de laisser inappliquées les dispositions de cette loi jugées non conformes au droit communautaire.

63 En sus des voies de droit constatées aux points 56 et 60 du présent arrêt, Unibet aurait donc la possibilité de faire valoir, dans le cadre d'un recours juridictionnel

intenté contre l'administration ou dans le cadre d'une procédure pénale, la non-conformité avec le droit communautaire des mesures prises ou requises à son encontre en raison du fait que la promotion en Suède de ses services n'a pas été autorisée par les autorités nationales compétentes.

64 En tout état de cause, il résulte des points 56 à 61 du présent arrêt qu'il y a lieu de considérer qu'Unibet dispose de voies de droit qui lui assurent une protection juridictionnelle effective des droits qu'elle tire de l'ordre juridique communautaire. Si, au contraire, ainsi qu'il est mentionné au point 62 du présent arrêt, elle était contrainte de s'exposer à des procédures administratives ou pénales à son encontre et aux sanctions qui peuvent en découler, comme seule voie de droit pour contester la conformité des dispositions nationales en cause avec le droit communautaire, cela ne suffirait pas pour lui assurer une telle protection juridictionnelle effective.

65 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question que le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il ne requiert pas, dans l'ordre juridique d'un État membre, l'existence d'un recours autonome tendant, à titre principal, à examiner la conformité de dispositions nationales avec l'article 49 CE, dès lors que d'autres voies de droit effectives, qui ne sont pas moins favorables que celles régissant les actions nationales similaires, permettent d'apprécier de manière incidente une telle conformité, ce qu'il appartient au juge national de vérifier.

Sur la deuxième question

66 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables

par le droit communautaire requiert, dans l'ordre juridique d'un État membre, la possibilité d'obtenir que des mesures provisoires soient octroyées pour suspendre l'application de dispositions nationales jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de celles-ci avec le droit communautaire.

67 À titre liminaire, il convient de rappeler que le juge national saisi d'un litige régi par le droit communautaire doit être en mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit communautaire (arrêts Factortame e.a., précité, point 21, et du 11 janvier 2001, Siples, C-226/99, Rec. p. I-277, point 19).

68 Dans le contexte juridique national tel qu'exposé dans la décision de renvoi, des demandes de telles mesures ne peuvent viser qu'à assurer une protection provisoire des droits que le demandeur fait valoir au fond, ainsi qu'il ressort du point 9 du présent arrêt.

69 Dans l'affaire pendante au principal, il est constant qu'Unibet a introduit deux demandes de mesures provisoires, la première dans le cadre d'une demande déclaratoire, la seconde dans le cadre d'une demande en réparation.

70 En ce qui concerne la première de ces deux demandes de mesures provisoires, il ressort de la décision de renvoi que la demande déclaratoire a été jugée irrecevable, en vertu du droit national, en première instance et en appel. Tout en confirmant cette interprétation du droit national, la juridiction de renvoi s'est toutefois interrogée sur les exigences du droit communautaire à cet égard, ce qui l'a conduite à poser la première question préjudicielle (voir points 36 à 65 du présent arrêt).

71 Or, il ressort de la réponse donnée à la première question que le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire ne requiert pas, dans l'ordre juridique d'un État membre, l'existence d'un recours autonome tendant, à titre principal, à examiner la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, dès lors que d'autres voies de droit permettent d'apprécier de manière incidente une telle conformité, ce qu'il appartient au juge national de vérifier.

72 Lorsque la recevabilité d'un recours visant à garantir le respect des droits que le justiciable tire du droit communautaire n'est pas certaine en vertu du droit national, appliqué conformément aux exigences du droit communautaire, le principe de protection juridictionnelle effective requiert que la juridiction nationale puisse néanmoins, dès ce stade, octroyer les mesures provisoires nécessaires pour assurer le respect desdits droits.

73 Toutefois, le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire ne requiert pas, dans l'ordre juridique d'un État membre, la possibilité d'obtenir que des mesures provisoires soient octroyées

par la juridiction nationale compétente dans le cadre d'une demande irrecevable selon le droit de cet État membre, pour autant que le droit communautaire, interprété conformément au point 71 du présent arrêt, ne remet pas en cause cette irrecevabilité.

74 En ce qui concerne la demande de mesures provisoires formée dans le cadre de la demande en réparation, il ressort de la décision de renvoi et des autres pièces versées au dossier que cette dernière demande a été jugée recevable.

75 Ainsi que l'a relevé M^me^ l'avocat général au point 74 de ses conclusions et comme il a été rappelé au point 67 du présent arrêt, le juge national saisi d'un litige régi par le droit communautaire doit être en mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit communautaire.

76 Par conséquent, dès lors que la juridiction nationale compétente examinera, dans le cadre de la demande en réparation, la conformité de la loi sur les loteries avec le droit communautaire, elle doit pouvoir accorder les mesures provisoires sollicitées pour autant que l'octroi de telles mesures est nécessaire, ce qu'il appartient au juge national de vérifier, pour garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir quant à l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit communautaire.

77 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de répondre à la deuxième question que le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables

par le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il requiert, dans l'ordre juridique d'un État membre, que des mesures provisoires puissent être octroyées jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, lorsque l'octroi de telles mesures est nécessaire pour garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir quant à l'existence de tels droits.

Sur la troisième question

78 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, eu égard au principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire et en cas de doute sur la conformité de dispositions nationales avec ce dernier, l'octroi de mesures provisoires pour suspendre l'application desdites dispositions jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de celles-ci avec le droit communautaire est régi par les critères fixés par le droit national applicable devant la juridiction compétente ou par des critères communautaires.

79 À cet égard, il résulte, certes, d'une jurisprudence constante que le sursis à l'exécution d'une disposition nationale fondée sur une réglementation communautaire dans un litige pendant devant une juridiction nationale, tout en relevant des règles de procédure nationales, est soumis dans tous les États membres à des conditions d'octroi uniformes et analogues à celles du référé devant le juge communautaire (arrêts du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et

Zuckerfabrik Soest, C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, points 26 et 27; du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Rec. p. I-3761, point 39, et du 6 décembre 2005, ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Rec. p. I-10423, point 104). Toutefois, l'affaire au principal est différente de celles ayant donné lieu à ces arrêts, en ce que la demande de mesures provisoires d'Unibet vise à suspendre non pas les effets d'une disposition nationale prise en application d'une réglementation communautaire dont la légalité serait contestée, mais les effets d'une législation nationale dont la conformité avec le droit communautaire est contestée.

80 Partant, en l'absence d'une réglementation communautaire en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les conditions d'octroi de mesures provisoires destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire.

81 Par conséquent, l'octroi de mesures provisoires pour suspendre l'application de dispositions nationales jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de celles-ci avec le droit communautaire est régi par les critères fixés par le droit national applicable devant cette juridiction.

82 Cependant, ces critères ne sauraient être moins favorables que ceux concernant des demandes similaires de nature interne (principe de l'équivalence) ni rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la protection juridictionnelle provisoire des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité).

83 Dès lors, il y a lieu de répondre à la troisième question que le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire doit être interprété en ce sens que, en cas de doute sur la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, l'octroi éventuel de mesures provisoires pour suspendre l'application desdites dispositions jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de celles-ci avec le droit communautaire est régi par les critères fixés par le droit national applicable devant ladite juridiction, pour autant que ces critères ne sont pas moins favorables que ceux concernant des demandes similaires de nature interne et ne rendent pas pratiquement impossible ou excessivement difficile la protection juridictionnelle provisoire de tels droits.

Sur la quatrième question

84 Eu égard à la réponse donnée à la troisième question, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question.

Sur les dépens

85 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

1) **Le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il ne requiert pas, dans l'ordre juridique d'un État membre, l'existence d'un recours autonome tendant, à titre principal, à examiner la conformité de dispositions nationales avec l'article 49 CE, dès lors que d'autres voies de droit effectives, qui ne sont pas moins favorables que celles régissant les actions nationales similaires, permettent d'apprécier de manière incidente une telle conformité, ce qu'il appartient au juge national de vérifier.**

2) **Le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il requiert, dans l'ordre juridique d'un État membre, que des mesures provisoires puissent être octroyées jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, lorsque l'octroi de telles mesures est nécessaire pour garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir quant à l'existence de tels droits.**

3) **Le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire doit être interprété en ce sens que, en cas de doute sur la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, l'octroi éventuel de mesures provisoires pour suspendre l'application desdites dispositions jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la conformité de celles-ci avec le droit communautaire est régi par les critères fixés par le droit national applicable devant ladite juridiction, pour autant que ces critères ne sont pas moins favorables que ceux concernant des demandes similaires de nature interne et ne rendent pas pratiquement impossible ou excessivement difficile la protection juridictionnelle provisoire de tels droits.**

Signatures