

Commentaires du CCBE sur le projet de modifications du protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne

29/06/2018

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) est reconnaissant de pouvoir communiquer ses commentaires sur la demande (ci-après dénommée « la Demande ») de la Cour de justice visant à modifier le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

La Demande mérite d'être examinée attentivement, particulièrement en raison de son lien avec des points n'ayant fait l'objet d'aucune discussion préalable ou n'ayant pas été prévus par le législateur de l'Union et qui, s'ils sont mis en œuvre, auraient des conséquences considérables sur la nature et la structure du système judiciaire de l'Union.

Le CCBE salue l'objectif annoncé par la Cour de justice visant à offrir une protection juridictionnelle de la plus grande qualité et émet les commentaires qui suivent, en espérant qu'ils soient utiles au Conseil et au Parlement dans l'examen de la Demande.

1. Contexte

La Demande devrait être analysée à la lumière du contexte des dispositions actuelles du Traité prévoyant une redistribution possible des compétences en matière de questions préjudicielles et la possibilité de mettre en place des « tribunaux spécialisés ».

Conformément à l'article 3 paragraphe 2 du règlement 2015/2422 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour de justice devait soumettre avant la fin de l'année 2017 un rapport et, si nécessaire, une demande de changements législatifs concernant les modifications possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles.

À ce jour, la Cour de justice a cependant conclu qu'il n'est nécessaire ni de transférer au Tribunal des compétences en matière de questions préjudicielles, ni de mettre en place des « tribunaux spécialisés ».

La Cour de justice propose plutôt dans sa Demande une autre redistribution des compétences à travers le système judiciaire à deux niveaux de l'Union. Par ailleurs, la Demande propose de restreindre les droits des justiciables de former un pourvoi contre les décisions du Tribunal dans certains domaines.

Bien que la décision du législateur de l'Union en 2015 de doubler le nombre de juges du Tribunal était une question de ressources au sein du Tribunal, la Demande, intervenant moins de trois ans après la dernière réforme, a des conséquences matérielles sur la nature et la structure du système judiciaire de l'Union.

2. Procédure d'admission préalable de certains pourvois par la Cour de justice

La Demande vise à mettre en place pour la première fois dans la législation de l'Union une procédure selon laquelle la Cour de justice pourra, en accord avec ses compétences et dans certaines catégories d'affaires, déterminer si les pourvois contre les décisions du Tribunal sont recevables.

La nouvelle procédure d'admission des pourvois s'appliquerait aux catégories d'affaires qui ont bénéficié d'un recours administratif avant d'être portées devant le Tribunal (par exemple les actions intentées contre la décision de la chambre de recours de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle¹). Selon la Demande, la Cour de justice n'examinera alors un pourvoi contre une décision du Tribunal que si celui-ci soulève, en tout ou en partie, une question importante pour le développement du droit de l'UE ou qui concerne l'uniformité ou la cohérence du droit de l'UE.

Le CCBE a de fortes réserves quant à la possibilité d'instaurer un mécanisme de filtrage. Le CCBE estime qu'en principe, un contrôle juridictionnel à deux niveaux, aussi bien sur les questions de droit que de faits, est nécessaire, comme c'est le cas dans les procédures administratives et civiles de la plupart des États membres. Ce principe peut s'avérer d'autant plus approprié au sein des tribunaux de l'UE étant donné que leurs décisions constituent un point de référence important ou contraignant dans de nombreux domaines du droit pour les juridictions nationales.

Le CCBE est néanmoins d'avis qu'un système de contrôle juridictionnel à un seul niveau ne peut être suffisant que s'il est efficace et de qualité élevée et qu'un contrôle interne indépendant, consciencieux et impartial existe au sein de l'institution ou de l'agence dont la décision est contestée.

a) Catégories d'affaires auxquelles s'applique la proposition de procédure de filtrage

- Premièrement, le CCBE propose de clarifier dans le nouvel article 58 bis du statut que la procédure de filtrage proposée dans la Demande s'applique aux cas où une procédure de recours interne à l'agence est obligatoire pour qu'une action soit recevable par le Tribunal. Cela permettrait d'effacer tout doute et de confirmer que la procédure de filtrage ne s'appliquera pas aux cas où le recours administratif est facultatif pour le requérant (en cas, par exemple, de surveillance bancaire² ou encore de redressement et de résolution d'établissements de crédits et d'entreprises d'investissement³).
- Deuxièmement, le CCBE soutient que le critère suggéré dans la Demande est adéquat mais insuffisant. Le critère, c'est-à-dire une procédure de recours obligatoire auprès du corps administratif en tant que condition nécessaire à tout recours en annulation auprès du Tribunal, s'appliquera à de nombreux types d'agences travaillant dans différents domaines du droit et relevant de différents instruments juridiques. Bien que la jurisprudence de certaines procédures de recours soit élaborée, à l'instar des marques, ce n'est pas nécessairement le cas d'autres domaines.
- Plus particulièrement, parmi les exemples donnés par la Cour de justice dans la Demande (décisions de l'Office communautaire des variétés végétales⁴ et de l'Agence

¹ Règlement (UE) n° 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne (JO L 154/1 16.6.2017)

² Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287/63 29.10.2013), dernière modification le 15 octobre 2015.

³ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225/1 30.07. 2014), dernière modification le 31 janvier 2008.

⁴ Règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil, du 27 juillet 1994, instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales (JO L 227/1 1.9.1994), dernière modification le 31 janvier 2008.

européenne des produits chimiques⁵), se trouvent moins de 20 arrêts prononcés au cours des cinq dernières années⁶. Leurs conséquences sur la charge de travail de la Cour doivent donc être moindres.

- De plus, la formulation actuelle du critère concernerait automatiquement les agences *futures* ainsi que de nouveaux domaines du droit qui ne peuvent pas être anticipés en raison de l'évolution de la législation de l'Union.
- Se pose alors la question de savoir s'il est justifié que les questions n'ayant précédemment fait l'objet d'aucune ou de très peu de lignes directrices préalables dans les précédents de la Cour soient soumises à la nouvelle procédure de filtrage et à la discrétion de la Cour. Dans ce contexte, le CCBE indique que, durant les cinq dernières années, environ 25 % des décisions de justice de la Cour de justice qui ont annulé une décision du Tribunal ont reposé sur des questions fondamentales de procédures telles que le droit à un procès équitable⁷, le défaut de motivation ou l'accès aux documents⁸.
- Le CCBE propose par conséquent que le critère actuel de la Demande soit complété, en limitant, en sus de la condition préalable d'une procédure obligatoire de recours interne à l'agence, les procédures de recours à des sujets prédéfinis lorsqu'une jurisprudence importante existe déjà. À mesure que la jurisprudence de l'Union se développe, les catégories de sujets peuvent être élargies selon les besoins. Le CCBE propose également que le Conseil, le Parlement européen et le CCBE soient consultés avant qu'il soit suggéré qu'une jurisprudence suffisante existe pour mettre en œuvre le mécanisme de filtrage.

b) Conditions d'autorisation des pourvois

- Selon la Demande, un pourvoi sera autorisé lorsqu'il « soulève, en tout ou en partie, une question importante pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union ».
- Si, malgré les fortes réserves du CCBE quant à l'instauration d'un mécanisme de filtrage, la Cour insiste sur ce point, le CCBE proposerait alors que le projet d'article 58 bis du statut indique explicitement que, lorsque la Cour prend une décision quant à savoir si un pourvoi est autorisé ou non, cette décision soit publiée avec un exposé complet des motifs (contrairement à une simple phrase standard sans valeur explicative véritable). De manière plus générale, le CCBE estime que toutes les mesures procédurales contenant une interprétation du droit, y compris des règles procédurales, doivent être publiées.

3. Conclusion

Les changements importants envisagés par la Demande en ce qui concerne la nature et la structure du système judiciaire de l'Union méritent un examen approfondi.

⁵ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) no 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L396/1 30.12.2006), dernière modification le 13 mai 2013.

⁶ Recherche de la période 1/1/2013-3/5/2018 grâce à l'outil de recherche sur le site de la Cour.

⁷ Voir par exemple l'affaire C-530/12 P - OHIM contre National Lottery Commission.

⁸ Recherche de la période 1/1/2013-3/5/2018 grâce à l'outil de recherche sur le site de la Cour.