

Commentaires du CCBE sur la réforme du tribunal

04/09/2020

I : INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE est reconnu comme porte-parole de la profession d'avocat en Europe. Le CCBE représente les intérêts communs des barreaux européens auprès des institutions européennes et internationales. Il assure régulièrement la liaison entre ses membres et les institutions européennes, les organisations internationales et d'autres organisations juridiques à travers le monde.

Avec ce document, le CCBE entend offrir sa contribution au débat en cours sur la réforme du cadre judiciaire de la Cour de justice de l'Union européenne décidée en 2015 par le Parlement européen et le Conseil, alors que la Cour de justice s'apprête à rédiger le rapport sur le fonctionnement du Tribunal prévu à l'article 3 du règlement (UE, Euratom) n° 2015/2422.

Les commentaires ci-dessous concernent l'efficacité du fonctionnement du Tribunal après le doublement du nombre de ses juges, la nécessité et l'efficacité de cette augmentation, l'utilisation et l'effectivité des ressources requises par la réforme, ainsi que la question de savoir si la création de chambres spécialisées ou d'autres changements structurels peuvent être jugés nécessaires à ce stade.

II : ÉVALUATION DES EFFETS DE LA RÉFORME SUR LA PRODUCTIVITÉ DU TRIBUNAL SELON DEUX INDICATEURS DE PERFORMANCE : DURÉE DES PROCÉDURES ET NOMBRE D'AFFAIRES CLASSÉES

Le CCBE a toujours soutenu que, pour faire de l'accès à la justice une réalité pour les justiciables en Europe, les affaires portées devant le Tribunal doivent être jugées dans un délai sensiblement plus court que celui que le Tribunal a pu atteindre en moyenne, notamment dans les affaires complexes de droit économique impliquant des infractions aux règles de l'UE en matière de concurrence ou d'aides d'État, dans lesquelles la durée de la procédure dépasse souvent trois ou quatre ans, dans de nombreux cas sans être justifiée par les circonstances de l'affaire. L'autre préoccupation primordiale du CCBE est l'expérience globale des justiciables qui cherchent à obtenir justice devant les tribunaux de l'Union, et plus particulièrement la qualité matérielle de la procédure judiciaire et des décisions rendues, à tous les niveaux du système judiciaire européen. La tentation pour les juridictions ayant des problèmes de délais est de tenter de limiter l'accès à la justice, de réduire l'intensité du contrôle des décisions administratives et d'être de plus en plus formalistes dans l'application des règles de procédure. Le raccourcissement nécessaire des délais des décisions du Tribunal devrait cependant être réalisé sans que la qualité de la justice ne s'en ressentent.

En tout état de cause, il serait erroné de ne s'intéresser qu'à un seul aspect du fonctionnement de la Cour étant donné que d'autres questions sont au cœur de la qualité de la justice rendue dans l'UE, des questions telles que la méthode de sélection des juges de l'UE par les États membres, l'intensité du contrôle exercé par le Tribunal sur les décisions des institutions de l'UE, la qualité des audiences et la gestion active des affaires telle qu'elle est utilisée avec succès dans certains tribunaux des États

membres. Pour cette raison, en plus de traiter la question immédiate de la durée excessive des procédures, le CCBE continue également à préconiser un examen approfondi et indépendant par des représentants de toutes les parties prenantes de la manière dont les tribunaux de l'Union peuvent rendre une justice impartiale et de qualité dans les années à venir.

* * *

Comme indiqué dans le préambule du règlement (UE) n° 2015/2422¹, l'un des principaux objectifs de la réforme était de réduire la durée moyenne des procédures devant le Tribunal qui, au début des années 2010, était perçue comme trop longue et incompatible avec le principe d'une bonne administration de la justice, ainsi qu'en violation du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective². En conséquence, au cours de la procédure législative qui a conduit à l'adoption du règlement (UE) n° 2015/2422, le coût financier supplémentaire net de la réforme, qui a été estimé par le législateur à 13,5 millions d'euros par an lorsqu'elle sera pleinement mise en œuvre, soit environ 3,4 % du budget total de la Cour de justice de l'Union européenne (la « Cour de justice »)³, a été favorablement comparée au risque supporté par l'Union européenne, représentée par la Cour de justice, de verser aux justiciables, le plus souvent des entreprises impliquées dans des affaires de droit de la concurrence⁴, des sommes en compensation des dommages qu'ils ont subis du fait de la violation par le Tribunal de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable.⁵

¹ Les considérants 1 à 5 se lisent comme suit : (1) À la suite de l'élargissement progressif de ses compétences depuis sa création, le Tribunal est aujourd'hui saisi d'un nombre d'affaires en augmentation constante.

(2) Actuellement, la durée des procédures paraît difficilement acceptable pour les justiciables, notamment au regard des exigences énoncées tant à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qu'à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. (3) La situation dans laquelle se trouve le Tribunal a des causes qui tiennent, entre autres, à l'augmentation du nombre et à la diversité des actes juridiques des institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi qu'au volume et à la complexité des affaires dont le Tribunal est saisi, particulièrement dans les domaines de la concurrence, des aides d'État et de la propriété intellectuelle. (4) Il n'a pas été fait usage de la possibilité, prévue à l'article 257 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de créer des tribunaux spécialisés. (5) Il convient, en conséquence, de prendre des mesures adéquates de nature organisationnelle, structurelle et procédurale, notamment une augmentation du nombre de juges, pour faire face à cette situation. Le recours à la possibilité, prévue par les traités, d'augmenter le nombre de juges du Tribunal permettrait de réduire, à bref délai, tant le volume des affaires pendantes que la durée excessive des procédures devant cette juridiction. »

² Le deuxième objectif principal de la réforme était de permettre au Tribunal de faire face à une charge de travail croissante. Selon les chiffres alors disponibles, le nombre de nouvelles affaires arrivant chaque année devant le Tribunal est passé de moins de 600 avant 2010 à 912 en 2014, ce qui donne un nombre sans précédent de 1270 affaires en instance à la fin novembre 2015. En outre, cette augmentation rapide du nombre d'affaires devrait se poursuivre à la suite de l'élargissement récent des compétences de l'UE susceptible de donner lieu à de nouveaux litiges, par exemple dans le secteur bancaire : Communiqué de presse du Conseil de l'UE, *Cour de justice de l'UE : le Conseil adopte la réforme du Tribunal* (3 décembre 2015).

³ Cour des comptes européenne (CCE), *Examen de la performance en matière de gestion des affaires à la Cour de justice de l'Union européenne* (2017 ; le « rapport de la CCE »), § 10.

⁴ C. Breuvar-C. Kye, "Gasconne, Kendrion, and ASPLA: Little Relief from the Slow Wheels of Justice", *J. Eur. Comp. L. & Prac.*, vol. 10/3 (Mar. 2019), p. 159

⁵ Voir *Cour de justice de l'UE : le Conseil adopte la réforme du Tribunal*, conformément à la note 2 ci-dessus : « Grâce aux efforts consentis par la Cour, le coût de l'augmentation du nombre de juges de 21 postes et de la fusion du Tribunal de la fonction publique et du Tribunal s'élèverait à 13,5 millions d'euros par an. Ces coûts peuvent avantageusement être comparés au montant de 26,8 millions d'euros réclamé dans le cadre de plusieurs recours en indemnité pour retard dans le prononcé des arrêts, et la juridiction de première instance de l'UE pourra ainsi remplir ses fonctions dans les délais et avec la qualité requise que les citoyens et les entreprises européens sont en droit d'attendre dans une Union fondée sur l'État de droit. »

Toutefois, il est bien connu que l'existence même des lacunes, notamment la charge de travail et l'arriéré croissants du Tribunal, ainsi que la durée croissante de ses procédures, auxquelles, de l'avis de la Cour de justice et du Conseil, la réforme visait à remédier, a été fortement contestée dans le débat public⁶. En particulier, la durée moyenne des procédures (toutes les affaires tranchées par arrêt ou ordonnance) est passée de 26,7 mois en 2011 à 20,6 mois en 2015 (environ -23 %), ce qui est probablement dû à certaines mesures de restructuration interne mises en œuvre au cours des années 2011-2015⁷, tel que le montre le tableau suivant⁸ :

Table 1.3. Workload of the General Court (2011–2018)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
New cases	722	617	790	912	831	974	917	834
Completed cases	714	688	702	814	987	755	895	1009
Pending cases	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333
Duration*	26.7	24.8	26.9	23.4	20.6	18.7	16.3	20
Number of judges at year end	27	27	28	28	40	47	47	47

*Months and tenths of months.

Source: CJEU Statistics of Judicial Activity, available at https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/en/

N.B. : en réalité, le nombre correct de juges à la fin de l'année 2015 était toujours de 28, et en 2016 il

⁶ Une critique virulente de l'absence d'une véritable analyse d'impact et une remise en question les chiffres fournis par la Cour de justice concernant le nombre d'affaires en attente devant le Tribunal et leur durée moyenne a été émise par M. Marinho e Pinto, rapporteur de la commission des affaires juridiques du Parlement européen : voir le projet de recommandation pour la deuxième lecture sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (09375/1/2015 - C80166/2015 - 2011/0901B(COD)). M. Marinho e Pinto a proposé un autre paquet de réformes prévoyant la désignation d'un maximum de douze juges supplémentaires, à condition que la Cour de justice fournisse des preuves détaillées montrant qu'elles sont objectivement nécessaires à la lumière de l'évolution de la charge de travail du Tribunal en 2015 : *id.* modification n° 13. Voir aussi M. Abenhaïm, *Epilogue, at last, on the reform of the General Court* (26 janvier 2016), http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2016/01/26/epilogue-at-last-on-the-reform-of-the-general-court/?doing_wp_cron=1594728354.2053210735321044921875.

⁷ Voir F. Dehousse, F. Dehousse, *THE REFORM OF THE EU COURTS (II) - Abandoning the Management Approach by Doubling the General Court*, Egmont Paper (Mar. 2016), pp. 8 and 62. Selon l'auteur, un juge au Tribunal d'octobre 2003 à septembre 2016, les mesures internes prises, combinées à une légère augmentation des ressources (neuf référendaires supplémentaires), ont largement suffi à résoudre le problème de l'arriéré, à tel point que fin 2015, divers articles de presse indiquaient qu'il était devenu difficile de trouver du travail pour les juges en place, avant même l'arrivée de 12 de leurs 28 nouveaux collègues. Les importantes mesures organisationnelles et procédurales prises par le Tribunal depuis 2011 pour améliorer l'efficacité du traitement des affaires et les rapports afférents sont examinés en détail dans le rapport de la CCE, qui indique (pour ne citer qu'une mesure) : « *Le Tribunal a développé et utilisé des analyses de données et des rapports pour inciter au respect des échéances générales établies pour certaines grandes étapes de la gestion des affaires et pour réduire le temps moyen consacré à ces dernières. Parallèlement à l'outil informatique Suivi des affaires, le Tribunal a introduit, en 2011, un tableau de productivité ainsi qu'un tableau des retards cumulés adressés tous les trois mois à chaque juge. Les détails de ce rapport sont examinés trimestriellement par le président du Tribunal et les présidents de chambre afin de déterminer les étapes de la procédure nécessitant des efforts supplémentaires.* » « *Outre ce rapport, des outils sont utilisés, là encore tous les trois mois, pour mesurer la performance. Il s'agit d'un mémorandum d'affaires avec des analyses des prolongations, d'une liste des affaires caractérisées par une prolongation significative⁴¹ et de rappels spécifiques adressés aux juges par courriel et dressant la liste des affaires dont ils sont chargés et qui se prolongent. Les informations détaillées par juge ont permis d'améliorer la transparence, de sensibiliser davantage à ce problème et de favoriser un traitement plus rapide des affaires.* » (rapport de la CCE, §§ 57 et 58).

⁸ A. Arnall, *The Many Ages of the Court of Justice of the European Union* (EUI Working Paper AEL 2020/02), p. 25.

était de 44⁹. En outre, le nombre correct de juges à la fin de l'année était de 46 en 2017 (c'est-à-dire la première année complète ayant mis à l'épreuve la nouvelle organisation du Tribunal¹⁰) et de 45 en 2018. Sept autres juges sont entrés en fonction en 2019, ce qui porte le nombre de juges à 52 à la fin de l'année¹¹. Le nombre actuel (50) résulte du retrait du Royaume-Uni de l'UE, qui a eu pour effet de mettre fin au mandat du juge britannique le 31 janvier 2020 à minuit, ainsi que de l'exemption d'un des deux juges lettons de siéger en tant que juge, octroyée par la Cour de justice et prenant effet à partir du 25 février 2020.

Il convient de noter que le nombre d'affaires classées, qui est, selon le CCBE, un autre paramètre pertinent pour mesurer la productivité du Tribunal, a également affiché une tendance positive au cours des années 2011-2015 (987 affaires classées en 2015, contre 714 (+38 %)). Veuillez noter qu'une tendance similaire, bien que moins prononcée, peut être observée en additionnant au chiffre du Tribunal le nombre d'affaires achevées par le Tribunal de la fonction publique avant sa dissolution et le transfert de sa compétence au Tribunal le 1^{er} septembre 2016, ce qui donne un nombre total d'affaires classées en 2015 de 1 139, contre 880 en 2011 (+29 %)¹².

Afin d'extraire quelques indications préliminaires sur les effets de la réforme sur la productivité du Tribunal¹³, les données relatives aux années 2011-2015 doivent être comparées à celles des années 2016-2019 (2016 étant la première année où la nouvelle organisation du Tribunal issue des deux premières phases de la réforme a commencé à porter ses fruits). La durée moyenne des procédures au cours de ces quatre années est la suivante¹⁴ :

2016	2017	2018	2019
18,7	16,3	20	16,9

La durée moyenne des procédures a donc diminué d'environ 18 %, passant de 20,6 mois en 2015, année où le Tribunal comptait 28 juges, à 16,9 mois en 2019, avec 45 juges en fonction (et 52 juges pour le dernier trimestre de l'année).

En outre, si l'on considère le nombre d'affaires classées, le nombre total en 2015 pour le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique est de 1 139 affaires classées, avec 35 juges au total, face à un modeste nombre de 874 pour 2019 [-23 %, malgré la composition plus importante du Tribunal (+10/17 juges supplémentaires)]. Par conséquent, malgré la tentative compréhensible du Tribunal de présenter ces évolutions sous le jour le plus favorable possible¹⁵, nous estimons que la prétendue augmentation de

⁹ Dans le cadre de la première phase de la réforme, 11 (et non 12) nouveaux juges sont entrés en fonction lors des audiences formelles tenues les 13 avril, 8 juin et 19 septembre 2016 ; et cinq (et non sept, comme le nombre d'anciens juges du Tribunal de la fonction publique) nouveaux juges sont entrés en fonction lors de l'audience formelle tenue le 19 septembre 2016.

¹⁰ Rapport annuel 2017 - Activité judiciaire, p. 138.

¹¹ Ils ont pris leurs fonctions lors d'une séance solennelle tenue le 26 septembre 2019.

¹² Rapport annuel 2015 - Activité judiciaire, p. 201 (Activité générale du Tribunal de la fonction publique, affaires nouvelles, affaires classées, affaires pendantes (2011-15)). Le Tribunal de la fonction publique a été généralement reconnu comme une solution efficace et rentable pour les litiges en matière d'emploi impliquant des fonctionnaires de l'UE. La durée moyenne des procédures dans les affaires de fonction publique est passée de 13 mois en 2015 à 15,2 mois en 2019.

¹³ Étant donné que la phase finale de la réforme n'a été mise en œuvre qu'en septembre 2019, 2020 sera la première année complète au cours de laquelle la Cour fonctionnera avec un nombre de juges (presque) doublé, et il ne sera donc possible d'évaluer le plein effet de la réforme sur son activité judiciaire que dans les prochaines années.

¹⁴ Rapport annuel 2019 - Activité judiciaire, p. 291.

¹⁵ "[I]n spite of the challenges created by the implementation of the final stage of the reform and the partial renewal of the Court, the Court has achieved satisfactory results. Statistically, the number of cases lodged (939) and the number of cases closed (874) are, having regard to the fact that a large number of connected cases were lodged at the end of the year,

sa productivité induite par la réforme (moins d'affaires classées par un nombre plus élevé de juges fournissant leur prestation dans un délai plus court) est pour le moins douteuse, d'autant plus à en juger par les attentes ambitieuses des partisans de la réforme.

Il convient de noter que, contrairement aux adhésions passées de nouveaux États membres à la Communauté/à l'Union (en 1995, 2004, 2007 et 2013), lors desquelles l'augmentation du nombre de juges du TPICE/Tribunal s'est accompagnée, dans une mesure limitée, d'une augmentation du nombre de nouvelles affaires, et du nombre d'affaires : la réforme n'a pas entraîné d'augmentation du nombre de nouvelles affaires, de sorte que l'augmentation du nombre (le nombre d'affaires en instance est passé de 1 267 en 2015 à 1 398 en 2019, avec un pic de 1 508 affaires en 2017) doit avoir des causes différentes.

Selon le président du Tribunal, Marc van der Woude :

Nous espérons réduire encore davantage la durée moyenne des procédures. Je crains toutefois qu'il soit difficile de la réduire durablement en dessous de 24 mois en ce qui concerne les affaires économiques complexes. L'échange de mémoires, l'organisation de l'audience, les traductions et enfin et surtout la réflexion judiciaire prennent du temps¹⁶. Il convient de souligner que la durée de la procédure dépend également dans une large mesure du comportement des parties, notamment en ce qui concerne l'étendue de leurs demandes de confidentialité.¹⁷

Aucun détail n'a été fourni, ni dans le rapport annuel ni dans d'autres documents publics, sur les améliorations de l'efficacité du traitement des affaires grâce auxquelles le Tribunal prévoit de réduire encore la durée des procédures. À cet égard, le CCBE, tout en approuvant de manière générale les propositions d'amélioration de la gestion des affaires soumises par la Cour des comptes européenne¹⁸, propose les considérations suivantes :

balanced overall, with 1 398 cases pending. That satisfactory situation is reflected in the time taken to deal with cases, which continues to fall. In fact, the duration of the proceedings in cases determined by judgment and by order was 17 months in 2019, by comparison with 20 months in 2018 and around 26 months during the first years of the last decade" : id. , p. 196.

¹⁶ La durée moyenne des procédures en 2019 était de 27 mois dans les affaires de concurrence et de 26,4 mois dans les affaires d'aides d'État.

¹⁷ Marc van der Woude, *The Reform of the General Court for a Better and Faster Judicial Review (Interview)*, Concurrences n° 2-2020, p. 17.

¹⁸ Voir le rapport de la CCE, conformément à la note 3 ci-dessus, § 98 : « Afin d'améliorer sa gestion des affaires, la CJUE devrait envisager :

A) de mesurer la performance par affaire, sur la base d'un délai adapté et en tenant compte des ressources réellement utilisées. La direction pourrait ainsi repérer les affaires problématiques mais aussi les éléments de bonnes pratiques, puis les exploiter pour réaliser de nouveaux gains d'efficience ;

B) de continuer à progresser en matière d'information sur la performance en développant un système qui renseigne sur le nombre d'affaires respectant les délais établis plutôt que sur la durée moyenne des différents types d'affaires. Cela permettrait une information plus détaillée sur les résultats et, partant, des progrès en matière d'obligation de rendre compte. Ce point est particulièrement pertinent eu égard aux nouvelles ressources rendues disponibles dans le cadre de la réforme ;

C) de mettre en œuvre une politique qui permette plus de flexibilité dans l'affectation des référendaires en activité pour aider à atténuer les problèmes posés par les facteurs liés à la gestion des ressources ou aux aspects organisationnels (indisponibilité des référendaires, charge de travail des juges, des avocats généraux et de leurs référendaires, réattribution d'affaires en raison de l'expiration du mandat des juges qui en étaient chargés) ;

D) de sensibiliser davantage les États membres et le Conseil à l'importance d'une désignation et d'une nomination rapides des juges ;

E) d'achever l'analyse coûts-avantages de l'impact (organisationnel, budgétaire et sur le plan de la durée des affaires) d'une modification de la pratique actuellement en vigueur au Tribunal, à savoir l'utilisation d'autres langues que le français pour les délibérations.

F) la possibilité de mettre en place un système informatique intégré pour soutenir la gestion des affaires.

1. La réduction de la durée de la procédure pourrait être le fruit d'une utilisation plus proactive des mesures d'organisation de la procédure, en particulier du pouvoir du Tribunal de « *convoquer les parties à des réunions* » (voir article 89, paragraphe 3, point e), du règlement de procédure). Dans la mesure où le juge rapporteur est en mesure de suivre la procédure et d'étudier l'affaire à un stade très précoce, la pratique actuellement assez peu systématique et erratique consistant à organiser une réunion relative à la gestion de l'affaire (même virtuelle par vidéoconférence) entre au moins le juge rapporteur et les parties, idéalement déjà après le premier échange de mémoires écrits, peut fournir une occasion utile de discuter de manière souple et informelle des points pertinents de fond ou de procédure déjà identifiés (par exemple, la recevabilité de la demande, la confidentialité des documents). En effet, lors de ces réunions, le Tribunal ou le juge rapporteur peuvent poser directement des questions aux parties, notamment sur les arguments développés dans leurs mémoires respectifs et leurs implications, sans les retards et les complications liés aux demandes écrites formelles d'information, et donner des indications sur les points de vue préliminaires de la Cour sur l'affaire, ce qui peut influencer la stratégie respective des parties par la suite (par exemple, en les incitant à se concentrer uniquement sur les points les plus importants identifiés lors du deuxième échange de mémoires écrits ou lors de l'audience).
2. Le service de traduction juridique, qui est responsable de la traduction de plus de 1 100 000 pages par an et qui est partagé entre les deux juridictions, est considéré par de nombreux observateurs comme un goulot d'étranglement important dans le cadre des procédures du Tribunal, notamment en ce qui concerne la disponibilité de la traduction en français du dernier acte de procédure à la fin de la procédure écrite (qui déclenche le début du délai indicatif pour le rapport préliminaire que doit rédiger le juge rapporteur), et du projet d'arrêt du français vers la langue de l'affaire (si elle est différente) et dans certaines autres langues.

Le CCBE suggère que les traducteurs de l'institution et les juristes-linguistes externes aient pour instruction stricte d'utiliser le plus largement possible la technologie de traduction automatique neurale existante telle que le système eTranslation de la Commission, qui fournit une traduction automatique aux DG de la Commission, mais aussi aux autres institutions et aux États membres (organismes publics) afin d'obtenir en peu de temps un bon résultat de travail, à affiner par une supervision et une évaluation humaines, ce qui entraînerait un gain de temps important.

3. Dans le même ordre d'idées, le juge rapporteur devrait être autorisé, en particulier dans les affaires économiques complexes, telles que les affaires d'aides d'État et de concurrence, à rédiger le rapport d'audience, sous sa responsabilité, directement en anglais ou dans la langue de l'affaire (si elle est différente), dont il a la pleine compétence professionnelle. Étant donné que le temps nécessaire à la traduction du rapport d'audience retarde systématiquement la fixation de la date de l'audience dans les cas où la langue de l'affaire n'est pas le français, cette innovation de gestion, qui serait déjà conforme au règlement de procédure de l'avis du CCBE, contribuerait à réduire la durée de la procédure, tout en permettant au juge rapporteur de rédiger des rapports plus longs et plus élaborés, au bénéfice des parties et du public (puisque ces documents ne feraient l'objet que d'une traduction automatique neurale en français).

III : CHAMBRES À TROIS OU CINQ JUGES ET CHAMBRES SPÉCIALISÉES

Contexte

En guise de contexte, depuis près de 20 ans, les institutions de l'UE et les gouvernements des États membres cherchent un moyen d'améliorer la rapidité et la qualité des décisions prises par le Tribunal afin de répondre au nombre toujours croissant d'affaires portées devant celui-ci, en particulier dans des domaines spécialisés tels que les recours en matière de marques et de personnel¹⁹.

Le débat de fond a porté essentiellement sur la question de savoir s'il serait plus efficace (et effectif) d'augmenter le nombre de juges désignés par les États membres ou de créer des tribunaux spécialisés, par exemple pour les recours en matière de marques de l'OHMI que beaucoup privilégient et autorisés par l'article 257 du TFUE, ainsi que pour le traitement des affaires de fonction publique à la suite du transfert de la compétence du Tribunal de la fonction publique au Tribunal en 2016²⁰.

Dans sa réponse à l'invitation de la présidence italienne du Conseil à présenter de nouvelles propositions afin de faciliter la tâche consistant à parvenir à un accord au sein du Conseil sur les modalités d'augmentation du nombre de juges au Tribunal, sous la forme de sa réponse à la lettre de l'Italie datée du 3 septembre 2014, la Cour de justice a attiré l'attention sur les différences d'approche entre elle-même et le Tribunal :

« Cette proposition [qui est maintenant l'article 48 du statut avec le transfert parallèle du Tribunal de la fonction publique au Tribunal] a été discutée en interne, tout d'abord avec le président et le vice-président du Tribunal et le président du Tribunal de la fonction publique. Elle a ensuite été approuvée par l'assemblée générale de la Cour de justice, et l'assemblée plénière du Tribunal de la fonction publique s'est prononcée en faveur de la proposition, tandis que l'assemblée plénière du Tribunal a indiqué sa préférence pour la création d'un tribunal spécialisé en matière de marques et pour le maintien du statu quo en ce qui concerne le Tribunal de la fonction publique... ». (traduction libre et soulignement ajouté²¹)

Augmentation du nombre de juges du Tribunal

Les défis budgétaires ont été exacerbés par la crise financière, et les propositions de tribunaux spécialisés recevant de nombreux soutiens n'ont pas eu de succès. Le Conseil a décidé de modifier l'article 48 du statut de la Cour afin de porter le nombre de juges du Tribunal à deux par État membre à partir du 1^{er} septembre 2019, ce qui fait un total de 54 juges après le Brexit le 31 janvier 2020²². Cette décision a été prise en vertu du premier paragraphe de l'article 254 du TFUE, qui prévoit que le nombre

¹⁹ Voir House of Lords European Committee, Justice, Institutions and Consumer Protection: Follow-up Inquiry into the Workload of the Court of Justice of the European Union Report (Oral and Written Evidence, 2013) – see for example, evidence of Professor Arnull (page 1), the CCBE (page 13), Judge Nicholas Forwood (page 39) and Law Society of England and Wales (page 57) ; et voir la réponse de la Cour de justice à l'invitation de la présidence italienne du Conseil à présenter de nouvelles propositions afin de faciliter la tâche consistant à parvenir à un accord au sein du Conseil sur les modalités d'augmentation du nombre de juges au Tribunal sous la forme de sa réponse à une lettre datée du 3 septembre 2014, où elle expose la proposition qui a finalement été adoptée comme article 48 du statut.

²⁰ Voir le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice, titre IV bis, article 62 quater sur les tribunaux spécialisés et l'annexe I du statut qui a été effectivement abrogée par le règlement (UE, Euratom) 2016/1192 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016.

²¹ Voir la réponse de la Cour de justice à l'invitation de la présidence italienne du Conseil à présenter de nouvelles propositions afin de faciliter la tâche consistant à parvenir à un accord au sein du Conseil sur les modalités d'augmentation du nombre de juges au Tribunal sous la forme de sa réponse à une lettre datée du 3 septembre 2014, page 3 avant-dernier paragraphe.

²² L'article 48 du protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice, tel que modifié par l'article 1 (2) du règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne (JO L341/4 du 24.12.2015), prévoit que le Tribunal est formé de « a) quarante juges à partir du 25 décembre 2015 ; b) quarante-sept juges à partir du 1^{er} septembre 2016 ; c) deux juges par État membre à partir du 1^{er} septembre 2019. »

de juges de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) doit être déterminé par le statut de la Cour, et de l'article 281 du TFUE, qui prévoit que le statut doit être fixé dans un protocole séparé (paragraphe 1 de l'article 281) qui peut être modifié conformément à la procédure ordinaire, en autorisant un vote à la majorité qualifiée pondérée au Conseil (paragraphe 2 de l'article 281).

Les juges sont effectivement désignés par les gouvernements des États membres à l'unanimité en vertu de l'article 254, deuxième alinéa, du TFUE. Les juges sélectionnés par chaque État membre doivent être examinés par le comité spécial établi en vertu de l'article 255 du TFUE (le « comité »). L'avis du comité n'est pas juridiquement contraignant mais, à ce jour, les États membres n'ont désigné aucun des juges ayant reçu un avis défavorable, selon le dernier rapport du comité publié en janvier 2020, qui comprend donc l'ensemble des 54 juges du Tribunal²³. En principe, il n'y a pas d'exigence de spécialisation recherchée par le comité, qui reconnaît les aspects positifs des généralistes. Cependant, une spécialisation dans un domaine tel que le droit de la concurrence peut être notée par le comité en tant qu'indication positive²⁴.

Le nombre d'avocats généraux de la Cour de justice ayant été porté de neuf à onze en 2011 et le transfert de la compétence préjudicielle au Tribunal tel qu'autorisé par le TFUE n'étant pas activé par la Cour de justice, la question se pose de savoir comment structurer au mieux le Tribunal pour maximiser son efficacité et son effectivité après la désignation de 54 juges au total en gardant à l'esprit que la nomination ne dépend d'aucune qualification spécialisée et qu'une formation judiciaire est disponible lorsque cela est souhaité²⁵.

Statut de la Cour de justice

L'article 50 du statut prévoit que le Tribunal siège en chambres de trois ou cinq juges (premier paragraphe), que la composition des chambres et l'attribution des affaires à celles-ci sont régies par le règlement de procédure, et que la possibilité de siéger en formation plénière ou à juge unique (deuxième paragraphe) ou en grande chambre sous certaines conditions à préciser dans le règlement de procédure (troisième paragraphe).

Règlement de procédure du Tribunal

Le site Curia met à disposition une version consolidée du règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 tel que modifié en dernier lieu le 11 juillet 2018²⁶. Les dispositions régissant la présidence du Tribunal et les chambres et formations de jugement ainsi que l'attribution et la réattribution des affaires, etc. figurent au titre premier « De l'organisation du Tribunal », chapitre deuxième (articles 9 à 12) et au chapitre troisième « Section 1. De la Constitution des chambres et de la composition des formations de jugement » (articles 13 à 17) ainsi qu'au chapitre quatrième « De l'attribution et de la réattribution des affaires » etc. (en particulier l'article 25 sur les critères d'attribution), respectivement²⁷.

²³ Voir le sixième rapport d'activité du comité prévu par l'article 255 du TFUE (16 janvier 2020), section 1.6, page 10 : Conclusions sur les travaux du comité depuis sa création en 2010. Il y est noté que sur les 190 avis rendus depuis le début des travaux du comité en 2010, 21 ont été défavorables, tous les 21 avis défavorables concernant les 101 candidats à un premier mandat (soit 20,8 %), aucun concernant les candidats à un renouvellement de mandat

²⁴ Ibid.

²⁵ L'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422 constitue la base juridique et définit la portée du présent réexamen puisqu'il prévoit que la Cour de justice doit soumettre d'ici le 26 décembre 2020 : « un rapport sur le fonctionnement du Tribunal au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Ce rapport se focalise, en particulier, sur l'efficacité du Tribunal, sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six [cinquante-quatre] juges, sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que sur la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels. »

²⁶ JO 2015 L 105/1 du 4.3.2015, modifié le 11 juillet 2018 (JO 2018 L 240/68 du 11.7.2018).

²⁷ Ibid, et voir le règlement de procédure du Tribunal, articles 9 à 29, pages 12 à 19.

L'article 13 du règlement de procédure en particulier prévoit que le Tribunal constitué des chambres siégeant avec trois et avec cinq juges (paragraphe 1) décide, sur proposition du président du Tribunal, quels juges seront affectés aux chambres (paragraphe 2) et publie ces décisions au Journal officiel (paragraphe 3).

Là encore, le paragraphe 1 de l'article 25 prévoit que le Tribunal fixe les critères de répartition des affaires entre les chambres et peut charger une ou plusieurs chambres de connaître des affaires dans des matières spécifiques. Le paragraphe 2 de l'article 25 prévoit que la décision doit être publiée au Journal officiel.

Composition des chambres et attribution des affaires

Conformément à l'article 25 du règlement de procédure, le Tribunal, lors de sa plénière du 4 octobre 2019, a modifié sa décision antérieure relative aux critères d'attribution des affaires aux chambres, adoptée le 3 juillet 2019, en remplaçant les paragraphes 2 et 3²⁸. En conséquence, les critères d'attribution des affaires aux Chambres sont les suivants :

« 1. Les affaires sont attribuées dans les meilleurs délais suivant le dépôt de la requête et sans préjudice d'une application ultérieure de l'article 28 du règlement de procédure, aux chambres composées de trois juges.

2. Les affaires de fonction publique, à savoir les affaires introduites au titre de l'article 270 TFUE et, le cas échéant, de l'article 50 bis du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, sont réparties entre la première chambre, la deuxième chambre, la troisième chambre et la quatrième chambre, selon un tour de rôle établi en fonction de l'ordre d'enregistrement des affaires au greffe.

3. Les affaires relatives aux droits de la propriété intellectuelle visées au titre quatrième du règlement de procédure sont réparties entre la cinquième chambre, la sixième chambre, la septième chambre, la huitième chambre, la neuvième chambre et la dixième chambre, selon un tour de rôle établi en fonction de l'ordre d'enregistrement des affaires au greffe.

4. Les affaires autres que celles visées aux paragraphes 2 et 3 sont réparties entre les chambres selon deux tours de rôle distincts établis en fonction de l'ordre de l'enregistrement des affaires au greffe :

— pour les affaires concernant la mise en œuvre des règles de concurrence applicables aux entreprises, des règles concernant les aides accordées par les États et des règles visant les mesures de défense commerciale,

— pour toutes les autres affaires.

5. Le président du Tribunal pourra déroger aux tours de rôle visés aux paragraphes 2, 3 et 4 pour tenir compte de la connexité de certaines affaires ou pour assurer une répartition équilibrée de la charge de travail.

6. Eu égard à la décision du Tribunal, prise lors de sa Conférence plénière du 19 juin 2019, relative à la poursuite de l'activité du Tribunal entre le 1^{er} et le 26 septembre 2019 (JO 2019, C 238, p. 2) prévoyant que la décision du Tribunal du 11 mai 2016 sur les critères d'attribution des affaires aux chambres (JO 2016, C 296, p. 2) continuera à s'appliquer entre le 1^{er} et le 26 septembre 2019, les critères pour l'attribution des affaires aux chambres repris ci-dessus sont arrêtés pour la période allant du 27 septembre 2019 au 31 août 2022.

²⁸ JO 2019 C 246/2 du 22.7.2019.

De même, le 11 mars 2020, le Tribunal formé de 50 juges a décidé, à la suite de l'exemption de Mme Labucka de siéger en tant que juge à partir du 25 février 2020, sur proposition du président présentée en vertu de l'article 13, paragraphe 2 du règlement de procédure, de modifier la décision sur la constitution des chambres du 30 septembre 2019, telle que modifiée, et la décision sur l'affectation des juges aux chambres du 4 octobre 2019, telle que modifiée, pour la période allant du 11 mars 2020 au 31 août 2022, conformément aux nouvelles compositions des dix chambres figurant au Journal officiel²⁹.

Particulièrement pertinente dans le débat sur les chambres spécialisées, la décision du Tribunal prise sur la proposition du président, Marc van der Woude, le 20 mars 2020, a confirmé les aspects suivants de sa décision du 4 octobre 2019 :

« Les première, quatrième, septième et huitième chambres sont chargées des affaires introduites au titre de l'article 270 TFUE et, le cas échéant, de l'article 50 bis du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, et les deuxième, troisième, cinquième, sixième, neuvième et dixième chambres sont chargées des affaires relatives aux droits de la propriété intellectuelle visées au titre quatrième du règlement de procédure.

Le Tribunal a également décidé ce qui suit :

- le président et le vice-président ne sont pas affectés de manière permanente à une chambre ;
- lors de chaque année judiciaire, le vice-président siège dans chacune des dix chambres siégeant avec cinq juges, à raison d'une affaire par chambre selon l'ordre suivant :
- la première affaire renvoyée, par décision du Tribunal, devant une formation élargie siégeant avec cinq juges de la première chambre, de la deuxième chambre, de la troisième chambre, de la quatrième chambre et de la cinquième chambre ;
- la troisième affaire renvoyée, par décision du Tribunal, devant une formation élargie siégeant avec cinq juges de la sixième chambre, de la septième chambre, de la huitième chambre, de la neuvième chambre et de la dixième chambre. »³⁰

Questions relatives à la composition des chambres et à l'affectation aux chambres spécialisées

Bien qu'il n'y ait pas de controverse concernant le Tribunal siégeant en chambres de cinq et de trois juges lorsque la qualité de la décision dans une affaire particulière sera améliorée à la lumière de ses caractéristiques, deux questions clés demeurent.

Premièrement, les chambres doivent-elles commencer avec trois juges et être portées à cinq dans la gestion des affaires par le président de la chambre ou vice versa et être formées en chambres de cinq juges pouvant être réduites à trois lorsque l'économie judiciaire le justifie ?

Deuxièmement, il s'agit de savoir s'il est nécessaire de constituer des chambres spécialisées, tel que le permet le paragraphe 1 de l'article 25 du règlement de procédure dès le départ. Ceci est particulièrement pertinent dans des domaines tels que la propriété intellectuelle, les affaires de fonction publique et certains des autres principaux domaines ayant un volume important d'affaires

²⁹ Voir la décision du Tribunal (2020/C 114/02) concernant la constitution des chambres et l'affectation des juges aux chambres, JO 2020 C 114/2 du 6.4.2020.

³⁰ Ibid.

(plus de 50 par an) qui comprendraient actuellement les aides d'État, la protection commerciale, le contrôle des fusions et ce que la Commission européenne appelle les affaires de concurrence antitrust.

Le CCBE est préoccupé par le fait que la Cour de justice et le Tribunal ne semblent pas partager la même approche des chambres, bien qu'elles conviennent que l'efficacité et l'effectivité du Tribunal puissent être améliorées par l'utilisation appropriée des chambres.

L'approche de la Cour de justice

Le CCBE comprend que la Cour de justice souhaite que le Tribunal soit le tribunal en droit de l'UE avec un statut suffisant pour établir ses arrêts en tant qu'autorité principale dans des domaines particuliers du droit et soit considéré comme étant le tribunal de droit administratif de l'UE. Cela permettrait à la Cour de justice d'être la Cour constitutionnelle et suprême de l'UE avec le rôle ultime d'assurer l'interprétation uniforme du droit de l'UE par le biais de la procédure de renvoi préjudiciel et d'une procédure d'appel limitée à entendre les affaires en appel du Tribunal uniquement dans les cas d'importance majeure pour le système juridique de l'UE.

C'est pourquoi la Cour de justice semble favoriser le recours à des chambres de cinq juges dans certains domaines spécialisés, certains des juges désignés à une chambre spécifique étant des spécialistes, mais pas nécessairement tous, afin de maintenir le caractère généraliste de la CJUE. Grâce à la gestion des affaires, le président de la chambre spécialisée peut réduire le nombre de juges à trois si l'affaire est considérée comme ne nécessitant pas l'intervention de cinq juges. De cette façon, la Cour de justice estime que les arrêts du Tribunal seront de meilleure qualité, plus effectifs, plus rapides et plus efficaces, même dans les affaires complexes impliquant un examen détaillé des faits et une analyse économique.

L'approche de la Cour de justice se reflète dans le raisonnement de sa proposition de doubler le nombre de juges du Tribunal qu'elle a exposé dans sa réponse à l'invitation de la présidence italienne du Conseil dans la lettre de cette dernière du 3 septembre 2014 :

- Réduire la durée des procédures devant le Tribunal, et donc aussi les risques que l'Union européenne soit tenue en violation du principe du délai raisonnable ;
- Simplifier le cadre judiciaire de l'Union européenne et favoriser la cohérence de la jurisprudence ;
- Avoir une plus grande souplesse dans le traitement des affaires, puisque le Tribunal pourra, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, affecter un nombre plus ou moins important de juges à une ou plusieurs chambres, en fonction de l'évolution de la charge de travail, ou charger certaines chambres de connaître et de juger des affaires relevant de certains domaines.³¹

L'approche du Tribunal

D'autre part, le CCBE comprend que le Tribunal adopte une approche différente, bien qu'ayant les mêmes objectifs politiques à l'esprit. Le Tribunal préfère maintenir un point de départ uniforme de chambres à trois juges et la désignation aux chambres spécialisées uniquement de manière ad hoc. Toutefois, on ne sait pas exactement jusqu'où va ce débat apparent puisque le Tribunal a opté pour certaines chambres spécialisées, bien que commençant par trois juges plutôt que cinq, au départ. Ses dernières décisions ne sont pas entièrement cohérentes avec la dernière compréhension du CCBE de la position du Tribunal sur l'attribution des affaires aux chambres spécialisées, puisque ces décisions

³¹ Voir ci-dessus la note de bas de page n° 21, page 4, section "Reasoning" sous la rubrique 1. Main Advantages.

concernent des affaires allant de la propriété intellectuelle et de la fonction publique à la concurrence, aux aides d'État et à la protection du commerce, poursuivant ainsi la pratique du Tribunal.

La position actuelle du Tribunal est reflétée dans un entretien récent du président Marc van der Woude, dans lequel il a déclaré dans les deux premières réponses à la première question de Jean-Francois Bellis sur les changements de la structure de la Cour :

« Tout d'abord, nous avons cherché à promouvoir l'interaction entre les juges. Nous avons maintenant dix chambres de cinq juges chacune (bientôt deux chambres seront composées de six juges). Dans ces chambres, les affaires entrantes sont discutées collectivement d'un point de vue procédural. Cette approche collective garantit que les juges sont mieux informés des affaires des autres et facilite le renvoi d'une affaire à une formation élargie de cinq juges.

Deuxièmement, nous avons décidé d'introduire un degré de spécialisation pour promouvoir l'expertise et la cohérence de la jurisprudence. Six chambres s'occupent désormais des affaires de propriété intellectuelle, tandis que quatre autres traitent des affaires de fonction publique. Pour l'instant, toutes les autres affaires sont attribuées à toutes les chambres... » (traduction libre et soulignement ajouté)³²

L'attribution des affaires à des chambres ou à des juges spécifiques dans le cadre du règlement de procédure pourrait être une tâche du vice-président du Tribunal qui est maintenant très impliqué dans la gestion des affaires (avec le président)³³. De cette manière, il semble que le Tribunal estime pouvoir maintenir le recours à des juges généralistes dans des domaines spécialisés du droit de l'Union en désignant des juges supplémentaires à une chambre à trois juges qui ont une spécialité particulière sans constituer au départ une chambre à cinq juges comme spécialiste. Ce système présenterait l'avantage d'une flexibilité maximale grâce à la disponibilité de 54 juges, ce qui à son tour améliorerait l'efficacité ainsi que l'effectivité des arrêts du Tribunal, ce qui inciterait moins les parties à faire appel des décisions du Tribunal devant la Cour de justice. Toutefois, tel que déjà évoqué, il n'est pas évident de savoir si le Tribunal est en désaccord avec la Cour de justice sur les chambres spécialisées plutôt que sur le simple nombre de juges qui leur est attribué au départ.

La position du CCBE

Le CCBE reconnaît les avantages de chacune des deux approches adoptées pour l'utilisation des chambres dans le cadre de la structure du Tribunal à la suite de l'augmentation du nombre de juges à 54 afin d'améliorer l'efficacité ainsi que l'effectivité des arrêts du Tribunal. Cependant, dans l'ensemble, le CCBE soutient que l'objectif essentiel d'améliorer la qualité et pas seulement la rapidité des arrêts du Tribunal favorise l'adoption de chambres spécialisées de cinq juges dans des domaines tels que les aides d'État, le droit de la concurrence, le contrôle des fusions et les mesures de défense commerciale. D'autres domaines devraient être envisagés en fonction du volume des affaires concernées, notamment l'enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques et les sanctions. Avec une bonne gestion des affaires, la constitution de ces chambres dès le départ ne devrait pas interférer avec la flexibilité générale de l'emploi des juges affectés, qu'ils soient généralistes ou spécialistes. En effet, chaque juge a la possibilité de bénéficier d'une formation judiciaire qui devrait peut-être être rendue obligatoire pour les juges nouvellement désignés comme dans de nombreuses juridictions nationales.

La question clé pour le CCBE est donc de savoir comment améliorer au mieux le statut du Tribunal et de ses arrêts par la manière dont les nouveaux juges sont déployés ainsi que le processus de désignation des juges. Le comité doit continuer en particulier à jouer son rôle clé en donnant des avis négatifs aux États membres lorsque leurs candidats à la magistrature ne sont pas appropriés. Il est

³² Voir la note de bas de page n° 17.

³³ Ibid, troisième réponse à la première question.

suggéré que son processus pourrait être rendu plus efficace si des ressources plus importantes étaient allouées aux travaux du comité.

IV : COHÉRENCE ET QUALITÉ DES DÉCISIONS JUDICIAIRES

Cohérence

La cohérence de la jurisprudence est une condition préalable à la sécurité juridique. Les considérations de prévisibilité et de sécurité juridique font partie intégrante de l'état de droit³⁴. Des décisions de justice contradictoires peuvent créer une insécurité juridique. La cohérence des décisions judiciaires est essentielle à la confiance du public dans les tribunaux et la perception que l'équité et la justice existent. Elle contribue également à l'égalité des citoyens devant la loi et au droit de chacun à un procès équitable³⁵.

Au 31 décembre 2019, le Tribunal était composé de 52 membres (actuellement 50, voir ci-dessus page 4)³⁶ marquant ainsi la troisième phase de sa réforme prévue par le règlement 2015/222³⁷.

La mise en œuvre de cette réforme est récente et il est difficile d'apprécier ses effets à ce stade précoce.

Néanmoins, le CCBE souhaite soulever la préoccupation qu'un grand nombre de juges peut entraîner un risque plus élevé de divergences dans les décisions et la jurisprudence sur le fond ainsi qu'en ce qui concerne le traitement des questions de procédure. Ce risque est également plus présent, selon le CCBE, lorsqu'il y a un nombre trop élevé de rotation des juges et lorsque les juges ne siègent à la Cour que pour une durée limitée.

Sur le fond, ce risque est accru si un plus grand nombre de juges et de chambres traitent des affaires dans un domaine particulier du droit.

À cet égard, le CCBE se félicite de la décision du Tribunal de disposer d'un nombre spécifique de chambres traitant des affaires de fonction publique et des affaires relatives aux droits de propriété intellectuelle³⁸. En effet, il est estimé qu'un nombre plus restreint de juges traitant des affaires dans ces chambres spécialisées augmentera la cohérence de la jurisprudence dans ces domaines.

Toutefois, il existe d'autres domaines du droit de l'Union dans lesquels un grand nombre d'affaires sont portées devant le Tribunal³⁹, notamment le droit de la concurrence et les affaires relatives aux aides d'État. En outre, ce domaine du droit présente un niveau élevé de complexité et de technicité. Par conséquent, le CCBE estime qu'il s'agit d'un domaine du droit de l'UE pour lequel un arrangement similaire impliquant le traitement par un nombre limité de chambres et de juges serait utile. Le président du Tribunal semble le reconnaître tout en soulignant le fait que les juges du Tribunal sont généralistes et que l'attribution des affaires liées au même juge assure déjà une forme de spécialisation⁴⁰. Le CCBE fait respectueusement valoir que le fait que les juges soient sélectionnés

³⁴ Conseil consultatif de juges européens (CCJE), avis n° 20(2017), « Le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi », p. 1.

³⁵ *Id.*

³⁶ Rapport annuel 2019, p. 195.

³⁷ Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

³⁸ Critères d'attribution des affaires aux chambres du Tribunal, 2019/C 372/02, JO 2019 C 372/2.

³⁹ Rapport annuel 2019, p. 286.

⁴⁰ Voir la note de bas de page n° 17 ci-dessus.

comme généralistes pourrait également s'appliquer au domaine du droit de la propriété intellectuelle. Néanmoins, une spécialisation des chambres a été introduite pour ce domaine du droit. En outre, l'attribution d'affaires liées à un même juge a une portée beaucoup plus limitée.

Le CCBE soutient également que l'emploi d'experts désignés par les tribunaux pourrait être envisagé dans certaines affaires complexes⁴¹.

En ce qui concerne la procédure, le CCBE souhaite particulièrement attirer l'attention sur certaines incohérences perçues dans le traitement de certaines questions de procédure. Bien que ces questions ne ressortent pas des jugements, elles constituent un facteur important pour les requérants et contribuent à un sentiment général d'équité.

Par exemple, le CCBE note une perception selon laquelle la manière dont sont traitées les questions de procédure telles que la prorogation des délais de dépôt conformément au règlement de procédure du Tribunal ou la régularisation des actes de procédure dépassant les limites de pages précisées dans les dispositions pratiques du Tribunal varie selon les chambres et les juges rapporteurs. En outre, il existe une impression que ces règles spécifiques puissent parfois être interprétées au profit des institutions par rapport au traitement des requérants privés.

Le CCBE fait également remarquer qu'il existe des préoccupations concernant la désignation et le traitement des affaires désignées comme affaires pilotes et des affaires liées et la motivation de ces décisions dont les procédures semblent varier entre les chambres.

Le CCBE comprend qu'il n'existe pas de règles générales sur le traitement de ces aspects procéduraux à ce stade. Il saluerait dès lors une harmonisation des règles entre les chambres ainsi que, dans la mesure du possible, davantage de clarté sur leur application à l'égard des requérants.

En ce qui concerne l'attribution des affaires, il serait bon que les affaires portant sur des questions essentielles ou nouvelles d'un domaine du droit de l'UE ou dans lesquelles la jurisprudence existante est remise en cause de manière crédible soient attribuées aux formations élargies. À cet égard, le CCBE se félicite du fait que, grâce à ses ressources supplémentaires, le Tribunal entend désormais davantage d'affaires en formations élargies⁴². Les décisions des formations élargies augmentent en effet l'autorité de la jurisprudence et peuvent constituer une référence appropriée pour des décisions ultérieures. Le recours plus fréquent à la Grande Chambre constituerait bien entendu également une évolution positive à cet égard.

Le CCBE se félicite du fait que le président et le vice-président seront plus activement impliqués dans le travail judiciaire, ce qui peut contribuer à plus de cohérence. Le CCBE note en particulier le rôle actif joué par le vice-président du Tribunal dans le fonctionnement des chambres. Le CCBE croit savoir que le vice-président siège notamment dans une affaire par année judiciaire dans chaque chambre siégeant avec cinq juges. De son récent échange de points de vue avec le Tribunal, le CCBE comprend que le vice-président joue également un rôle actif dans l'examen des rapports préalables. Bien que l'indépendance des chambres soit bien sûr cruciale, le CCBE estime qu'il est utile que le vice-président ait cette possibilité d'avoir une vue d'ensemble des travaux des différentes chambres.

Enfin, un compte rendu adéquat de la jurisprudence est également important pour la cohérence. Le CCBE est pleinement conscient du rôle essentiel joué par la base de données puissante et actualisée sur la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal. Bien que l'évolution de la jurisprudence soit

⁴¹ Le CCBE note que le président du Tribunal est ouvert à l'idée d'examiner cette idée (voir la note de bas de page n° 17 ci-dessus).

⁴² Voir la note de bas de page n° 17 ci-dessus (qui évoque le traitement de 60 affaires par an en formation élargie contre dix par an au début des années 2010).

de toute évidence nécessaire et bienvenue, les renvois cohérents à la jurisprudence essentielle et les affaires traitées en formation élargie sont considérés par le CCBE comme un outil utile pour assurer la cohérence. En outre, le CCBE souligne l'importance de la disponibilité des traductions des décisions du Tribunal. Certaines ordonnances ou certains arrêts (même importants) du Tribunal ne sont pas toujours traduits dans toutes les langues (y compris l'anglais), ce qui peut avoir un effet sur le raisonnement des parties présenté devant le Tribunal et, finalement, sur sa prise de décision.

En fin de compte, le renforcement de la cohérence de la jurisprudence contribue à réduire le nombre d'appels contre les décisions du Tribunal selon le CCBE. Bien qu'il existe de toute évidence une grande variété de raisons qui peuvent amener les parties à former un recours, les domaines du droit dont la jurisprudence ne semble pas être réglée ou l'injustice procédurale perçue peuvent jouer un rôle dans cette décision. Il est capital qu'à travers la procédure d'appel, la Cour de justice continue à jouer son rôle de garant ultime de la cohérence du droit de l'UE (voir ci-dessous).

Qualité des décisions judiciaires

La qualité et la cohérence de la jurisprudence sont étroitement liées.

La cohérence est plus facilement atteinte (et perçue) par des décisions présentant un raisonnement approfondi et bien construit. La qualité des décisions est améliorée lorsqu'il est possible de se référer à une jurisprudence cohérente.

La plupart des réflexions et des propositions évoquées ci-dessus concernant la cohérence s'appliquent donc également à la qualité des décisions.

Un nombre élevé de juges au Tribunal n'est en effet pas suffisant pour assurer une jurisprudence de haute qualité. Tout d'abord, tel qu'évoqué ci-dessus, la sélection des juges par le comité offre évidemment des garanties à cet égard. Le CCBE considère primordial que les États membres tiennent compte d'éventuels avis défavorables du comité et se félicite du fait évoqué ci-dessus que cela soit le cas en pratique.

Une connaissance et une expérience appropriées dans les domaines du droit de l'UE en rapport avec le travail du Tribunal sont des critères de sélection pertinents aux yeux du CCBE, à côté, bien évidemment, de l'indépendance et de l'impartialité d'un juge, qui sont bien sûr des facteurs essentiels.

Néanmoins, les juges nouvellement arrivés et leurs cabinets peuvent être confrontés à des défis considérables. Les juges peuvent ne connaître que certains types de domaines du droit en raison de leur expérience antérieure. Les nouveaux juges peuvent également être confrontés à des défis linguistiques, ce qui peut constituer un obstacle particulier dans les affaires volumineuses ou techniques, d'autant plus que le Tribunal traite également des faits et que les affaires peuvent impliquer des analyses et des faits économiques complexes. En ce qui concerne la cohérence, une rotation trop fréquente des juges et des désignations à court terme peuvent être un facteur négatif pour assurer une prise de décision de haute qualité.

Deuxièmement, le CCBE tient à souligner l'importance de la formation continue. En effet, comme pour les praticiens privés, la formation continue et les échanges sur l'évolution de la jurisprudence sont très utiles. Le CCBE estime qu'il existe également un besoin de formation continue des juges et des référendaires dans des matières non juridiques pertinentes pour le travail du Tribunal, telles que l'économie pour les questions de droit de la concurrence.

Troisièmement, le CCBE estime que le recours à des chambres spécialisées dont les juges peuvent avoir une expérience préalable dans un domaine juridique particulier peut également conduire à des

décisions judiciaires de meilleure qualité. Le recours à des experts peut également contribuer à une meilleure compréhension des questions complexes.

Quatrièmement, le recours plus fréquent aux formations élargies est également utile à cet égard étant donné que celles-ci permettent un échange de points de vue plus large et donc globalement une analyse plus approfondie. Par principe, le recours aux formations élargies peut entraîner un examen plus attentif de tous les points pertinents de l'affaire.

Transparence : rapprocher la Cour des citoyens

Dans la mesure où la qualité des décisions de justice peut être comprise comme englobant la prestation de services judiciaires et, plus généralement, tous les aspects pertinents pour le bon fonctionnement d'un système de justice, le CCBE verrait un grand avantage à développer l'application e-Curia en un système complet de rôle électronique des affaires⁴³.

Y ajouter l'accessibilité hors ligne des fichiers vidéo/audio des audiences (du moins les plus importantes) dans la langue dans laquelle elles se déroulent (aucune interprétation requise) et aux réunions de gestion des affaires par vidéoconférence ferait certainement progresser la perception d'un processus décisionnel judiciaire de haute qualité.

Un droit de recours effectif contre les décisions du Tribunal contribue à assurer leur qualité et leur cohérence.

Comme la cohérence, la qualité des prises de décisions au sein du Tribunal a évidemment des effets sur le nombre de pourvois formés. En effet, des décisions bien construites et bien argumentées peuvent réduire les motifs de pourvoi des parties. Par exemple, les parties ayant l'impression qu'il y a une erreur dans une décision du Tribunal peuvent être enclines à former un pourvoi, bien que cette erreur puisse ne pas constituer un motif suffisant pour un pourvoi sur une question de droit.

Les statistiques montrent que le nombre de pourvois formés contre les décisions du Tribunal est en augmentation : 30 % des décisions susceptibles d'être contestées ont fait l'objet d'un pourvoi en 2019 (70 % des affaires de concurrence et 44 % des affaires d'aides d'État) et une augmentation constante est à noter au cours des cinq dernières années⁴⁴.

Le nombre de pourvois formés constitue un défi organisationnel pour la Cour de justice compte tenu de l'augmentation parallèle et constante des affaires préjudicielles⁴⁵, la tâche principale sur laquelle elle souhaite se concentrer.

Le CCBE reconnaît que les mesures procédurales récemment instaurées pour réduire le nombre de pourvois grâce à un mécanisme de filtrage en vertu duquel la Cour de justice décide si un pourvoi doit être autorisé dans des affaires qui ont déjà été examinées deux fois⁴⁶ peuvent conduire à une meilleure administration de la justice. Il permet à la Cour de justice de ne procéder à un « troisième examen » que dans les cas où il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Le CCBE est pleinement conscient du fait que le rôle de la Cour de justice est de se concentrer sur l'unité, la cohérence et le développement du droit de l'Union. Par conséquent, les pourvois formés contre les décisions du Tribunal doivent être limités aux questions de droit et l'objectif du pourvoi n'est

⁴³ Voir la contribution de Ranko Pelicarić, vice-président du CCBE, au colloque « Le Tribunal de l'Union européenne à l'ère du numérique », le 25 septembre 2019, rapport du colloque, p. 161.

⁴⁴ Voir le rapport annuel 2019, p. 299. Il convient cependant de noter que le nombre de pourvois formés a également augmenté de manière significative en 2019.

⁴⁵ *Id.*, p. 165.

⁴⁶ Voir l'article 62 du statut de la Cour.

pas de relancer une affaire devant la Cour de justice. Le CCBE reconnaît également qu'il existe des cas où la discussion de la question de droit ne requiert pas d'audience devant la Cour de justice.

Quoi qu'il en soit, le CCBE considère qu'il est essentiel que la Cour de justice reste, dans la mesure du possible, au courant des évolutions de la jurisprudence du Tribunal pour pouvoir suivre et évaluer la qualité des décisions en première instance. En outre, l'accès à la justice et le droit des parties à un contrôle juridictionnel effectif doivent être respectés.

Par conséquent, l'instauration de mécanismes de filtrage supplémentaires à ceux déjà mis en place en avril 2019 ou une interprétation trop stricte des critères de recevabilité des pourvois compromettrait le droit à un contrôle juridictionnel effectif et le rôle de la Cour de justice en tant que garante de l'unité du droit de l'Union. L'interprétation trop stricte des exigences procédurales pourrait compromettre le droit de la partie ayant formé le pourvoi à un procès équitable et à un contrôle juridictionnel effectif. La restriction du droit d'être entendu ne devrait pas être fondée uniquement sur des considérations d'efficacité.

En conclusion, les efforts continus visant à accroître la cohérence et la qualité du processus de prise des décisions du Tribunal devraient avoir des effets positifs sur le pourcentage de décisions faisant l'objet d'un pourvoi à moyen et à long terme. Cependant, le CCBE soutient respectueusement que la disponibilité d'un mécanisme de contrôle juridictionnel efficace et équitable sur les questions de droit concernant les décisions du Tribunal reste essentielle pour l'unité du droit de l'Union et pour la cohérence et la qualité des futures décisions judiciaires du Tribunal.