



---

## RÉPONSE PRÉLIMINAIRE DU CCBE À L'ENQUÊTE DE LA CHAMBRE DES LORDS SUR LA CHARGE DE TRAVAIL DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

---

---

## Réponse préliminaire du CCBE à l'enquête de la Chambre des Lords sur la charge de travail de la Cour de justice de l'Union européenne

---

1. Le Conseil des barreaux européens (CCBE) se félicite de cette nouvelle occasion de contribuer aux travaux de la commission de l'Union européenne de la Chambre des Lords.
2. Étant donné que cette enquête porte sur la capacité des tribunaux à gérer les affaires qu'ils traitent, les questions seront abordées séparément pour la Cour de justice et le Tribunal.
3. En résumé, bien que le CCBE note les progrès faits par la Cour de justice dans le taux de résolution des affaires, la situation en ce qui concerne les délais devant le Tribunal est totalement inacceptable. Au cours des dix dernières années, les États membres ont eu l'occasion d'éviter ou du moins d'atténuer la situation actuelle, mais l'étendue et la portée des activités de l'UE a considérablement augmenté pendant cette période sans que n'augmentent pour autant les ressources judiciaires du Tribunal, qui sert de tribunal administratif, de cour d'appel des marques et de tribunal de la concurrence/des aides d'État de l'UE. Le CCBE est d'avis qu'un changement structurel du Tribunal est nécessaire et urgent.
4. Se trouve en annexe de la présente un exemplaire des documents suivants :
  - a. Lettre du CCBE concernant les retards du Tribunal envoyée aux représentations permanentes de tous les États membres de l'UE, au Conseil des ministres, au Parlement européen, à la Commission et à la Cour de justice (annexe 1) ;
  - b. Propositions du CCBE concernant les amendements aux règles de procédure de la Cour de justice datant de septembre 2010 (annexe 2).
5. Le Tribunal de la fonction publique de l'UE n'est pas abordé séparément dans le présent document. Étant donné la période relativement courte depuis sa création et la durée moyenne des affaires de moins de 18 mois, bien que les améliorations soient possibles, la situation est totalement différente de celle du Tribunal de l'UE.

### Cour de justice

#### **Q.1 Quels sont les points importants mis en évidence par les statistiques relatives à la charge de travail passée et actuelle de la Cour de justice, du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique ?**

6. La CJE a fait des progrès très significatifs dans la réduction des retards dans la résolution des affaires (à moins de 18 mois en moyenne) et est en mesure de répondre aux demandes urgentes de renvois préjudiciels dans un délai de moins de trois mois.

#### **Q.2 Les délais de résolution des affaires sont-ils comparables à ceux d'autres juridictions de rang équivalent ?**

7. Ils varient dans tous les États membres de l'UE, mais l'expérience du CCBE suggère qu'ils sont comparables voire meilleurs que ceux des tribunaux de niveau équivalent.

#### **Q.3 Les délais de résolution des affaires sont-ils acceptables pour les parties ?**

8. En gros, oui, compte tenu des considérations abordées ci-dessous.

**Q.4 Quelles considérations, tant les modifications récentes apportées par le traité de Lisbonne que d'autres, sont susceptibles d'affecter la charge de travail de ces tribunaux et dans quelle mesure ?**

9. L'élargissement du droit communautaire apporté par le traité de Lisbonne conduira à :
  - a. Un élargissement important du droit communautaire, en particulier grâce à l'incorporation du titre IV du traité CE dans le cadre du droit communautaire général, y compris donc les domaines du droit pénal, du droit d'asile et du droit de la famille ainsi que droit de l'UE en général ;
  - b. Des renvois préjudiciels dans le domaine du droit pénal, de l'asile et de la coopération judiciaire en matière civile (par exemple, les règlements de Bruxelles I et II) où jusqu'à présent de telles références ne sont pas disponibles mis à part les juridictions de dernière instance ;
  - c. Un certain déplacement des affaires de Strasbourg à Luxembourg est à prévoir, car les questions de droits de l'homme découlant du champ d'application du droit communautaire en vertu de la Charte peuvent faire l'objet de références pour les renvois préjudiciels à Luxembourg (sous réserve du filtre fourni par la juridiction nationale).
10. Les effets sont difficiles à évaluer, mais ils devraient être importants (voir par exemple le nombre de contestations des mandats d'arrêt européens actuellement portées devant les tribunaux des États membres).

**Q.5 L'adhésion de l'UE à la CEDH affectera-t-elle le fonctionnement de ces juridictions ?**

11. Quant à l'incorporation de la Charte par l'article 6(1) du traité UE, l'adhésion de l'UE à la CEDH est une nouvelle étape dans le développement progressif de la protection des droits fondamentaux par l'Union européenne. Il convient toutefois de noter que la CJE a cherché à harmoniser sa jurisprudence avec celle de la Cour de Strasbourg pendant un certain temps.

**Q.6 Quels sont les défis et les obstacles que les juridictions rencontrent dans la gestion efficace et rapide de leurs dossiers ?**

12. Le principal défi sera de gagner en efficacité sans compromettre la qualité des décisions. Il existe un défi particulier dans le cadre des procédures de renvoi préjudiciel, car la CJE est souvent appelée à statuer sur des points fondamentaux et l'interprétation du droit communautaire sans qu'il y ait de procédure écrite avec réponse et duplique ni d'audience permettant un débat et un examen interactif. En outre, ces affaires ont tendance à avoir un effet significatif sur d'autres affaires pouvant être en attente auprès de l'UE ou d'autres juridictions nationales et sur le droit communautaire en général. Il n'existe toutefois aucune possibilité pour les parties autres que celles de l'affaire en question d'intervenir ni de présenter des observations et il n'y a pas non plus de système d'intervention par des tiers (*amicus curiae*) ni de lettres<sup>1</sup>. Dans un grand nombre de cas de renvois préjudiciels, la Cour se passe des conclusions de l'avocat général et de l'audience. Il existe aussi des cas où les parties du renvoi préjudiciel ne déposent aucune observation écrite. Parfois, mais pas de manière systématique, les observations écrites de la Commission analysent les différentes réponses possibles aux questions des juridictions nationales. Le fait de limiter la procédure de cette manière, en particulier dans les cas de renvoi préjudiciel, risque de compromettre la qualité des décisions parce que sans l'assistance appropriée des autres parties prenantes au procès, la CJE n'a pas accès au matériel à analyser.
13. Se passer des conclusions de l'avocat général semble à première vue plus justifié dans les recours du Tribunal lorsque la CJE a déjà rendu une décision en première instance.

---

<sup>1</sup> Pour les documents du CCBE sur les questions de la protection judiciaire, voir : [http://www.ccbe.eu/index.php?id=94&id\\_comite=14&L=1](http://www.ccbe.eu/index.php?id=94&id_comite=14&L=1).

### **Q.7 Existe-t-il des périodes de ralentissement des performances dans les procès de ces juridictions ?**

14. Voir les observations générales au paragraphe 12 ci-dessus. En outre, les questions de traduction en ce qui concerne les actes de procédure, les jugements, etc. sont complexes et peuvent donner lieu à de nombreuses difficultés.

### **Q.8 Quelles mesures permettraient d'améliorer le fonctionnement des juridictions, en tenant compte de la possibilité limitée de modification du traité ?**

15. Il est fait référence à l'annexe 2. Une gestion active des affaires avec une attention réelle portée à l'optimisation de l'utilité de l'audience peuvent permettre d'aider la résolution des affaires. Le CCBE souligne en particulier la partie de l'annexe 2 qui traite des propositions de procédure orale : les paragraphes 7 (nouvelle divulgation de projet de conclusions de l'avocat général avant l'audience) et 12 (délibération le jour de l'audience).

### **Q.9 Que pourraient faire les institutions et les États membres pour aider les juridictions à statuer plus rapidement ?**

16. Il serait judicieux que les États membres cherchent activement à faire part des meilleures pratiques de leurs juridictions supérieures à la Cour de justice. Le juge Timmermans, lors de son discours de départ en retraite le 10 juin 2010, a parlé de la nécessité de la CJE de rechercher une coopération concrète avec les cours suprêmes des États membres, soit par des visites de délégations de ces juridictions ou par des contacts avec le réseau des présidents des cours suprêmes, ainsi qu'avec l'Association des Conseils d'États et les cours administratives suprêmes de l'UE. Le juge Timmermans visait plus particulièrement à renforcer la légitimité de la CJE, mais cela est également valable pour les questions de procédure.
17. La tâche non seulement de la CJE, mais aussi des États membres, est d'identifier les évolutions innovantes et efficaces au sein de la procédure qui apporteront une contribution positive aux travaux de la Cour de justice. Dans le cadre de son examen actuel des modifications des règles de procédure, la CJE a demandé des suggestions aux institutions, au CCBE et aux agents des États membres qui seraient donc en mesure de fournir ce type de contribution.

## **Tribunal**

### **Q. 1 Quels sont les points importants mis en évidence par les statistiques relatives à la charge de travail passée et actuelle de la Cour de justice, du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique ?**

18. La question concerne les retards inacceptables. Le nombre d'affaires clôturées est proche du nombre d'affaires nouvelles, mais le nombre d'affaires en cours chaque année est environ le double du nombre de nouvelles affaires de la même année. Le résultat est qu'en 2009, la durée moyenne des procédures d'actions « autres » est excessive (33,1 mois) pour ce qui est des affaires autres que les celles concernant la propriété intellectuelle (20 mois). Ces statistiques sur le site du Tribunal ne précisent pas de manière détaillée s'il s'agit d'« actions autres ».
19. Les statistiques sont également trompeuses car elles n'indiquent que la durée moyenne. Toutefois, il existe de grandes différences dans la longueur des procédures et la longueur d'une affaire semble être déterminée non seulement par la complexité des questions factuelles et juridiques en jeu, ou la coopération des parties, mais également par la chambre qui est chargée de l'affaire. En effet, il arrive que des affaires assez complexes soient résolues assez rapidement alors que certaines affaires simples prennent beaucoup plus de temps que la moyenne.
20. Il a été constaté que la durée moyenne des affaires concernant les aides d'État et la concurrence dépasse maintenant la durée de 60 mois. Ce délai est manifestement excessif.

## **Q.2 Les délais de résolution des affaires sont-ils comparables à ceux d'autres juridictions de rang équivalent ?**

21. Cela dépend encore une fois de chaque État membre, mais le CCBE, d'après son expérience, estime que non. Par exemple, le *Competition Appeal Tribunal* au Royaume-Uni avoisine les 7,8 mois de l'introduction à la décision sur la période 2007-2009, mais l'expérience montre que cela est exceptionnellement court.

## **Q.3 Les délais de résolution des affaires sont-ils acceptable pour les parties ?**

22. Pour les raisons ci-dessus, non. Les citoyens, ainsi que les milieux d'affaires, ne peuvent pas compter sur une protection juridictionnelle effective (elle-même un des principes généraux du droit communautaire). Une durée moyenne de procédure de 50 mois ou plus enfreint l'article 47 de la Charte. Il convient également de souligner que des conditions restrictives pour les mesures de redressement provisoires font que celles-ci sont rarement accordées.
23. Par ailleurs, le rôle de la Commission en vertu de l'article 17 du TUE est d'être le gardien des traités, mais « sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne ». Dans un système où la justice ne fonctionne pas sans des retards inacceptables, le risque pour les citoyens est que la Commission devienne le seul arbitre de ce qui est licite. Ceci est manifestement mauvais pour le justiciable, mais également pour la Commission, qui a besoin de lignes directrices afin d'accomplir correctement ses tâches en vertu de l'article 17 du TUE.
24. En outre, le fait que la longueur d'une affaire soit imprévisible et plus ou moins indépendante de la volonté des parties au litige ajoute un degré supplémentaire d'incertitude. En raison de la longueur et l'imprévisibilité du procès, les justiciables risquent d'être découragés de demander un examen judiciaire.

## **Q.4 Quelles considérations, tant les modifications récentes apportées par le traité de Lisbonne que d'autres, sont susceptibles d'affecter la charge de travail de ces tribunaux et dans quelle mesure ?**

25. Le CCBE estime que les modifications récentes du traité sont susceptibles d'avoir les effets suivants :
- a. L'évolution probable du critère de recevabilité en vertu de l'article 263 TFUE est que la recevabilité sera moins stricte, ce qui rendra plus de demandes de révision judiciaire recevables et augmentera la charge de travail ;
  - b. La modification de la Charte pour lui donner le statut de loi est susceptible de conduire à une augmentation de la charge de travail par une augmentation des chances d'aboutissement des thèses soutenues ;
  - c. L'augmentation du champ d'application de la législation communautaire dans les domaines des visas, de l'asile et de l'immigration et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale se traduira par une charge de travail accrue pour la Cour de justice, qui pourrait alors transférer certaines compétences au Tribunal.
26. Les premier et deuxième facteurs sont très concrets et ont un effet immédiat. Le CCBE tient à dire, sur le premier de ces facteurs, qu'avant le traité de Lisbonne il existait un malaise généralisé quant à l'absence quasi-totale de protection juridictionnelle selon le droit communautaire pour les parties concernées par les règlements de l'UE ne nécessitant pas de mise en œuvre dans le droit national. À moins de présenter un intérêt individuel dans le sens où l'effet sur elles était unique, ces parties ne pouvaient pas, en leur qualité, intenter d'action. L'évolution qui est marquée par l'article 263 (bien que ne garantissant pas encore la protection judiciaire que le CCBE a préconisé dans ses diverses communications)<sup>2</sup> est positive pour ce qui est de la protection judiciaire, mais elle mènera sûrement à une augmentation des demandes de contrôle judiciaire.

---

2 Les documents du CCBE sont disponibles à l'adresse suivante : [http://www.ccbe.eu/index.php?id=94&id\\_comite=14&L=1](http://www.ccbe.eu/index.php?id=94&id_comite=14&L=1).

### **Q.5 L'adhésion de l'UE à la CEDH affectera-t-elle le fonctionnement de ces juridictions ?**

27. Il y aura des cas où l'accès de l'UE à la CEDH sera considérable, par exemple pour un éventuel nouvel assouplissement de la recevabilité imposé par la jurisprudence de Strasbourg, éventuellement un contrôle judiciaire plus intrusif ; un éventuel assouplissement des conditions de référé.

### **Q.6 Quels sont les défis et les obstacles que les juridictions rencontrent dans la gestion efficace et rapide de leurs dossiers ?**

28. Le Tribunal joue un rôle fondamental dans la protection judiciaire. Le Tribunal doit faire face à des affaires à fort coefficient de travail, ce qui soulève des questions concernant les faits et des preuves, ainsi que d'importantes questions de droit. Le défi pour le Tribunal est d'être en mesure de faire face à sa charge de travail actuelle afin de ne pas accumuler davantage de retard sans pour autant sacrifier la qualité et la cohérence de ses prises de décision<sup>3</sup>.
29. Les retards découlent de la grave détérioration de l'arriéré des affaires en cours qui, comme l'a souligné l'avocat général Geelhoed, a empiré entre 2000 et 2004 de 512 à 1012 affaires<sup>4</sup>.
30. Comme indiqué au paragraphe 3 ci-dessus, le Tribunal joue plusieurs rôles. Il n'est sans doute pas surprenant qu'il y ait eu une forte augmentation du nombre de nouvelles affaires, de 432 en 2006 à 629 en 2008, et il semble raisonnable de considérer qu'il s'agit d'une forte augmentation et non d'une hausse temporaire.
31. La Cour sert maintenant vingt-sept États membres, traite les contestations des États membres envers les décisions des institutions (par exemple les contestations de retenues sur les remboursements de la Commission aux États membres des dépenses agricoles), gère le nombre sans cesse croissant d'appels dans les affaires concernant les marques, sans compter le fait que les modifications introduites par le traité de Lisbonne auront aussi un effet immédiat.

### **Q.7 Existe-t-il des périodes de ralentissement des performances dans les procès de ces juridictions ?**

32. Étant donné les défis importants auxquels le Tribunal doit faire face, toutes les étapes peuvent apparaître aux avocats impliqués comme étant des périodes de ralentissement des performances. Il existe des défis à tous les stades de la procédure, y compris de nombreuses décisions de procédure à prendre en matière d'ententes. Certes, il semble que les étapes à la fin de la procédure écrite et à la fin de la procédure orale soient des périodes de ralentissement étant donné que chaque affaire attend son tour.
33. Il faut souligner que les questions de procédure sont longues à résoudre car elles attendent qu'un juge accorde son attention au problème. Les communications envoyées à la Cour ont également l'air de prendre beaucoup de temps avant d'être lues. En outre, il n'est pas rare aujourd'hui qu'un an ou plus s'écoule entre l'audience et le prononcé de l'arrêt. Dans de très rares cas, le jugement est rendu avant un délai de huit mois après l'audience. Étant donné que lors de l'audience le juge rapporteur a déjà envoyé aux autres juges le rapport préalable et que les juges commencent leurs délibérations immédiatement après l'audience, ces retards indiquent une période d'étranglement importante. Il ne semble toutefois pas que la traduction de l'arrêt en soit le facteur principal.

### **Q.8 Quelles mesures permettraient d'améliorer le fonctionnement des juridictions, en tenant compte de la possibilité limitée de modification du traité ?**

34. Le Tribunal a lui-même été actif dans ses efforts d'amélioration de son fonctionnement à travers un large éventail d'améliorations de procédure. Le résultat est que certaines affaires sont traitées relativement rapidement et efficacement, y compris certaines affaires impliquant

---

3 Voir la présentation d'Anthony Collins, SC, du barreau irlandais à l'atelier sur la « qualité de la justice » (20 à 2020) - « Building the CFI of tomorrow on solid foundations - The time factor in proceedings ».

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-10/collins.pdf>

4 Affaires C-403/04 P et C-404/04 P Sumitomo et Nippon Steel c. Commission [2007] ECR I-729, § 162-164.

des contestations de la part des États membres dans le domaine agricole ou certaines affaires impliquant l'accès aux pièces. Il existe néanmoins une grande incohérence.

35. Étant donné les changements dans la législation européenne, le CCBE n'estime pas qu'il y aura une amélioration significative sans changement structurel de l'organisation du Tribunal. Les deux principales solutions considérées (voir annexe 1) sont une augmentation du nombre de juges au Tribunal avec une chambre spécialisée dans les affaires de marques ou un tribunal spécialisé pour ce type d'affaires, à l'instar du Tribunal de la fonction publique.
36. La chambre spécialisée serait plus facile à instaurer, mais le Tribunal a déjà fait l'essai et la mesure était impopulaire auprès des juges. Le tribunal spécialisé serait plus long à mettre en place (ce qui plaide en sa défaveur), mais il pourrait fonctionner correctement compte tenu du bloc de travail facilement identifiable qui soulagerait le Tribunal. D'autres solutions structurelles ont été abordées dans le passé, telle que l'instauration possible d'un tribunal spécialisé dans les affaires de concurrence.
37. En outre, trois suggestions de procédure sont faites, mais elles ne remplaceraient pas le changement structurel :
  - a. la gestion active des affaires avec des délais fixés à l'avance, le partage de la correspondance de procédure avec la Cour, la participation des référendaires au développement procédural des affaires, etc. tel que pratiqué par exemple au *Competition Appeal Tribunal* au Royaume-Uni ;
  - b. l'examen de la désignation de juges des procédures pour des tâches équivalentes à celles des « Masters » de la Haute Cour de justice en Angleterre et au pays de Galles ;
  - c. la création d'un dossier électronique accessible aux parties (et en partie aux tiers) sur Internet<sup>5</sup>.

#### **Q.9 Que pourraient faire les institutions et les États membres pour aider les juridictions à statuer plus rapidement ?**

38. En ce qui concerne les institutions, la Commission en particulier doit revoir sa politique de contestation presque systématique de la recevabilité. La Cour pourrait examiner la recevabilité comme question préjudicielle dans certains cas, mais seulement si la Commission examine de manière réfléchie si le point de recevabilité est bon dans chacun des cas, notamment si un argument efficace sur la recevabilité conduirait à une absence de protection judiciaire. Ce n'est que dans ces circonstances que la Cour pourrait raisonnablement gagner du temps en examinant la recevabilité séparément du bien-fondé.
39. En ce qui concerne les États membres, le Tribunal est parfaitement conscient de sa situation difficile et, en conséquence, se montre tout à fait ouvert aux propositions/contributions constructives extérieures à la Cour. Les États membres sont encouragés à offrir leur contribution/soutien et à proposer de partager les bonnes pratiques des juridictions nationales avec le Tribunal. Cela peut logiquement provenir soit d'États membres soit d'organismes à l'échelle européenne tels que l'Association des juges européens du droit de la concurrence (AECLJ, *Association of European Competition Law Judges*).
40. Étant donné le contexte britannique de cette enquête et le fait que le *Competition Appeal Tribunal*, lors de sa constitution, a emprunté plusieurs caractéristiques de son organisation et de sa procédure au Tribunal, il est suggéré que la Chambre des Lords recommande un partage des bonnes pratiques entre le Tribunal et le *Competition Appeal Tribunal* ou les juridictions similaires.

---

<sup>5</sup> Voir la rubrique « transparence » à l'annexe 2.