

"Le Tribunal de première instance des Communautés européennes - Un nouveau-né prodige ?" dans Cahiers de droit européen

Légende: Commentaire sur les motifs à l'origine de l'instauration d'un Tribunal de première instance.

Source: Cahiers de droit européen. dir. de publ. Louis, J.-V. ; Réd. Chef Goffin, L. 1989, n° 1-2. Bruxelles: Bruylant.

Copyright: (c) E. Bruylant

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"le_tribunal_de_premiere_instance_des_communautes_europeennes_un_nouveau_ne_prodige_"_dans_cahiers_de_droit_europeen-fr-3a2ea809-0da8-4051-9f42-8c1b783b8198.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 16/09/2012

Le Tribunal de première Instance des Communautés européennes - Un nouveau-né prodige ?

E. VAN GINDERACHTER, Référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes (*)

I. Introduction

Les articles 4, 11 et 26 de l'Acte unique européen ⁽¹⁾ (ci-après AUE), devenus respectivement les articles 32 quinquies du traité CECA, 168A du traité CEE et 140A du traité Euratom, habilent le Conseil, statuant à l'unanimité, sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, à adjoindre à la Cour de justice une juridiction chargée de connaître en première instance, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour limité aux questions de droit, de certaines catégories de recours formés par des personnes physiques ou morales.

Le 24 octobre 1988, un peu plus d'un an après que la Cour ait demandé au Conseil de faire usage de l'habilitation qui lui a été conférée par ces dispositions, le Conseil, « Affaires générales », a adopté une décision instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes ⁽²⁾, ci-après le TPI, ainsi qu'à titre provisoire, un document portant modification du règlement de procédure de la Cour de justice dont l'adaptation est rendue nécessaire par l'institution d'un tel Tribunal.

Ce document s'écartant, sur certains points, de la proposition que la Cour lui avait soumise le 29 septembre 1987, le Conseil, avant de donner son approbation unanime sur ces modifications du règlement de procédure, a demandé, le 16 novembre 1988, conformément à l'art. 188, al. 3, du traité CEE ⁽³⁾, que la Cour lui communique son accord sur les changements qu'il contient par rapport à la proposition initiale de la Cour.

La Cour ayant marqué son accord le 13 décembre 1988, le Conseil adoptera formellement en juillet 1989 ⁽⁴⁾ une décision portant modification du règlement de procédure de la Cour de justice.

Suite à l'adoption de ces deux actes législatifs ainsi que du règlement portant sur les rémunérations des membres de cette juridiction ⁽⁵⁾, il est raisonnable d'envisager une entrée en fonction effective du TPI pour le mois de septembre ou octobre 1989. Après l'établissement d'un ordre juridique communautaire, on assiste donc progressivement à la mise en place d'un ordre judiciaire communautaire. Le pouvoir judiciaire au sein des Communautés européennes sera en effet, dans un proche avenir, partagé entre la Cour de justice, qui reste la juridiction suprême et détentrice exclusive de certaines compétences, et un tribunal chargé de soulager la tâche de la Cour dans certains types de contentieux soigneusement délimités.

II. Motifs à l'origine de la demande de la Cour quant à l'instauration du TPI

La motivation principale qui a incité la Cour, le 8 novembre 1985, à prendre l'initiative de demander ⁽⁶⁾ à la conférence intergouvernementale chargée de la révision des traités et de l'adoption de l'AUE, de créer un TPI est le souci de maintenir l'efficacité et la qualité du contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique communautaire.

Deux raisons ⁽⁷⁾ ont en effet amené la Cour à considérer qu'à défaut d'action de sa part, ces deux qualités, dont le contrôle juridictionnel communautaire peut s'enorgueillir jusqu'à présent, risquaient d'être mises en brèche voire de disparaître.

La première a trait à la charge de travail sans cesse en augmentation à laquelle la Cour est confrontée suite à l'afflux croissant du nombre d'affaires dont elle est saisie et dont la gestion s'avère, de jour en jour, de plus en plus problématique.

En 1970, le nombre d'affaires introduites était de 79. Dix années plus tard, il avait quadruplé pour s'établir à 279 et, lors des quatre dernières années, il s'est élevé respectivement à 433, 329, 395, et 373 affaires. Cette situation a eu pour effet de provoquer un allongement sensible de la durée moyenne des procédures devant

la Cour, tant des recours directs que des affaires préjudicielles, qui est passée respectivement de 9 et 6 mois en 1970 à 22 mois et demi et 18 mois en 1987.

Les conséquences d'un tel allongement de la procédure pour la bonne administration de la justice communautaire et pour sa crédibilité même sont particulièrement néfastes en ce qui concerne les affaires préjudicielles. Face à un délai de 18 mois, il existe en effet un risque potentiel non négligeable que les juridictions nationales s'abstiennent de renvoyer certaines affaires devant la Cour pour question préjudicielle par peur du retard qu'un tel renvoi pourrait impliquer pour la solution des litiges dont elles sont saisies. Si un tel risque se concrétisait, tout le mécanisme de questions préjudicielles, véritable clé de voûte du droit communautaire, serait compromis.

Un autre phénomène alarmant résultant de cette situation est que, malgré le fait que la Cour rende chaque année un nombre d'arrêts plus élevé ⁽⁸⁾, son arriéré cumulé, c'est-à-dire le nombre d'affaires pendantes devant elle à la fin d'une année judiciaire ne cesse d'augmenter. D'une petite centaine d'affaires en 1970, il est passé à 527 affaires au 31 décembre 1987.

La deuxième raison est liée à la constatation qu'à la suite du développement quantitatif de son contentieux, la Cour est amenée à se pencher de plus en plus souvent sur des affaires, de concurrence ou de dumping en particulier, nécessitant un examen approfondi de faits complexes, qui prend beaucoup de temps à une époque où elle est surchargée et pour lequel elle est relativement mal armée pour y procéder avec toute la rigueur souhaitable. Dans la plupart des cas, la Cour se limite en effet, au titre de mesures d'instruction, à poser des questions écrites aux parties. Cette constatation a amené la Cour à considérer que pour ce type de recours directs formés par des personnes physiques ou morales, l'institution d'un double degré de juridiction serait de nature à améliorer le niveau de la protection juridictionnelle des justiciables.

Il est à souligner que les articles 4, 11 et 26 de l'AUE ne sont que l'aboutissement d'un long processus qui avait été initié par la Cour dès 1978. Par un mémorandum du 21 juillet 1978, la Cour avait en effet déjà exposé au Conseil les mêmes problèmes que ceux dont elle fit part à la Conférence intergouvernementale de 1985 ⁽⁹⁾. A côté de toute une série d'autres propositions, elle y suggérait la création d'un tribunal de première instance exclusivement compétent en matière de recours du personnel. Quoique la Commission eût présenté au Conseil, le 4 août 1978, une proposition de règlement tendant à instaurer un « tribunal administratif des Communautés européennes » ⁽¹⁰⁾, la demande de la Cour resta lettre morte à l'époque pour des raisons politiques ⁽¹¹⁾.

III. Chronologie des principales étapes ayant précédé la décision 88/591 instituant un TPI

Soucieuse de voir naître le TPI dans les meilleurs délais vu l'urgence de la situation, la Cour adressa, dès le 26 novembre 1986, au Conseil, avec copie au Parlement européen et à la Commission, un projet de propositions pour l'instauration d'une juridiction de première instance.

Ce projet fut soumis avec la précision expresse qu'il s'agissait uniquement d'un document de travail correspondant à l'état actuel des réflexions de la Cour, l'AUE n'étant pas encore entré en vigueur.

L'objectif avoué de cette transmission était de connaître les premières observations du Conseil sur ce projet, de manière à ce que la Cour puisse présenter sa proposition définitive dès l'entrée en vigueur de l'AUE.

L'examen de ce projet, effectué dans le cadre d'un groupe *ad hoc* « Cour de justice » du Conseil comprenant des représentants des Etats membres, de la Cour et de la Commission, fut achevé à la fin de l'année 1987. Aucune proposition quant au nombre de juges devant composer le TPI n'y figurait, la Cour ayant estimé que la détermination d'un tel nombre était liée étroitement à la charge de travail prévisible qui résulterait du transfert de compétence retenu.

Le 25 septembre 1987, la Cour transmet au Conseil une demande formelle de lui adjoindre un TPI en vertu de l'article 168A du traité CEE et des dispositions équivalentes des autres traités. Conformément à la procédure prévue par ces dispositions, le Conseil consulta, le 10 novembre 1987, le Parlement européen et le

Commission et leur demanda de bien vouloir rendre leur avis respectif dans les meilleurs délais.

Le 10 mai 1988, le groupe *ad hoc* « Cour de justice » du Conseil termina l'examen de la proposition définitive de la Cour. Un large accord s'y dégagait, sauf sur deux questions de nature politique, le nombre de juges du TPI et la présence éventuelle d'avocats généraux ainsi que l'étendue du transfert de compétence au TPI, qui furent dès lors renvoyées au COREPER pour décision.

Le 14 décembre 1987, le Parlement européen renvoya la proposition de la Cour pour examen à la Commission juridique et des droits des citoyens qui adopta à l'unanimité, le 31 mai 1988, le rapport rédigé par Mme Vayssade ⁽¹²⁾. Le 18 janvier 1988, il renvoya également ce projet pour avis à la commission économique, monétaire et de la politique industrielle. Lors de sa session du 17 juin 1988, le Parlement adopta une résolution portant son avis qui reprenait intégralement les conclusions du rapport de Mme Vayssade ⁽¹³⁾

La Commission suivit, pour rendre son avis, une procédure quelque peu « originale ». Elle arrêta d'abord, le 18 mai 1988, ses premières orientations ⁽¹⁴⁾ pour l'élaboration de l'avis sur le projet de décision et ayant pris connaissance de la position du Parlement européen, adopta, le 19 juillet 1988, son avis définitif.

Le 13 juin 1988, le Président de la Cour, Lord Mackenzie Stuart, sur l'invitation du président du Conseil, M. Genscher, prit la parole devant le Conseil pour exposer le point de vue de la Cour sur l'étendue de la compétence à donner au TPI et le nombre de juges qu'il devrait comporter. A l'issue de cette réunion, le Conseil chargea le COREPER de poursuivre ses travaux sur ces deux questions, à la lumière des avis du Parlement européen et de la Commission.

Après que le COREPER ait eu, le 20 juillet 1988, une nouvelle discussion sur ces problèmes à la lumière de ces avis, le Conseil « Affaires générales » trancha les deux points encore en suspens et aboutit, au cours de sa session du 25 juillet 1988, à un accord unanime sur la création du TPI. Le texte de la décision portant institution d'un TPI fut finalisé le 27 septembre 1988 par le groupe *ad hoc* Cour de justice. Après une ultime discussion au COREPER, le Conseil adopta, le 24 octobre 1988, c'est-à-dire un peu plus d'un an après la proposition définitive de la Cour, mais plus de dix ans après les premières initiatives de la Cour visant à la création d'une telle juridiction, sa décision n° 88/591 instituant un TPI.

Le TPI est donc un nouveau-né dont la période de gestation fut longue.

[...]

1) Institution du TPI

Le tribunal sera adjoint à la Cour de justice, technique préservant le principe de l'unicité institutionnelle de la juridiction européenne. Il sera donc commun aux trois traités. Il siègera à Luxembourg, dans une extension du Palais de la Cour dont la construction vient d'être achevée.

Le Tribunal fera partie intégrante de la Cour de justice sur le plan institutionnel. Pour des raisons d'économie budgétaire, il ne disposera d'aucune infrastructure administrative propre et s'appuiera sur les services administratifs de la Cour (bibliothèque, recherche et documentation, personnel, traduction, etc). Son budget fera partie du budget de la Cour.

Le TPI jouira, par contre, d'une autonomie totale en ce qui concerne ses fonctions juridictionnelles, hormis qu'il serait lié par les arrêts de la Cour contre ses décisions.

En vue de garantir cette autonomie, il a été prévu que le Tribunal nommera son propre greffier qui dirigera le greffe du TPI, seul service propre de cette juridiction, sous l'autorité du président du Tribunal. Dans le même but, certains fonctionnaires de la Cour pourront être détachés auprès du Tribunal. Ils relèveront du greffier du Tribunal sous l'autorité du président du Tribunal mais ne seront pas, néanmoins, des fonctionnaires de cette juridiction celle-ci n'étant pas une institution distincte de la Cour.

[...]

IV. Conclusion

L'institution du TPI apportera sans nul doute des améliorations sensibles dans le processus judiciaire communautaire ⁽⁵²⁾.

Le principal apport de ce Tribunal est qu'il aboutira à améliorer sensiblement le contrôle judiciaire de l'établissement des faits dans les affaires économiques soumises à sa juridiction et contribuera par le fait même à un accroissement de la protection juridictionnelle des personnes physiques ou morales qui jouiront désormais du bénéfice d'un double degré de juridiction.

L'existence d'une juridiction spécialisée dans le contrôle de l'établissement des faits aura sans nul doute également des répercussions positives sur la manière et le soin avec lesquels la Commission établira ceux-ci.

Un effet positif, quoique plus limité, sera aussi ressenti sur la charge de travail de la Cour qui se verra soulagée des affaires de fonctionnaires représentant un cinquième de son contentieux, spécialement si la Cour adopte une attitude restrictive sur la question des dépens.

Il ne faut toutefois pas considérer le TPI comme l'enfant prodige qui apportera la solution miracle à long terme à l'encombrement du prétoire de la Cour ⁽⁵³⁾.

Outre la multitude de pourvois dont elle sera saisie dans les affaires « économiques », la Cour va en effet continuer à voir croître inexorablement son contentieux.

Les facteurs à l'origine de ce futur accroissement sont d'ordre divers, mais tous sont liés intrinsèquement à l'affirmation et au développement des Communautés.

Le contentieux portant sur les mesures de défense commerciale continuera à augmenter vu les déséquilibres commerciaux internationaux existants et le climat latent de guerre commerciale qu'ils génèrent.

Les questions préjudicielles posées par les juridictions espagnoles et portugaises vont être de plus en plus nombreuses. Des questions d'interprétations relatives aux dispositions introduites dans les traités par l'AUE se poseront. La multitude d'actes législatifs adoptés pour la réalisation du grand marché intérieur fixée à 1992 sera une source potentielle de contentieux. Corrélativement à l'augmentation de la législation communautaire, croîtra le risque de manquements de la part des Etats membres de sorte qu'une augmentation du nombre de recours fondés sur l'article 169 du traité CEE est probable.

Si elle souhaite réellement œuvrer dans le sens d'une diminution de sa charge de travail, la Cour devra, parallèlement à l'instauration du TPI, réviser ses propres méthodes de travail et les actualiser.

Un des contentieux transférés au TPI, sur les affaires « acier » étant un contentieux mort-né, du fait de l'abolition du régime des quotas par la Commission, la Cour devra également veiller à coupler la refonte de ses méthodes de travail avec une proposition, à bref délai, de transférer au TPI d'autres compétences telles que l'ensemble des affaires portant sur des mesures de défense commerciale et les recours en responsabilité.

L'institution du TPI procurera toutefois à la Cour un répit d'une année, période au cours de laquelle elle verra diminuer sa charge de travail par le transfert de certaines affaires au TPI sans être encore saisie de pourvois. Elle devra s'efforcer de le mettre à profit pour résorber son arriéré judiciaire cumulé.

(*) Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent que les vues personnelles de l'auteur.

(1) *J.O.C.E.*, n° L 169 du 29-6-1987.

(2) Décision CECA, CEE, Euratom du Conseil n° 88/591, du 24-10-1988, *J.O.C.E.* n° L 319, 25-11-1988, p. 1.

(3) Art.188, al. 3, du traité CEE ; article 55 du protocole sur le statut de la Cour de justice CECA et art. 160, al. 3, du traité Euratom :

« La Cour de justice établit son règlement de procédure. Ce règlement est soumis à l'approbation unanime du Conseil ».

(4) Cette décision sera publiée dans le même numéro du Journal Officiel que le corrigendum à la décision n° 88/591 qui a été rédigé en vue de remédier à des erreurs linguistiques.

(5) Règlement (CECA, CEE, EURATOM) n° 4045/88 du Conseil, du 19-12-1988, *J.O.C.E.* n° L 356, p. 1.

Le traitement mensuel du Président, des membres et du greffier du TPI sera égal respectivement à 112.5%, 104% et 95% du traitement de base d'un fonctionnaire des Communautés européennes de grade A1.

Il semble qu'une délégation avait proposé, mais sans rencontrer aucun succès, que les membres du tribunal, si le nombre de 12 juges était retenu, soient classés, pour des raisons d'économie budgétaire, dans l'échelle des traitements entre les référendaires de la Cour de justice et les directeurs généraux des institutions de la Communauté européenne.

(6) L'autre demande de la Cour visait à obtenir une simplification de la procédure de révision des statuts de la Cour soumise à la procédure lourde de la révision des traités, les statuts faisant l'objet de protocoles ad hoc annexés à ceux-ci. Il y a été fait droit par les articles 5, 12 et 27 de l'Acte unique européen devenus respectivement les articles 45 du traité CECA, 188, al. 2 du traité CEE et 160 du traité CEEA, qui disposent que « le Conseil statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen peut modifier les dispositions du titre III du statut ». La proposition de la Cour visait à étendre cette procédure simplifiée à l'ensemble du statut et non uniquement au titre III relatif à la procédure devant la Cour.

(7) Voy. : *O. Due*, « The proposed Court of First instance of the European Communities, introductory remarks », exposé prononcé le 22-4-1988 à une conférence organisée par « The Bar Association for Commerce, Finance and Industry » et par l'Union internationale des Avocats et qui sera publié en 1989 in *The Yearbook of European Law*.

(8) La Cour a rendu 64 arrêts en 1970, 128 en 1980 et lors des quatre dernières années respectivement 211, 174, 208 et 238.

(9) Pour une description du contenu du mémorandum, Voy. A. Tizzano, « La Cour de justice et l'Acte unique européen », in *Du droit international au droit de l'intégration*, Liber Amicorum Pierre Pescatore, 1987, p. 705 et 706.

(10) Proposition de la Commission du 4-8-1978, *J.O.C.E.* n° C 225, 22-9-1978, p. 6.

(11) Voy. *G. Vandersanden*, « Considérations sur la perspective de créer un Tribunal de contentieux du personnel », Mélanges en l'honneur du professeur Constantinesco, 1978, p. 841 et suivantes.

Sur la création de ce « Tribunal administratif », Voy. Aussi *Select Committee on the European Communities of the House of Lords*, 17^e rapport, session 1978-79, « Staff Administrative Tribunal ».

(12) Rapport sur le projet de décision du Conseil instituant un Tribunal de première instance, Doc. PE série A, A2-0107/88 du 6-6-1988.

(13) Résolution législative portant avis du Parlement européen sur le projet de décision du Conseil instituant un Tribunal de première instance, tel qu'il a été établi par la Cour de justice (JO n° C 187, 18-7-88, p. 205).

(14) Document SEC (88) 366 final, du 18-5-1988.

[...]

(52) Voy. en sens contraire P. PESCATORE, l'Acte unique européen », in *Recueil sur l'unification européenne*, 1988, publié à l'occasion du 40^e anniversaire du Mouvement européen et du 100^e anniversaire de la naissance de Jean Monnet, p. 6 à 8, qui estime que vu les modifications sensibles apportées à la proposition originale de la Cour, « La seule issue digne pour la Cour serait, en face de la surenchère du Conseil, de retirer sa demande ».

(53) Voy. Dans le même sens, J.C. MOITINHO DE ALMEIDA, « The Establishment of a Court of First Instance », in *Bar European News*, 1-10-1987, p. 5.