

## Mémoire français sur la réforme du système judiciaire de l'Union (22 mars 2000)

**Légende:** Le 22 mars 2000, les autorités françaises transmettent leur mémoire sur la réforme du système judiciaire de l'Union européenne en vue de la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles.

**Source:** Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Note d'information – CIG 2000 – Contribution de la délégation française sur la réforme du système judiciaire de l'Union européenne, CONFER 4726/00. Bruxelles: 22.03.2000. 25 p. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/FR/04726f.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/FR/04726f.pdf).

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2013

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/memorandum\\_francais\\_sur\\_la\\_reforme\\_du\\_système\\_judiciaire\\_de\\_l\\_Union\\_22\\_mars\\_2000-fr-bf5b20c3-5ffa-498e-a5ff-a001ba0b12ce.html](http://www.cvce.eu/obj/memorandum_francais_sur_la_reforme_du_système_judiciaire_de_l_Union_22_mars_2000-fr-bf5b20c3-5ffa-498e-a5ff-a001ba0b12ce.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

**CONFERENCE  
DES REPRESENTANTS DES  
GOUVERNEMENTS  
DES ETATS MEMBRES**

**Bruxelles, le 22 mars 2000**

**CONFER 4726/00**

**LIMITE**

**NOTE D'INFORMATION**

---

*Objet : CIG 2000 : Contribution de la délégation française sur la réforme du système  
juridictionnel de l'Union européenne*

---

Les délégations trouveront ci-joint le mémorandum des autorités françaises sur la réforme du système juridictionnel de l'Union européenne

**MEMORANDUM**

**SUR LA REFORME DU**

**SYSTEME JURIDICTIONNEL**

**DE L'UNION**

La réforme du système juridictionnel de l'Union européenne est l'une des questions essentielles qui se trouvent aujourd'hui posées dans la perspective d'institutions européennes plus efficaces et mieux adaptées aux défis de l'élargissement. Il ne s'agit pas, à ce stade, de lancer une réflexion sur l'extension des pouvoirs des juridictions communautaires, sur la redéfinition de leurs rôles, mais plutôt de réfléchir, comme l'a proposé la Cour de justice elle-même, aux moyens d'améliorer le fonctionnement concret des juridictions de l'Union, d'une part en proposant des remèdes à leur encombrement croissant, d'autre part en envisageant les changements institutionnels que les élargissements successifs rendront nécessaires.

La France accorde une attention particulière à la réforme du système juridictionnel de l'Union compte tenu de la place centrale qu'il tient dans l'affirmation et l'effectivité du droit communautaire. Le renforcement de l'efficacité du système juridictionnel de l'Union est donc un enjeu de première importance pour le gouvernement français.

C'est ainsi que, lors du Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures de l'Union européenne des 27 et 28 mai 1999, Conseil au cours duquel Monsieur Carlos RODRIGUEZ-IGLESIAS, Président de la Cour de justice des Communautés européennes avait présenté un document de travail établi par la cour et intitulé "l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne", le gouvernement français avait annoncé, par la voix de son Garde des Sceaux, ministre de la justice, Madame Elisabeth GUIGOU, son intention de déposer un mémorandum sur les questions soulevées par le document de travail de la Cour.

Le présent mémorandum constitue les propositions de la France en vue du renforcement de l'efficacité du système juridictionnel de l'Union.

## PLAN

### Introduction

1. Une réforme nécessaire
2. Les réformes actuellement à l'étude demeurent insuffisantes

### I. Vers une nouvelle répartition des compétences entre la Cour et le Tribunal

1. Les questions préjudicielles
2. Le contentieux de l'annulation
3. Le contentieux des manquements d'Etat
4. Les pourvois
5. Les contentieux spécialisés

### II. La composition et le fonctionnement des juridictions communautaires dans la perspective de l'élargissement

#### A. La composition des juridictions communautaires dans la perspective de l'élargissement

1. La composition de la Cour
2. La composition du Tribunal
3. La durée du mandat des juges

#### B. Le fonctionnement des juridictions communautaires dans la perspective de l'élargissement

1. La Cour
2. Le Tribunal

### III. Les perspectives à plus long terme

1. Une multiplication des juridictions de première instance
2. Un changement radical de système est en tout état de cause prématuré
3. La place des justiciables dans le système juridictionnel communautaire

## INTRODUCTION

### 1. Une réforme nécessaire.

La réforme de la juridiction communautaire apparaît aujourd'hui nécessaire pour au moins deux raisons :

\* D'une part, l'engorgement croissant des juridictions communautaires. En effet, on constate depuis plusieurs années un alourdissement de la charge de travail de la Cour et du Tribunal, qui se traduit par l'allongement des délais de jugement. Selon les statistiques produites par la Cour, le stock d'affaires pendantes devant elle au 31 décembre 1998 était, toutes procédures confondues, de 748 soit près de deux années de jugement de la Cour puisque, en 1998, elle a jugé 420 affaires. Cette situation est préoccupante dans la mesure où elle conduit à un alourdissement mécanique du stock d'affaires en instance et a pour conséquence, pour les justiciables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, d'Etats ou d'institutions communautaires, un allongement inquiétant des délais de procédure. Ainsi, en 1998, la Cour mettait, en moyenne, 21 mois pour se prononcer sur une question préjudicielle ou sur un recours direct et 20 mois pour juger un pourvoi. La situation n'est guère plus favorable au niveau du Tribunal de première instance. En effet, tous types de recours confondus, 1003 affaires étaient pendantes devant le TPI au 31 décembre 1998, soit plus de trois années de jugement, puisqu'il a jugé, cette même année 1998, 319 affaires.

Or, malgré les efforts accomplis par la Cour et le Tribunal et malgré l'institution de procédures nouvelles visant à permettre un traitement plus rapide des affaires les plus simples (décision du Conseil du 26 avril 1999 introduisant la possibilité pour le Tribunal de statuer à juge unique), les perspectives à moyen terme apparaissent encore plus sombres, compte tenu des tâches supplémentaires dévolues aux juridictions communautaires par les décisions du Conseil (principalement le contentieux des marques), et par le traité d'Amsterdam, à savoir les questions préjudicielles qui se poseront en matière de visas, d'asile, d'immigration et de coopération judiciaire en matière civile (titre IV du traité instituant la Communauté européenne) et en matière coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI du Traité sur l'Union européenne).

\* D'autre part la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. L'entrée de nouveaux Etats membres dans l'Union aura deux effets sur le système juridictionnel de l'Union. En premier lieu, elle accroîtra mécaniquement le nombre des sujets du droit communautaire, entraînant, selon toute vraisemblance, une augmentation

du nombre des affaires soumises aux juridictions communautaires. En effet, il est raisonnable de penser que le nombre des questions préjudicielles posées par les juridictions des nouveaux Etats membres, encore peu familières du droit communautaire, sera assez important ; or c'est précisément cette procédure qui représente la part la plus importante du rôle de la Cour et qui souffre du plus long délai de jugement.

Enfin, et peut-être surtout, l'élargissement de l'Union aura des incidences directes sur la composition des juridictions communautaires et, également, sur leur fonctionnement. En effet, si le principe qui a prévalu jusqu'aujourd'hui qui veut qu'il y ait, dans chacune des juridictions communautaires, au moins un juge par Etat membre, est maintenu, la Cour de justice comprendra, à moyen terme 27 ou 28 juges. Or nul ne conteste qu'un tel nombre n'est pas compatible avec le fonctionnement actuel de la Cour, notamment celui de la formation plénière.

## **2. Les réformes actuellement à l'étude demeurent insuffisantes.**

La Cour a saisi le Conseil de plusieurs propositions de réformes, actuellement à l'examen au sein du groupe de travail du Conseil "Cour de justice". Elles portent sur :

- une série de modifications du règlement de procédure de la Cour ;
- deux réformes plus importantes : l'augmentation du nombre de juges du Tribunal et l'extension des compétences du TPI.

\* Les modifications du règlement de procédure de la Cour et du Tribunal apparaissent, dans l'ensemble, utiles et les réactions des Etats membres ont été globalement favorables. Ces propositions visent à donner à la Cour la possibilité de statuer sans procédure orale, à moins que les parties ne s'y opposent par une demande explicite (modification des articles 44bis, 104 § 5 et 120) ; à étendre les cas dans lesquels la Cour peut statuer sur une question préjudicielle par ordonnance motivée (modification de l'article 104 § 3) ; à prévoir la possibilité de traiter certaines questions préjudicielles urgentes selon une procédure "accélérée" (adjonction d'un article 104 bis) ; à permettre au juge rapporteur ou à l'avocat général de demander des renseignements et des documents aux parties (adjonction d'un article 54 bis) ou de demander "des éclaircissements" à la juridiction nationale qui a saisi la Cour d'une question préjudicielle (adjonction d'un paragraphe 5 à l'article 104). De même, le Tribunal a saisi le Conseil d'une proposition de révision de son règlement intérieur.

### **3. Des améliorations à court terme sont souhaitables, tant au plan communautaire que national.**

D'autres réformes pourraient être envisagées afin d'assurer une procédure plus efficace, tant devant la Cour que devant le Tribunal. **Ainsi, le gouvernement français suggère que l'on réfléchisse à certaines améliorations modestes mais concrètes** et dont les effets pourraient être appréciables :

- sans négliger la complexité particulière du travail d'une juridiction comme la Cour, il serait certainement très souhaitable de **réduire le délai qui s'écoule entre l'audience et la lecture des conclusions de l'avocat général, ainsi qu'entre la lecture des conclusions de l'avocat général et le délibéré**. Il devrait même être envisagé, dans les affaires simples, et si la phase orale de procédure n'a rien apporté de nouveau par rapport à la phase écrite, que l'avocat général puisse rendre ses conclusions dès la fin de l'audience et que le délibéré soit engagé immédiatement ;

- en plus des référendaires actuels attachés personnellement à chacun des juges, **la création d'une équipe de référendaires attachés à la Cour** pourrait être envisagée afin de renforcer ses moyens humains ;

- par ailleurs, il doit être rappelé que la diminution du nombre des questions préjudicielles ainsi que l'amélioration de leur présentation devraient résulter d'une meilleure formation des magistrats nationaux au droit communautaire et d'un renforcement de leur information en la matière. Plusieurs propositions ont déjà été émises en ce sens et notamment celles visant à créer ou à développer des centres nationaux de documentation. **L'affectation de juristes, notamment de magistrats, auprès de la Cour et du TPI, qui pourraient être les correspondants des juridictions nationales**, pourrait également être utilement envisagée. La France souhaite que ces réformes, qui relèvent de la responsabilité de chaque Etat, puissent être étudiées de manière globale et puissent aboutir aussi vite que possible à des résultats.

\* L'augmentation du nombre des juges au Tribunal par l'adjonction de 6 juges supplémentaires, permettant la création de deux chambres nouvelles, est une réforme plus importante, susceptible de donner au Tribunal des moyens plus en rapport avec l'ampleur de sa tâche. Cette augmentation paraît donc souhaitable. Elle devrait permettre la création de chambres spécialisées, notamment en matière de droit des marques, ce qui serait utile, compte tenu des perspectives de développement quantitatif de ce contentieux et de son caractère très spécialisé.



Il faudra cependant éviter que les mêmes juges ne soient affectés en permanence à ces chambres, au risque de créer une séparation entre le contentieux des marques et le reste du droit communautaire, notamment le droit de la concurrence, la libre prestation de services et la libre circulation des marchandises. Il importe, en effet, de ne pas isoler ce contentieux des autres domaines du droit communautaire qui peuvent affecter le droit des marques. Un système de rotation des juges au sein des chambres spécialisées pourrait être la solution appropriée.

\* l'extension des compétences du TPI est envisagée dans les propositions dont la Cour a saisi le Conseil. Le projet de décision propose de transférer de la compétence de la Cour vers celle du TPI un certain nombre de recours en annulation formés par les Etats membres ou les institutions communautaires (dépenses agricoles, transport, concurrence, aides d'Etat, politique commerciale extérieure, décisions adoptées par des structures bénéficiant de soutiens financiers communautaires). Cette proposition reviendrait à introduire une exception à la ligne actuelle de partage des compétences entre le Tribunal et la Cour en matière de recours directs, dans la mesure où, pour ces matières et par exception au principe général, les Etats et les institutions devraient introduire leurs recours devant le Tribunal et non devant la Cour.

Si l'élargissement des compétences du Tribunal apparaît être l'une des voies les plus intéressantes de réforme du système juridictionnel de l'Union, il convient de maintenir un principe de répartition des compétences entre ces deux juridictions aussi simple et clair que possible. Tel n'est pas le cas de cette proposition, selon le gouvernement français. En outre, la portée concrète de cette proposition apparaît très modeste, dans la mesure où elle n'aurait pour effet de transférer de la Cour au Tribunal qu'une vingtaine d'affaires par an, chiffre duquel il faudra soustraire les inévitables pourvois qui seront formés par les Etats ou les institutions dans certaines de ces affaires. En tout état de cause, cette proposition ne peut être examinée que dans le cadre d'une réflexion globale sur l'avenir de la répartition des compétences entre les deux juridictions de l'Union.

## **I – VERS UNE NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA COUR ET LE TRIBUNAL**

La question de la modification de l'équilibre actuel des compétences entre la Cour et le Tribunal se trouve au cœur de la réforme du système juridictionnel de l'Union. Pour la France, la réponse qu'il conviendra d'apporter à cette question sera en effet essentielle pour l'avenir de ce système et il convient donc d'y réfléchir en ayant présent à l'esprit non seulement la situation d'encombrement que connaissent actuellement ces deux juridictions, mais aussi le rôle que l'on souhaite, à l'avenir, attribuer à chacune.

**Dans cette perspective, la France souhaite d'une part que la Tribunal voie son rôle renforcé et ses compétences étendues, afin de renforcer son statut de juridiction communautaire de premier degré. Dans cette perspective, sa compétence pourrait être étendue pour connaître des questions préjudicielles formées par les tribunaux des Etats membres dans des domaines précis, selon une logique liant compétence en matière de recours en annulation et compétence en matière préjudicielle afin de favoriser l'émergence de « blocs de compétences ». D'autre part, la France demeure attachée au rôle central de la Cour de justice, dont la spécificité de juridiction internationale doit être maintenue ainsi que le rôle d'unificateur du droit communautaire. Ainsi la Cour doit conserver la compétence qui est la sienne pour connaître en premier et dernier ressort des recours formés par les Etats membres et les institutions et garder le dernier mot sur l'ensemble du droit communautaire, y compris pour les matières pour lesquelles la compétence du Tribunal aura été reconnue pour connaître de questions préjudicielles.**

### **1. Les questions préjudicielles.**

Le mécanisme de la question préjudicielle joue un rôle central dans l'élaboration du droit communautaire. Il est aussi au cœur des problèmes qui se posent à la Cour puisqu'il représente plus de la moitié des affaires. Cette procédure est en effet en quelque sorte victime de son succès : le juge national, en effet, y recourt largement et les délais de réponse de la Cour sont devenus déjà beaucoup trop longs. Or, le bon fonctionnement de la juridiction communautaire sera jugé à l'aune du bon fonctionnement de la procédure des questions préjudicielles, principalement les questions d'interprétation, les questions en appréciation de validité demeurant beaucoup plus rares.

Plusieurs réformes sont envisageables dans le but de réduire les délais de traitement des questions préjudicielles. Certaines apparaissent comme n'étant pas des solutions satisfaisantes aux yeux du gouvernement français : il s'agit d'une éventuelle limitation des juridictions nationales habilitées à saisir la Cour, d'un filtrage préalable des questions ou même de celle obligeant ou invitant les juridictions nationales à proposer une réponse à la Cour en annexe à la question posée. En revanche, **le gouvernement français considère que l'idée d'un transfert précis et limité, dans certains domaines, de la compétence pour connaître des questions préjudicielles en faveur du Tribunal est une solution qui devrait être sérieusement envisagée, en l'accompagnant d'un système qui permette néanmoins de laisser le dernier mot à la Cour** afin de conserver son rôle d'unificateur du droit communautaire.

a) Certaines des solutions évoquées n'apparaissent pas acceptables pour le gouvernement français.

\* La limitation des juridictions de renvoi n'est pas envisageable. Il est exclu d'imposer une réduction du nombre de questions par la réduction des catégories de juridictions nationales habilitées à les poser, notamment en réservant ce droit aux cours suprêmes. Cette solution, d'une part, risquerait de priver la Cour de questions fondamentales qui, si l'on se base sur l'expérience passée, ont été très souvent posées par des juridictions inférieures; d'autre part et surtout, elle amènerait les plaideurs à poursuivre systématiquement leur action jusqu'à la dernière instance nationale afin d'avoir la possibilité de faire saisir la Cour. Enfin, dans le cadre de cette coopération judiciaire ouverte à toutes les juridictions nationales, il convient de maintenir le principe selon lequel les juridictions qui statuent en dernier ressort sont en principe tenues de saisir la Cour de toutes les questions d'interprétation, dans les limites de la jurisprudence CILFIT (arrêt de la CJCE du 6 octobre 1982, affaire 283/81).

\* L'institution d'une procédure de « filtrage » des questions préjudicielles qui pourrait aller jusqu'à prévoir leur admission préalable par la Cour en fonction de l'intérêt qu'elles présentent ou de l'importance qu'elles revêtent n'est pas non plus acceptable. En effet, il ne paraît pas envisageable que la Cour puisse ne pas répondre à des questions utiles au juge national, quitte à lui indiquer, par une ordonnance motivée, que la réponse à sa question se trouve déjà dans la jurisprudence, ainsi que le permet l'article 104 § 3 du règlement de procédure.

\* L'invitation faite au juge national de proposer une réponse à sa propre question n'apparaît pas souhaitable. D'une part, il paraît peu réaliste d'exiger du juge national un formalisme supplémentaire en lui imposant de proposer un projet de réponse dans le jugement qui formule la question. Surtout, l'invalidation par la Cour de la solution proposée par le juge national pourrait s'apparenter à un contrôle et fausserait les relations de coopération qui prévalent entre les juges nationaux et la CJCE.

*b) Le gouvernement français serait favorable, au-delà d'une simplification du mode d'examen des questions préjudicielles, à un transfert d'une partie des questions préjudicielles vers le TPI.*

\* Une simplification de la méthode d'examen des questions préjudicielles est souhaitable. Il s'agirait de prévoir une procédure permettant d'identifier le plus en amont possible les questions auxquelles il pourra être répondu par ordonnance motivée. Il pourrait ainsi être envisagé de soumettre toutes les questions à une chambre spécialisée qui en ferait un premier examen et les orienterait soit vers la procédure de l'ordonnance motivée, soit vers celle de l'arrêt. Il pourra être fait un usage plus large de l'ordonnance motivée lorsque la proposition de la Cour de révision de l'article 104 § 3 du règlement de procédure aura été adoptée par le Conseil.

**\* Un transfert de compétence au profit du TPI dans certaines matières précisément définies, selon une logique de bloc de compétences, apparaît la solution la plus intéressante, à condition de mettre en place un mécanisme permettant de conserver le dernier mot à la Cour.**

Le gouvernement français estime qu'il convient de réfléchir au maintien du monopole de la Cour en matière de question préjudicielle ; il considère que la réforme du système juridictionnel de l'Union, qui passe par un renforcement du rôle du TPI, passe par la remise en cause de ce monopole et par le transfert d'une partie des questions posées vers le TPI. Il conviendra néanmoins de s'assurer que la Cour demeurera en mesure de prononcer le dernier mot, même dans les matières qui auront été transférées au TPI.

Les matières pour lesquels une compétence préjudicielle pourrait être reconnue au Tribunal devraient être précisément et limitativement énoncées, probablement dans une décision adoptée par le Conseil à l'unanimité, sur proposition de la Cour. Ces matières pourraient être celles qui, pour l'essentiel, relèvent de la compétence de premier ressort du TPI pour le contentieux de l'annulation. Ces transferts correspondraient ainsi à des « blocs de compétences » relevant du Tribunal, tant pour les recours directs que pour les renvois préjudiciels. Il pourrait ainsi être envisagé de transférer au Tribunal la compétence pour connaître des questions préjudicielles en matière de droit des marques et dans le domaine du droit civil issues de la convention Bruxelles II et du titre IV du TCE, par exemple.

En tout état de cause, ces transferts ne devront pas aboutir à une remise en cause de l'unité du droit communautaire et il conviendra donc de prévoir un mécanisme permettant à la Cour de conserver le dernier mot. Toutefois, il va de soi qu'il importera d'éviter tout allongement des procédures, préjudiciable aux intérêts légitimes des justiciables.

Pour concilier le transfert d'une partie des compétences préjudicielles au Tribunal et la cohérence du droit communautaire, sans rallonger à l'excès la procédure, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- prévoir un pourvoi contre les décisions rendues par le Tribunal en matière préjudicielle. Mais cette solution présente le grave inconvénient de rajouter un incident dans une procédure déjà incidente par rapport au litige au principal. Si l'on s'orientait vers cette solution, il faudrait alors limiter très strictement les possibilités de pourvoi, par exemple en limitant ce droit à la Commission et aux Etats membres.

- Si l'on écarte la possibilité de former un pourvoi dans cette matière, l'on pourrait envisager d'apporter un tempérament au transfert de la compétence en cause au TPI par deux procédés alternatifs ou complémentaires : soit prévoir que le Tribunal puisse renvoyer à la Cour une question dont il estime qu'elle met en jeu des points fondamentaux du droit communautaire ; soit prévoir que toutes les questions préjudicielles, y compris celles relevant de la compétence du TPI, transitent par la Cour qui aurait la faculté, jusqu'au jugement du TPI, de statuer elle-même sur la question. Les deux systèmes pouvant d'ailleurs se cumuler. En revanche, il ne semble en revanche pas souhaitable de prévoir un système d'évocation par la Cour après que le TPI s'est prononcé.

- La solution d'un pourvoi du type du "recours dans l'intérêt de la loi" tel qu'il existe, par exemple, dans le droit français n'apparaît pas praticable, compte tenu de la spécificité de la question préjudicielle. En effet, le jugement d'un tel pourvoi est destiné à dire le droit pour l'avenir, mais n'a pas d'effet sur le litige actuel à l'origine du pourvoi; une telle procédure n'est pas adaptée au jugement de renvois préjudiciels, lesquels ont précisément pour objet, eux-mêmes, de faire dire le droit à la juridiction saisie. Le pourvoi devant la Cour ne pouvant qu'avoir un effet sur les conséquences de la réponse donnée par le Tribunal dans le litige au principal, cela aurait pour résultat inévitable que la saisine de la Cour prolongerait la suspension du jugement du litige pendant devant le juge national, donc un allongement de la procédure.

## **2. Le contentieux de l'annulation.**

Le contentieux de l'annulation ne représente qu'une partie limitée de l'activité de la Cour (autour de 5 % des affaires) mais elle est d'une grande importance qualitative, tant pour la Cour, qui demeure ainsi compétente pour connaître en premier et dernier ressort, c'est-à-dire en étant investie de la plénitude de la fonction de juger, de contentieux qui mettent en cause la légalité d'actes de droit dérivé de rang souvent élevé, qui opposent des Etats membres et des institutions, voire des Etats membres ou des institutions entre eux. La ligne actuelle de répartition des compétences, est très simple : les recours en annulation formés par les Etats-membres et les institutions vont devant la Cour ; ceux formés par les personnes physiques ou morales vont devant le Tribunal. Cette répartition des recours en annulation entre les deux juridictions communautaires, sans être parfaite d'un point de vue théorique, présente l'immense mérite d'être d'une grande simplicité et d'une grande clarté. Elle présente en outre l'avantage de correspondre parfaitement à la mission de juridiction internationale qui est, parmi d'autres, celle de la Cour et dont la France estime qu'elle doit continuer à être la sienne. Les Etats membres, comme les institutions communautaires, sont en effet des requérants d'un type particulier et il paraît conforme à la logique institutionnelle qu'ils puissent porter les différends qui les opposent entre eux devant le juge suprême de l'ordre communautaire, c'est-à-dire devant la Cour de justice elle-même.

Si certains recours en annulation des Etats membres et des institutions étaient transférés à la compétence de premier ressort du TPI, plusieurs problèmes délicats se poseraient. D'une part, un tel transfert n'aurait probablement que peu d'effet sur l'encombrement statistique de la Cour dans la mesure où ces recours sont peu nombreux et conduirait certainement à des pourvois quasi systématiques compte tenu des enjeux

en cause dans de telles affaires. D'autre part, il conduirait à une instabilité juridique peu satisfaisante dans la mesure où, dans la grande majorité des affaires, le jugement du Tribunal serait frappé de pourvoi. Ainsi un règlement ou une directive pourrait successivement être annulé par le Tribunal avant que la Cour n'annule, à son tour, le jugement du Tribunal.

Certes, l'on pourrait imaginer de ne transférer au TPI qu'une partie des recours en annulation des Etats membres et des institutions en laissant à la Cour la compétence pour connaître en premier et dernier ressort de certains recours. Une telle solution, intéressante d'un point de vue théorique, présente des difficultés importantes, notamment pour déterminer une ligne de partage à la fois claire et satisfaisante entre les deux types de recours. On pourrait en effet envisager de ne réserver à la Cour que les recours contre certaines décisions - au demeurant exceptionnelles - dont le caractère "constitutionnel" est évident telles que les décisions de suspension d'un Etat membre pour violation grave et persistante des droits fondamentaux (article 7 du TUE), les décisions autorisant (ou refusant) une coopération renforcée (article 40 § 4, 2<sup>o</sup> alinéa UE -ancien art. K 7 modifié- et article 11 nouveau CE), ainsi que les litiges interinstitutionnels. On pourrait envisager de conserver à la Cour une compétence plus large en fondant sa compétence sur la nature de l'acte mis en cause ; ainsi les actes de nature législative relèveraient de la Cour, alors que les actes d'exécution relèveraient de celle du Tribunal, mais l'on sait que la notion d'actes de nature législative est encore très mal définie, ce qui rendrait incertaine la répartition des compétences entre les deux juridictions. On pourrait prévoir que les actes à portée générale seraient déférés à la Cour, et les actes à portée individuelle au Tribunal, mais, dans ce cas, on en revient pratiquement à la situation actuelle, sans bénéficier de sa simplicité et de sa lisibilité.

Pour l'ensemble de ces considérations, qui tiennent aux avantages importants de la situation actuelle en termes de simplicité et de cohérence, et aux inconvénients majeurs de toute solution alternative, **le gouvernement français considère que le critère actuel d'attribution de compétence entre la Cour et le Tribunal en matière de recours en annulation est satisfaisant et doit être maintenu.**

### **3. Le contentieux des manquements d'Etat.**

Les actions en manquement (articles 226, 227 et 228 du TCE) occupent une place excessive dans le travail de la Cour (un quart des affaires) au regard des questions de droit assez mineures que, dans la plupart des cas, elles soulèvent. Il reste que la procédure du manquement est au coeur de la construction communautaire et constitue un outil puissant de mise en oeuvre du droit communautaire ; cet outil doit conserver toute son efficacité, notamment dans la perspective d'une Union élargie, dans laquelle les risques de non transposition du droit communautaire seront nécessairement plus nombreux. Pour ce contentieux, il convient de trouver des solutions permettant à la fois de réduire son poids dans le travail de la Cour tout en assurant une pleine efficacité de cette procédure.

Trois pistes peuvent être explorées : celle d'une extension de la procédure CECA, celle d'un transfert de la compétence de premier ressort au Tribunal, enfin celle de l'amélioration de la procédure existante. Compte tenu des inconvénients des deux premières solutions, le gouvernement français se prononce en faveur d'une solution plus modeste mais qui sera peut-être finalement plus efficace et qui passe par la simplification de l'actuelle procédure devant la Cour, au moins pour les manquements non contestés.

\* La généralisation de la « procédure CECA » n'est pas souhaitable. La procédure propre au traité CECA donne à la Commission compétence pour se prononcer sur le manquement par une décision exécutoire pouvant faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant la Cour. Si la généralisation de cette procédure aux trois Communautés pourrait conduire à un certain allègement de ce contentieux devant la Cour, elle n'apparaît pas souhaitable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, force est de constater qu'une décision de la Commission n'a pas la même autorité "morale" qu'un arrêt de la Cour. Il est donc très probable que, dans la plupart des cas, l'Etat membre faisant l'objet d'une décision de manquement de la Commission formerait contre cette décision un recours devant la Cour de justice, ce qui irait à l'encontre du souci d'efficacité et d'allègement du poids de ce contentieux devant la Cour. Au demeurant, il n'apparaît pas être conforme à la mission d'une autorité non juridictionnelle comme la Commission, de prendre une décision à caractère exécutoire dont l'objet serait seulement de constater le non respect par un Etat de ses obligations juridiques.



\* Le transfert au TPI de la compétence en premier ressort pour connaître des recours en manquement formés par la Commission n'apparaît pas non plus souhaitable. Certes, un tel transfert s'inscrirait dans l'extension des compétences du Tribunal. Il permettrait de soulager la Cour d'un contentieux quantitativement important mais aux enjeux souvent limités, notamment du point de vue juridique. Cependant, les arrêts du Tribunal pouvant faire l'objet d'un pourvoi, cela conduirait potentiellement à allonger inutilement la procédure, qui est d'ores et déjà trop longue. Il est vrai que l'on pourrait prévoir une procédure d'admission des pourvois très exigeante afin d'éviter les pourvois purement dilatoires. Toutefois, les avantages d'un tel transfert ne paraissent pas évidents.

\* Compte tenu des inconvénients présentés par les deux solutions précédentes, **le gouvernement français considère que la simplification de la procédure devant la Cour est la solution la plus réaliste**, à la fois pour limiter le poids des recours en manquement dans le travail de la Cour et pour assurer l'efficacité de cette procédure. Ainsi **il pourrait être institué une procédure simplifiée pour les manquements avérés et non sérieusement contestés**, qui passerait, par exemple, par la limitation de la procédure écrite à un seul échange, la requête de la Commission et le mémoire en défense (suppression de la réplique et de la duplique), et par le prononcé plus rapide des conclusions de l'avocat général, voire par la suppression pure et simple des conclusions.

#### **4. Les pourvois.**

Le double examen juridictionnel n'existe aujourd'hui, dans le système juridictionnel communautaire, que lorsque le Tribunal est compétent en première instance, et les pourvois devant la Cour ne peuvent porter que sur les questions de droit. Ce principe doit être maintenu: tous les arrêts du tribunal doivent être susceptibles de pourvoi, sous réserve, éventuellement, de ce qui a été dit ci-dessus des questions préjudicielles, qui n'ont pas un caractère contentieux.

Toutefois, il convient d'éviter une augmentation excessive des pourvois, qui nuirait à l'autorité du Tribunal et qui aurait des effets négatifs sur la charge de travail de la Cour. **Pour éviter une multiplication des pourvois, notamment des pourvois à caractère dilatoire, le gouvernement français considère qu'il serait souhaitable d'instituer une procédure de filtrage, sous la forme d'une "admission préalable" des pourvois.**

Une formation ad hoc de la Cour, composée de façon transversale, pourrait, au vu de la requête, se prononcer sur l'admissibilité du pourvoi au regard des critères habituels de recevabilité (délais, capacité d'agir, etc.) et, surtout, au regard du caractère sérieux des moyens. Pour être admis, un pourvoi devrait satisfaire aux deux conditions : être recevable et comporter un moyen sérieux. En revanche, serait rejeté tout pourvoi entaché d'irrecevabilité ou ne comportant aucun moyen sérieux. Seuls les pourvois ayant fait l'objet d'une décision d'admission seraient communiqués aux autres parties. Cette procédure d'admission devrait être enfermée dans des délais très stricts. La Cour devrait se prononcer sur l'admission par exemple dans les deux mois de l'enregistrement de la requête.

### **5. Les contentieux spécialisés.**

D'une manière générale, **il apparaît souhaitable d'encourager la création au sein du TPI de chambres spécialisées** (à condition qu'elles soient composées de magistrats tournants) en identifiant quelques blocs de compétences : les marques, les dessins et modèles, les obtentions végétales et les brevets, la fonction publique, les questions de droit civil et la coopération judiciaire en matière civile.

Le contentieux de la fonction publique communautaire occupe un poids excessif dans l'activité du TPI. La suggestion, contenue dans le document de réflexion de la Cour sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne, de créer, à l'intérieur de l'administration communautaire, des chambres interinstitutionnelles à caractère non juridictionnel qui auraient à traiter en premier lieu des litiges de la fonction publique, reçoit le soutien du gouvernement français. Les décisions de ces chambres devraient faire l'objet d'un recours devant le TPI. On pourrait aussi envisager de créer un Tribunal administratif distinct du TPI et spécialisé dans le contentieux de la fonction publique, qui connaîtrait des recours contre les décisions des chambres et dont les jugements pourraient être déférés à la Cour.

## II. LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉLARGISSEMENT

L'élargissement de l'Union pose aux juridictions communautaires, comme aux autres institutions de l'Union, un défi s'agissant de leur composition et de leur fonctionnement. En effet, dans la perspective d'une Union élargie à 27 ou 28 membres, les principes actuels de composition du Tribunal et surtout de la Cour, se trouvent remis en cause.

### A. La composition des juridictions communautaires dans la perspective de l'élargissement.

#### 1. La composition de la Cour.

L'augmentation du nombre d'Etats membres au sein de l'Union européenne se traduira par l'augmentation mécanique du nombre de juges, si l'on applique le principe non écrit "un Etat-un juge", qui a prévalu jusqu'à maintenant. Si l'application de ce principe a pu, jusqu'à maintenant, être conciliée avec le bon fonctionnement des juridictions communautaires, on approche aujourd'hui de la limite au-delà de laquelle on bascule d'une juridiction vers une assemblée délibérante. Il conviendra donc de choisir entre le maintien du principe d'un juge par Etat et celui d'un plafonnement définitif de la composition de la Cour de justice. Si le choix était fait de maintenir le principe d'un juge par Etat, il conviendrait de prendre les mesures qui s'imposent pour maintenir le bon fonctionnement des juridictions communautaires.

**Le gouvernement français considère qu'il n'est possible de maintenir le principe d'un juge par Etat que si de profondes réformes sont accomplies dans le fonctionnement de la Cour afin de concilier l'augmentation de ses effectifs et le maintien de son efficacité, pour lui permettre de rester une juridiction homogène et cohérente. Cela passe par l'institution d'une formation suprême restreinte et par le renforcement du rôle du président de la Cour et des présidents de chambre (voir ci-après).**

Les avocats généraux sont utiles, précisément dans la perspective de la sauvegarde de la cohérence et de l'unité de la jurisprudence. Dès lors, et bien qu'il soit admis que les conclusions de l'avocat général peuvent allonger la procédure et ne sont pas toujours indispensables lorsqu'il s'agit d'affaires simples, il paraît préférable de maintenir le principe selon lequel l'avocat général présente des conclusions dans toutes les affaires, sauf exception limitée (recours en manquement non contestés). Cela suppose, avec l'élargissement, une augmentation du nombre actuel des avocats généraux; cette augmentation devrait cependant rester limitée.

## **2. La composition du Tribunal.**

La problématique de la composition du TPI se présente de manière assez différente de celle de la Cour. En effet, le Tribunal n'étant pas la juridiction suprême et ayant à faire face à la fois à l'augmentation générale du volume du contentieux et à un élargissement probable de ses compétences, il apparaît à la fois possible et souhaitable de prévoir une forte augmentation de ses effectifs qui seront, à terme, supérieurs à celui du nombre des Etats membres.

La proposition de la Cour d'augmenter de 6 juges les effectifs du TPI, proposition actuellement à l'examen (cf. supra), va déjà dans le sens d'une augmentation des effectifs du Tribunal vers un nombre de juges supérieur au nombre d'Etats membres. Le gouvernement français considère que cette perspective est satisfaisante et qu'il convient de favoriser l'augmentation du nombre de juges au TPI, qui sera indispensable pour faire face à l'alourdissement du contentieux général et au développement de contentieux spécialisés (fonction publique, marques et autres contentieux liés à la propriété intellectuelle, coopération judiciaire civile). A la différence de la Cour, le Tribunal n'a pas vocation à assurer avant tout l'unité du droit communautaire. Sa tâche principale est de traiter le plus grand nombre d'affaires en rendant des décisions de qualité dans des délais aussi brefs que possible, selon le degré de complexité des questions posées. A long terme, il est possible d'envisager un Tribunal qui comporterait 40, voire 50 juges.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de corps d'avocats généraux devant le TPI, mais, le Tribunal peut décider, pour certaines affaires, de confier à un juge le soin de remplir la fonction d'avocat général. Cette possibilité a rarement été employée et paraît être tombée en désuétude en raison de la charge très lourde de travail des juges. Il serait certainement inopportun d'instituer le même système au Tribunal qu'à la Cour. En revanche, compte tenu de l'accroissement du rôle du TPI, notamment en matière préjudicielle, il serait souhaitable de créer un corps d'avocats généraux au TPI, dont le nombre serait certes restreint. Les avocats généraux n'interviendraient que pour les affaires les plus complexes, sur décision du Tribunal.

### **3. La durée du mandat des juges.**

La question de la durée du mandat des juges fait actuellement l'objet de diverses réflexions. Au régime actuel d'un mandat de six ans renouvelable, certains proposent de substituer un mandat de neuf ans ou douze ans non renouvelable, au motif, notamment, que le fait que le mandat soit renouvelable offrirait aux Etats, qui proposent chacun son juge afin qu'il soit nommé d'un commun accord (article 223 ancien art.167 CE), un moyen de pression sur un juge en fin de mandat et qui souhaiterait le voir renouveler. Cette crainte n'est manifestement pas fondée, si l'on en juge par l'indépendance dont a toujours fait preuve la Cour, depuis l'origine, à l'égard des Etats, comme l'illustre sa jurisprudence. Le système actuel est donc satisfaisant et peut être maintenu sans inconvénient.

### **B. Le fonctionnement des juridictions communautaires dans la perspective de l'élargissement.**

Le maintien du principe d'un juge par Etat ne peut être acceptable que si une profonde réforme du mode de fonctionnement des juridictions communautaires est conduite afin de maintenir leur pleine efficacité. Cette réforme sera surtout nécessaire au niveau de la Cour de justice, garante de l'unité et de la cohérence de la jurisprudence communautaire.

## 1. La Cour.

Aux termes de l'article 221 (ancien art. 165) CE, "la Cour de justice siège en séance plénière...elle peut créer en son sein des chambres composées chacune de trois ou cinq juges, en vue... de juger certaines catégories d'affaires". Dans la pratique, cependant, la majorité des affaires sont jugées par des chambres. L'augmentation du nombre de juges et la nécessité de maintenir l'unité de la jurisprudence devraient faire envisager certaines réformes.

Tout d'abord, **le rôle des chambres devrait être renforcé** : il leur reviendra de juger la plupart des affaires, seules les affaires les plus importantes ou celles mettant en cause la jurisprudence de la Cour devraient être du ressort de la formation plénière. Le principe serait donc que toutes les affaires seraient soumises à des chambres, celles-ci renvoyant à la formation supérieure si l'importance de l'affaire l'exige. Le renvoi à la formation plénière pourrait être décidé également par le président de la Cour. On pourrait même envisager que cette formation puisse "appeler" à elle une affaire.

**Surtout, la composition de la formation plénière devra être revue.** En effet, avec 25, 27 ou 30 juges, la formation plénière de la Cour deviendrait un organe excessivement lourd, tout à fait inadapté pour remplir le rôle qui devra être le sien. **Pour le gouvernement français, il est donc impératif de modifier la composition de la formation "plénière" de la Cour de manière à faire en sorte qu'elle ne comprenne plus la totalité des juges mais seulement une partie d'entre eux (entre 11 et 15).** Pour y parvenir, plusieurs formules sont envisageables. La formation suprême pourrait comprendre :

- le président de la Cour, tous les présidents de chambres et le juge rapporteur,
- le président de la Cour et les présidents de chambres à cinq juges, auxquels se joindraient le juge rapporteur et les autres membres de la chambre saisie initialement de l'affaire.

Dans les deux cas, on pourrait également admettre que le juge de la Cour "représentant" le système juridique national concerné soit appelé à se joindre à la formation de jugement.

Dans ces deux hypothèses, **les fonctions de président de chambre devront être revalorisées**. Elles ne résulteraient plus, comme actuellement, d'une rotation annuelle des juges, mais devraient être exercées pendant une durée plus longue. La solution préférable serait certainement que **les présidents de chambre soient désignés pour un mandat de trois ans, à l'instar du président de la Cour lui-même**. Ils seraient ainsi spécialement chargés, avec le président de la Cour, d'assurer le suivi et la cohérence de l'ensemble de la jurisprudence de la Cour, et pourraient décider le renvoi en formation plénière d'une affaire susceptible d'entraîner un infléchissement ou une évolution de la jurisprudence de la Cour.

## **2. Le Tribunal.**

Au TPI, la règle est que les affaires sont jugées par les chambres, composées de trois ou cinq juges (articles 10 et 11 du règlement de procédure). La chambre peut décider, dans des conditions déterminées, en considération de la complexité ou, au contraire, de la simplicité de l'affaire, de la renvoyer à la formation plénière du tribunal ou à un juge statuant seul. La réforme du juge unique est récente, mais la relation entre la chambre et la formation plénière existe depuis l'origine du Tribunal. Ce système fonctionne bien et ne nécessite pas de réforme.

L'augmentation du nombre des juges au TPI entraînera une augmentation du nombre des chambres mais non de la taille de celles-ci; elle n'entraînera donc pas de modification substantielle du fonctionnement du Tribunal dans la plupart des cas. Le problème se posera cependant pour les éventuels renvois à la formation plénière, celle-ci ne pouvant plus être constituée par l'ensemble des juges du Tribunal. **Il conviendra donc de prévoir, sur le modèle de la solution adoptée pour la Cour, une formation plénière restreinte** comportant, par exemple, le président du Tribunal, les présidents de chambre, le rapporteur et les autres membres de la chambre initialement saisie de l'affaire.

### **III. Les perspectives à plus long terme**

Certaines propositions plus radicales ont été présentées, notamment dans le document de travail de la Cour sur "l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne". De telles solutions ne devraient, en tout état de cause, être envisagées que dans un deuxième temps, si les résultats des réformes qui seront décidées prochainement s'avéraient, à l'usage, insuffisants. A l'heure actuelle, les perspectives ainsi évoquées dans le document de la Cour apparaissent très prématurées. D'autres questions se poseront également à terme, comme l'élargissement de l'accès direct des justiciables au juge communautaire. Si la situation actuelle ne paraît pas mûre pour aller vers de tels changements, une réflexion devrait être ouverte, à terme, sur ces questions.

#### **1. Une multiplication des juridictions communautaires de première instance.**

La Cour envisage tout d'abord, dans l'hypothèse d'une multiplication des contentieux, à laquelle les juridictions actuelles, même renforcées, ne pourraient faire face, la création de juridictions supplémentaires. Elle évoque ainsi la création de juridictions communautaires de première instance qui auraient chacune un ressort géographique et qui devraient recevoir toutes les affaires relevant de leur ressort, y compris, vraisemblablement, les questions préjudicielles. Toutes les décisions de ces juridictions pourraient être déférées à la Cour dont le rôle pour le maintien de la cohérence et de l'unité de la jurisprudence deviendrait encore plus important.

Le gouvernement français considère qu'une telle réforme, en tout état de cause prématurée, comporterait des risques considérables. D'une part, le critère géographique serait extrêmement difficile à déterminer puis à mettre en oeuvre : soit l'on procède par zones de continuité territoriale, au risque de pérenniser la diversité des traditions juridiques au sein de l'Union et de remettre en cause l'unité du droit communautaire ; soit l'on procède par la création de juridictions relativement homogènes en combinant à la fois la diversité de taille des Etats et la diversité des systèmes juridiques, auquel cas, outre la difficulté de cet exercice, la carte du ressort de ces tribunaux régionaux deviendrait difficilement lisible pour les justiciables. D'autre part, même dans l'hypothèse où toutes les décisions pourraient être déférées devant la Cour, il n'est pas sûr que la Cour puisse assurer correctement sa mission d'unification du droit communautaire, même si l'on prévoyait un système de recours par le collège des avocats généraux dans l'intérêt du droit communautaire. Les risques d'éclatement en sous-ensembles juridiques seraient considérables et pourraient menacer la cohérence du droit de l'Union.



## **2. Un changement radical de système est en tout état de cause prématuré.**

Une autre solution est envisagée par la Cour, consistant à donner pleine compétence aux juridictions des Etats membres pour statuer sur l'interprétation du droit communautaire ainsi que sur sa validité. Les arrêts rendus pourraient être déférés, par les parties à l'instance ainsi que, le cas échéant, par d'autres autorités, à une "Cour suprême communautaire" qui pratiquerait à leur égard un contrôle de type "cassation". Une telle organisation hiérarchique marquerait une rupture complète avec le mode actuel de relations entre les juridictions nationales et la Cour de justice, fondé sur la coopération.

Une telle solution apparaît, en tout état de cause, très prématurée. Elle impliquerait, en effet, un changement substantiel de la nature même de la Communauté dans le sens d'une organisation clairement fédérale, qui dépasse largement le cadre de la seule réforme du système juridictionnel de l'Union.

## **3. La place des justiciables dans le système juridictionnel de l'Union.**

D'autres questions se poseront à long terme au système juridictionnel de l'Union, dans des directions différentes de celles évoquées par la Cour dans son document de prospective. Il s'agit notamment de la place des justiciables dans le système juridictionnel de l'Union.

En effet, les conditions de recevabilité qui limitent, pour les personnes physiques et les personnes morales autres que les Etats membres et les institutions, la possibilité de former utilement un recours, est susceptible, à terme, de poser un problème de légitimité pour les juridictions communautaires, surtout si leur rôle se trouvait augmenté, notamment dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. En effet, comparé par exemple au recours pour excès de pouvoir du droit français, l'ouverture du recours en annulation communautaire paraît relativement étroite.

Il est vrai que le système actuel permet un accès au juge communautaire à travers le filtre de la question préjudicielle. En effet, l'exception d'illégalité devant le juge communautaire et la question préjudicielle portant sur la validité des actes communautaires à caractère normatif posée par le juge national peuvent être soulevées ou provoquées par les personnes physiques ou morales, ce qui garantit, en principe, le droit au juge, directement dans le premier cas, par l'intermédiaire du juge national dans le second cas. Par ailleurs, il faut être conscient de ce que l'assouplissement des conditions restrictives que l'article 230 du TCE pose aux recours en annulation des personnes physiques ou morales risquerait d'entraîner une inflation de recours qui pourrait accroître l'encombrement des juridictions communautaires.

Une partie des critiques adressées au système actuel en terme d'accès des justiciables aux juridictions communautaires apparaît donc excessive. Il reste que la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante et qu'il conviendra, à terme, d'ouvrir une réflexion sur un meilleur accès des justiciables au juge communautaire. Une procédure de filtre, voire le recours à une médiation (comme celle du médiateur européen voire des médiateurs nationaux) sera certainement nécessaire afin d'éviter l'encombrement du juge communautaire. Le développement des effectifs et du rôle du TPI pourra offrir une perspective en ce sens.