



## Raport prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul 2015/2422

### Cuprins

#### Introducere

I.	Punerea în aplicare a creșterii numărului de judecători ai Tribunalului .....	- 4 -
A.	Geneza reformei .....	- 4 -
B.	Etapizarea creșterii numărului de judecători .....	- 5 -
1.	Prevederile Regulamentului 2015/2422 .....	- 5 -
2.	Intrările efective în funcție ale judecătorilor suplimentari .....	- 6 -
3.	Evoluția componenței efectivului de judecători din anul 2016 .....	- 6 -
4.	Evoluția efectivelor Tribunalului.....	- 7 -
II.	Măsuri de însoțire adoptate de Tribunal .....	- 9 -
A.	Măsuri care vizează susținerea eficienței instanței .....	- 9 -
1.	Instrumente de monitorizare a performanței .....	- 9 -
2.	Consolidarea implicării președintelui și a vicepreședintelui în activitatea jurisdicțională.....	- 10 -
3.	Adaptarea modului de gestionare internă .....	- 11 -
B.	Măsuri care vizează susținerea coerenței jurisprudenței .....	- 12 -
1.	Modificarea structurii jurisdicționale .....	- 12 -
2.	Rolul vicepreședintelui .....	- 13 -
3.	Înființarea de camere specializate.....	- 14 -
III.	Evaluarea efectelor reformei.....	- 15 -
A.	Indicatori cantitativi .....	- 15 -
1.	Evoluția cauzelor introduse .....	- 15 -
2.	Evoluția cauzelor soluționate.....	- 20 -
3.	Evoluția cauzelor pendinte .....	- 23 -
4.	Evoluția duratei procedurii de judecată .....	- 30 -
B.	Indicatori calitativi .....	- 34 -
1.	Compunerea completelor de judecată.....	- 34 -
2.	Recursuri împotriva hotărârilor Tribunalului .....	- 39 -
3.	Intensitatea controlului jurisdicțional .....	- 43 -
4.	Perceperea de către utilizatori.....	- 44 -

IV.	Perspective de evoluție .....	- 47 -
A.	Raționalizarea atribuirii cauzelor: crearea de camere specializate și echilibrul volumului de muncă.....	- 47 -
B.	Dezvoltarea mecanismelor de susținere a coerenței jurisprudenței .....	- 50 -
1.	Trimiteri la completele extinse de cinci judecători .....	- 50 -
2.	Trimiteri la Marea Cameră și/sau la o cameră intermediară .....	- 52 -
C.	Favorizarea unei gestionări timpurii, active și fluide a procedurii.....	- 52 -
1.	Faza scrisă a procedurii .....	- 53 -
2.	Faza orală a procedurii .....	- 55 -
V.	Sinteză și concluzii operaționale.....	- 56 -

## INTRODUCERE

---

La 16 decembrie 2015, legiuitorul Uniunii Europene a adoptat o reformă a arhitecturii jurisdicționale a Uniunii care consta în dublarea, în trei faze succesive, a numărului de judecători ai Tribunalului și în transferul către acesta din urmă, la 1 septembrie 2016, a competenței de a se pronunța în primă instanță asupra litigiilor dintre Uniune și agenții săi, atribuită până atunci Tribunalului Funcției Publice. Astfel cum se arată în considerentul (5) al Regulamentului 2015/2422<sup>1</sup>, „recurgerea la posibilitatea de a mări numărul de judecători ai Tribunalului, prevăzută de tratate”, a apărut ca o măsură adecvată pentru „reducerea în scurt timp atât a volumului cauzelor pendinte, cât și a duratei excesive a procedurilor în fața acestei instanțe”.

În cadrul monitorizării punerii în aplicare a acestei reforme, Curtea de Justiție a fost invitată, în temeiul articolului 3 din Regulamentul 2015/2422, să prezinte două rapoarte Parlamentului European, Consiliului și Comisiei.

Primul dintre aceste rapoarte, menționat la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2422, a fost prezentat la 14 decembrie 2017 și privea modificările posibile în repartizarea competențelor în materie de decizii preliminare în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Curtea de Justiție a concluzionat în respectivul raport că nu era necesar, în acest stadiu, să se transfere către Tribunal o parte din competența pe care ea o exercită în materie preliminară. Această concluzie se întemeia în special pe constatarea potrivit căreia cererile de decizie preliminară formulate în fața Curții sunt examinate cu celeritate într-un context în care dialogul cu instanțele din statele membre nu a fost niciodată atât de intens.

Acestea fiind spuse, analiza efectuată de Curtea de Justiție și de Tribunal a arătat că numeroase recursuri sunt formulate în cauze care au beneficiat deja de o dublă examinare, într-o primă fază de către o cameră de recurs independentă, iar apoi de către Tribunal, și că multe dintre aceste recursuri sunt respinse de Curtea de Justiție ca vădit nefondate sau ca vădit inadmisibile. În interesul bunei administrări a justiției, pentru a permite Curții de Justiție să se concentreze asupra cauzelor care necesită toată atenția sa, Regulamentul

<sup>1</sup> Regulamentul (UE, Euratom) 2015/2422 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2015 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2015, L 341, p. 14).

2019/629<sup>2</sup> a introdus astfel, pentru recursurile referitoare la asemenea cauze, o procedură care permite Curții de Justiție să admită un recurs, în totalitate sau în parte, numai în cazul în care acesta ridică o chestiune importantă pentru unitatea, coerența sau dezvoltarea dreptului Uniunii (procedura denumită de admitere în principiu a recursurilor).

Al doilea raport a cărui întocmire este prevăzută de Regulamentul 2015/2422 este menționat la articolul 3 alineatul (1) din acesta, potrivit căruia:

*„Până la 26 decembrie 2020, Curtea de Justiție întocmește, recurgând la serviciile unui consultant extern, un raport referitor la funcționarea Tribunalului, destinat Parlamentului European, Consiliului și Comisiei.*

*Respectivul raport se concentrează în special asupra eficienței Tribunalului, a necesității și eficacității mării numărului de judecători la 56, a utilizării și eficacității resurselor, precum și asupra instituirii altor camere specializate și/sau asupra altor schimbări structurale.*

*Atunci când este cazul, Curtea de Justiție prezintă solicitări de adoptare a unor acte legislative pentru modificarea în consecință a statutului său.”*

Prezentul document răspunde acestei invitații. Lucrările prealabile adoptării sale de către Curtea de Justiție s-au desfășurat cu participarea – în calitate de consultați externi – a domnului K. Rennert, președinte al Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală] (Germania), și a domnului L. M. Díez-Picazo Giménez, președinte al Camerei a treia a Tribunal Supremo [Curtea Supremă] (Spania)<sup>3</sup>, cu participarea Tribunalului<sup>4</sup>, precum și cu consultarea unor utilizatori obișnuiți ai Tribunalului (avocați, agenți ai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, agenți care reprezintă guvernele statelor membre).

El prezintă punerea în aplicare a creșterii numărului de judecători ai Tribunalului și măsurile de însoțire adoptate de această instanță până la data de 30 septembrie 2020 în cadrul reformei arhitecturii jurisdicționale a Uniunii. Acesta face de asemenea o evaluare a rezultatelor observabile la aceeași dată<sup>5</sup> și recomandă măsuri pentru optimizarea utilizării resurselor puse la dispoziție, dintr-o perspectivă de îmbunătățire continuă a calității și a celerității serviciului public european al justiției.

Ținând seama de perioada de timp relativ scurtă de la punerea în aplicare a reformei (primii judecători suplimentari au intrat în funcție în luna aprilie 2016) și de caracterul său eşalonat (șapte dintre ultimii judecători suplimentari au intrat în funcție în luna septembrie 2019, al

---

<sup>2</sup> Regulamentul (UE, Euratom) 2019/629 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2019, L 111, p. 1).

<sup>3</sup> Consultanții externi s-au întâlnit cu reprezentanții Curții de Justiție la 16 ianuarie 2020. Pe baza schimburilor care au avut loc cu această ocazie și a analizei documentației care le-a fost comunicată, fiecare dintre consultanții externi a transmis Curții de Justiție o contribuție care exprimă reflecțiile sale în acest stadiu preliminar al procesului de elaborare a raportului. Aceste documente pregătitoare ale domnului K. Rennert (din data de 27 februarie 2020) și ale domnului L. M. Díez-Picazo Giménez (din data de 15 martie 2020) figurează în anexa 1 la prezentul raport. În urma comunicării de către Curtea de Justiție a proiectului său de raport, domnul K. Rennert a considerat, în contextul pandemiei de COVID-19, că poziția sa era reflectată în mod suficient în documentul său din 27 februarie 2020. După primirea răspunsurilor din partea Curții de Justiție la întrebările adresate în documentul său, domnul L. M. Díez-Picazo Giménez și-a formulat observațiile asupra proiectului de raport în cadrul unei reuniuni care a avut loc la 2 septembrie 2020.

<sup>4</sup> Tribunalului i s-a solicitat să furnizeze informații și date în cadrul lucrărilor pregătitoare și a avut ocazia să își prezinte observațiile asupra proiectului de raport la 20 octombrie 2020. Aceste observații figurează în anexa 2 la prezentul raport.

<sup>5</sup> Data reținută permite atât să se dispună de statistici care acoperă trei trimestre complete de activitate din anul 2020, cât și să se țină seama de constrângerile calendaristice privind adoptarea și traducerea prezentului raport.

optulea și ultimul judecător din cadrul celei de a treia faze nefiind încă numit, la fel ca al doisprezecelea și ultimul judecător din cadrul primei faze), prezentul raport prezintă prin natura sa limite în ceea ce privește caracterul definitiv al analizei rezultatelor reformei. Această rezervă se impune cu atât mai mult, luând în considerare reînnoirea trienală a Tribunalului din luna septembrie 2019 (cu opt plecări de judecători) și impactul crizei sanitare asupra lucrărilor instanței începând din luna martie 2020. Deși cele două instanțe nu și-au încetat niciodată activitățile, totuși Tribunalul s-a aflat în imposibilitatea de a stabili ședințe între 16 martie și 25 mai 2020, iar de la această ultimă dată numeroase părți în litigiu au solicitat amânarea ședințelor convocate din cauza dificultăților de deplasare întâmpinate și a măsurilor de izolare impuse în anumite state membre. Or, având în vedere natura contenciosului său și normele sale de procedură, Tribunalul nu se pronunță fără să fi ascultat părțile în ședință, cu excepția cazului în care părțile principale nu au solicitat să fie ascultate sau atunci când cauza poate fi soluționată prin ordonanță. Aceste împrejurări au avut, așadar, o influență certă asupra numărului și a naturii cauzelor soluționate de Tribunal în anul 2020.

## **I. PUNEREA ÎN APLICARE A CREȘTERII NUMĂRULUI DE JUDECĂTORI AI TRIBUNALULUI**

---

### **A. Geneza reformei**

Astfel cum reiese din considerentele Regulamentului 2015/2422, necesitatea reformei arhitecturii jurisdicționale a Uniunii își are temeiul în creșterea constantă a numărului de cauze introduse la Tribunal de la crearea sa (rezultând ea însăși din creșterea numărului și a diversității actelor juridice adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii), precum și în volumul și complexitatea acestora.

Evoluția menționată a avut drept consecință o prelungire a duratei procedurilor, ale cărei depășiri s-au manifestat prin intermediul mai multor constatări<sup>6</sup> de către Curtea de Justiție a încălcării de către Tribunal a principiului termenului rezonabil, astfel cum rezultă din dreptul la un proces echitabil consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Unele dintre aceste constatări au dat naștere ele însele unor acțiuni în despăgubire<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Hotărârea din 17 decembrie 1998, Baustahlgewebe/Comisia (C-185/95 P, EU:C:1998:608, punctul 47), Hotărârea din 16 iulie 2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Comisia (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punctul 188), Ordonanța din 26 martie 2009, Efkon/Parlamentul și Consiliul (C-146/08 P, nepublicată, EU:C:2009:201, punctul 53), Hotărârea din 26 noiembrie 2013, Gascogne Sack Deutschland/Comisia (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punctul 102), Hotărârea din 26 noiembrie 2013, Groupe Gascogne/Comisia (C-58/12 P, EU:C:2013:770, punctul 96), Hotărârea din 26 noiembrie 2013, Kendrion/Comisia (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punctul 106), Hotărârea din 30 aprilie 2014, FLSmidth/Comisia (C-238/12 P, EU:C:2014:284, punctul 123), Hotărârea din 12 iunie 2014, Deltafina/Comisia (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, punctul 90), Hotărârea din 19 iunie 2014, FLS Plast/Comisia (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, punctul 142), Hotărârea din 9 octombrie 2014, ICF/Comisia (C-467/13 P, nepublicată, EU:C:2014:2274, punctul 60), Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Guardian Industries și Guardian Europe/Comisia (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punctul 20), Hotărârea din 21 ianuarie 2016, Galp Energía España și alții/Comisia (C-603/13 P, EU:C:2016:38, punctul 58), Hotărârea din 9 iunie 2016, CEPESA/Comisia (C-608/13 P, EU:C:2016:414, punctul 67), Hotărârea din 9 iunie 2016, PROAS/Comisia (C-616/13 P, EU:C:2016:415, punctul 84), și Hotărârea din 9 iunie 2016, Repsol Lubricantes y Especialidades și alții/Comisia (C-617/13 P, EU:C:2016:416, punctul 101).

<sup>7</sup> Cauzele T-479/14, Kendrion/UE, T-577/14, Gascogne Sack Deutschland & Gascogne/UE, T-725/14, Aalberts Industries/UE, T-40/15, ASPLA & Armando Álvarez/UE, și T-673/15, Guardian Europe/UE.

Măsurile de natură atât organizatorică<sup>8</sup>, cât și procedurală<sup>9</sup> au permis Tribunalului să câștige în eficiență anterior adoptării reformei, fără ca aceste câștiguri să fie totuși suficiente pentru a face față creșterii volumului de muncă cu respectarea cerințelor de calitate impuse instanțelor Uniunii. Astfel, legiuitorul a considerat că recurgerea la posibilitatea prevăzută de tratate de a crește numărul de judecători ai Tribunalului ar permite reducerea în scurt timp atât a volumului cauzelor pendinte, cât și a duratei excesive a procedurilor în fața acestei instanțe.

## **B. Etapizarea creșterii numărului de judecători**

### **1. Prevederile Regulamentului 2015/2422**

Pentru a ține seama de evoluția volumului de muncă al Tribunalului, legiuitorul a prevăzut o dublare eşalonată a numărului de judecători, care se desfășoară în trei faze.

În primul rând, în vederea reducerii rapide a numărului de cauze acumulate pe rol, doisprezece judecători suplimentari trebuiau să își preia funcțiile la intrarea în vigoare a regulamentului, la 24 decembrie 2015<sup>10</sup>.

În al doilea rând, în luna septembrie 2016, competența în primă instanță în cauzele din domeniul funcției publice a Uniunii Europene, precum și cele șapte posturi de judecători din cadrul Tribunalului Funcției Publice a Uniunii Europene (denumit în continuare „Tribunalul Funcției Publice”) trebuiau transferate către Tribunal, pe baza unei solicitări de adoptare a unui act legislativ anunțate de Curtea de Justiție, această solicitare având rolul de a analiza modalitățile de transfer al celor șapte posturi de judecători din cadrul Tribunalului Funcției Publice, inclusiv al personalului și al resurselor acestei instanțe<sup>11</sup>.

În al treilea și ultimul rând, restul de nouă judecători trebuiau să își preia funcțiile în luna septembrie 2019, fără ca niciun referent juridic suplimentar sau alt agent să fie recrutat cu această ocazie. Măsurile de reorganizare internă din cadrul instituției trebuiau să asigure o utilizare eficientă a resurselor umane existente, care ar trebui să fie egale pentru toți judecătorii, fără a se aduce atingere deciziilor adoptate de Tribunal cu privire la organizarea sa internă<sup>12</sup>.

Așadar, conform articolului 48 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumit în continuare „statutul”), astfel cum a fost modificat prin articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2422:

„Tribunalul este compus din:

- (a) 40 de judecători începând cu 25 decembrie 2015;
- (b) 47 de judecători începând cu 1 septembrie 2016;

---

<sup>8</sup> Pe lângă optimizarea metodelor de lucru, trebuie menționat în acest sens că, din anul 2014 până la punerea în aplicare a primei faze a reformei în anul 2016, au fost alocați camerelor nouă referenți juridici suplimentari, câte un referent juridic pe cameră.

<sup>9</sup> În luna iulie 2015, Tribunalul s-a dotat cu un nou regulament de procedură în scopul îmbunătățirii derulării procedurilor în fața sa. A se vedea comunicatul de presă al CJUE din 19 iunie 2015: „Eforturile deja întreprinse de mai mulți ani în vederea ameliorării eficienței instanței au fost continuate în domeniul procedural în vederea consolidării capacității de examinare a cauzelor, într-un termen rezonabil și cu respectarea cerințelor procesului echitabil, în conformitate cu cerințele care rezultă din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene” (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073ro.pdf>).

<sup>10</sup> Considerentul (8) al Regulamentului 2015/2422.

<sup>11</sup> Considerentul (9) al Regulamentului 2015/2422.

<sup>12</sup> Considerentul (10) al Regulamentului 2015/2422.

(c) doi judecători pentru fiecare stat membru începând cu 1 septembrie 2019.”

## **2. Intrările efective în funcție ale judecătorilor suplimentari**

Din cauza constrângerilor și a incertitudinilor legate de procedura de numire a judecătorilor (eventuala procedură prealabilă de selecție la nivel național, audierea și avizul comitetului prevăzut la articolul 255 TFUE, numirea de comun acord de către guvernele statelor membre, depunerea jurământului în fața Curții de Justiție), această etapizare nu a urmat – în fapt – calendarul prevăzut.

Astfel, dintre cei 12 judecători din cadrul primei faze:

- 7 judecători au intrat în funcție la 13 aprilie 2016;
- 3 judecători au intrat în funcție la 8 iunie 2016;
- 1 judecător a intrat în funcție la 19 septembrie 2016;
- 1 judecător încă nu a fost numit până în prezent.

Referitor la cei 7 judecători din cadrul celei de a doua faze (care coincide cu desființarea Tribunalului Funcției Publice și transferul către Tribunal al competenței de a se pronunța în primă instanță asupra litigiilor dintre Uniune și agenții acesteia<sup>13</sup>):

- 5 judecători au intrat în funcție la 19 septembrie 2016;
- 1 judecător a intrat în funcție la 8 iunie 2017;
- 1 judecător a intrat în funcție la 4 octombrie 2017.

Referitor la cei 9 judecători care trebuiau să fie numiți în cadrul celei de a treia faze și al căror număr a fost redus la 8 ca urmare a retragerii Regatului Unit din Uniunea Europeană<sup>14</sup>:

- 7 judecători au intrat în funcție la 26 septembrie 2019;
- 1 judecător încă nu a fost numit până în prezent.

## **3. Evoluția componentei efectivului de judecători din anul 2016**

### **a) Variabilitate și caracter incomplet**

Efectul combinat al plecărilor legate de reînnoirile trienale, al intrării în funcție a judecătorilor suplimentari în cadrul reformei, al constrângerilor legate de procesul de numire și de retragere a Regatului Unit a avut drept consecință faptul că:

- la 30 septembrie 2020, Tribunalul era compus din 50 de judecători, 4 numiri fiind încă în așteptare;
- dintre acești 50 de judecători, 19 au intrat în funcție în anul 2016, 2 au intrat în funcție în anul 2017 și 15 au intrat în funcție în anul 2019, astfel încât peste 70 % dintre judecătorii în exercițiu sunt în funcție din luna aprilie 2016 sau de la o dată mai

<sup>13</sup> Regulamentul (UE, Euratom) 2016/1192 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 iulie 2016 privind transferul către Tribunal al competenței de a se pronunța în primă instanță asupra litigiilor dintre Uniunea Europeană și agenții acesteia (JO 2016, L 200, p. 137).

<sup>14</sup> A se vedea al optulea paragraf din preambulul Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, care amintește „[toate] consecințele retragerii Regatului Unit din Uniune în ceea ce privește participarea Regatului Unit la instituțiile, organismele, oficiile și agențiile Uniunii, în special a încheierii, la data intrării în vigoare a prezentului acord, a mandatelor tuturor membrilor instituțiilor, organismelor și agențiilor Uniunii care au fost desemnați, numiți sau aleși ca urmare a calității Regatului Unit de stat membru al Uniunii”.

recentă, iar 30 % dintre judecătorii în exercițiu sunt în funcție din luna septembrie 2019.

Este vorba despre un element relevant în cadrul analizei rezultatelor reformei, dat fiind că stabilitatea compunerii instanței și experiența judecătorilor în funcție sunt factori de eficiență<sup>15</sup>, atât cantitativă, cât și calitativă.

#### b) Echilibrul de gen

Potrivit considerentului (11) al Regulamentului 2015/2422, „[e]ste foarte importantă asigurarea echilibrului între femei și bărbați în cadrul Tribunalului. Pentru realizarea acestui obiectiv, înlocuirile parțiale în cadrul Tribunalului ar trebui organizate astfel încât guvernele statelor membre să înceapă treptat să propună doi judecători pentru aceeași înlocuire parțială, urmărind prin aceasta selectarea unei femei și a unui bărbat, cu respectarea condițiilor și a procedurilor stabilite prin tratat”<sup>16</sup>.

La 31 decembrie 2015, dintre cei 28 de judecători ai Tribunalului, 22 erau bărbați (respectiv 79 %) și 6 erau femei (respectiv 21 %).

La 30 septembrie 2020, dintre cei 50 de judecători ai Tribunalului, 35 erau bărbați (respectiv 70 %) și 15 erau femei (respectiv 30 %).

De la intrarea în vigoare a Regulamentului 2015/2422 la 24 decembrie 2015, guvernele statelor membre au efectuat de comun acord 39 de numiri de judecători la Tribunal: 26 priveau bărbați (respectiv 67 %) și 13 priveau femei (respectiv 33 %).

15 dintre aceste 39 de numiri au avut loc în anul 2019, cu ocazia înlocuirii unui judecător numit la Curtea de Justiție, precum și a ultimei reînnoiri parțiale a Tribunalului și a celei de a treia fază a reformei în luna septembrie: 8 priveau bărbați (respectiv 53 %) și 7 priveau femei (respectiv 47 %).

Deși aceste date, în special cele mai recente, exprimă o tendință mai mare de respectare a echilibrului de gen cu ocazia numirilor, totuși componența actuală a Tribunalului nu îndeplinește acest obiectiv. Trebuie subliniat cu toate acestea că nici Tribunalul, nici Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu au influență asupra numirii judecătorilor și a avocaților generali, care este de competența guvernelor statelor membre după consultarea comitetului prevăzut la articolul 255 TFUE.

### **4. Evoluția efectivelor Tribunalului**

#### a) Prima fază

Prima fază a condus la crearea de către autoritatea bugetară a posturilor de cabinet necesare constituirii celor 12 noi cabinete [care cuprindeau trei referenți juridici (grupa de funcții AD) și doi asistenți (grupa de funcții AST)], ținând seama de repartizarea către aceste noi cabinete a celor nouă posturi suplimentare de referenți juridici acordate de autoritatea bugetară în anul 2012. În acest scop, au fost astfel create 27 de posturi AD și 24 de posturi AST. În paralel,

---

<sup>15</sup> Această împrejurare a fost subliniată de președintele Tribunalului în scrisorile pe care le-a adresat președintelui în exercițiu al Consiliului Uniunii Europene și al Conferinței reprezentanților guvernelor statelor membre în luna aprilie 2015 și, respectiv, în luna martie 2018, prin care i-a informat cu privire la expirarea viitoare a mandatului judecătorilor Tribunalului în contextul reînnoirii parțiale (documente accesibile prin intermediul registrului Consiliului).

<sup>16</sup> Obiectivul de a garanta echilibrul de gen în cadrul Tribunalului a fost amintit în considerentul (5) al Regulamentului (UE, Euratom) 2019/629 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2019, L 111, p. 1).

pentru a permite grefei Tribunalului să facă față creșterii volumului de muncă rezultat din ajustarea structurii instanței, personalul său a fost de asemenea suplimentat, în limita a cinci posturi AD și a douăsprezece posturi AST<sup>17</sup>.

b) A doua fază

A doua fază a condus la crearea posturilor necesare constituirii celor șapte noi cabinete, ținând seama de transferul posturilor în favoarea Tribunalului, ca urmare a desființării Tribunalului Funcției Publice. Au fost astfel create treisprezece posturi AD și șapte posturi AST.

c) A treia fază

Potrivit considerentului (10) al Regulamentului 2015/2422, „[p]entru a asigura eficacitatea din punctul de vedere al costurilor, [a treia fază] nu ar trebui să presupună recrutarea unor referenți juridici suplimentari sau a altor tipuri de personal auxiliar. Măsurile de reorganizare internă din cadrul instituției ar trebui să asigure o utilizare eficientă a resurselor umane existente, care ar trebui să fie egale pentru toți judecătorii, fără a se aduce atingere deciziilor adoptate de Tribunal cu privire la organizarea sa internă”.

În consecință, instituția nu a formulat nicio cerere de creare a unor posturi legată de punerea în aplicare a celei de a treia faze a reformei.

Pentru a asigura în mod progresiv o egalitate în compunerea cabinetelor cu respectarea situațiilor individuale, Tribunalul a adoptat modalități tranzitorii potrivit cărora, până la 31 decembrie 2020:

- cabinetele judecătorilor al căror mandat este în curs până în anul 2022 și cele ale judecătorilor al căror mandat a fost reînnoit până în anul 2025 sunt compuse din trei referenți juridici și doi asistenți;
- cabinetele judecătorilor care au intrat în funcție în luna septembrie 2019 sunt compuse din doi referenți juridici și doi asistenți (se prevăzuse inițial că, în alcătuirea cabinetelor judecătorilor suplimentari, vor fi doi referenți juridici și un asistent, dar redistribuirile de personal intern al instituției au permis în cele din urmă dotarea acestor cabinete cu doi referenți juridici și doi asistenți);
- un mecanism flexibil a fost instituit de la 1 ianuarie 2020, constând în punerea la dispoziție de referenți juridici repartizați cabinetelor dotate cu trei referenți juridici în favoarea cabinetelor care au doar doi.

Pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2021 și luna septembrie 2022, egalitatea dintre cabinete (cu excepția celor ale președintelui și vicepreședintelui) se realizează potrivit următoarelor modalități:

- fiecare cabinet este compus din doi referenți juridici și doi asistenți;
- trei referenți juridici sunt repartizați fiecăreia dintre cele zece camere și își oferă serviciul tuturor judecătorilor camerei, potrivit nevoilor identificate<sup>18</sup>. În special,

---

<sup>17</sup> În ceea ce privește serviciile instituției, trebuie totuși subliniat că, în pofida intensificării activității judiciare, acestea au trebuit să facă obiectul unei reduceri a efectivelor ca măsură de economie bugetară (- 6,5 % în cinci ani, în perioada 2013-2017).

<sup>18</sup> În această măsură, viitoarea organizare internă a Tribunalului răspunde invitației făcute de Curtea de Conturi în raportul său special nr. 14/2017 („Examinarea performanței în materie de administrare a cauzelor la Curtea de Justiție a Uniunii Europene”) de „implementare a unei politici care să permită o alocare mai flexibilă a referenților juridici aflați în activitate”.



acești referenți juridici vor permite instanței să concentreze resurse mai importante acolo unde apar cerințe pentru soluționarea unor cauze dificile și/sau complexe.

## **II. MĂSURI DE ÎNSOȚIRE ADOPTATE DE TRIBUNAL**

---

Integrarea noilor judecători și a cabinetelor acestora a avut nevoie, din partea Tribunalului, de evoluții de ordin structural, organizațional și procedural pentru a adapta instanța la parametrii rezultați din extinderea sa și din transferul de competență subsecvent desființării Tribunalului Funcției Publice.

Aceste măsuri au avut în esență ca finalitate susținerea eficienței instanței și a coerenței jurisprudenței.

În acest context, trebuie subliniate anumite particularități ale contenciosului cu care este sesizat Tribunalul. Tribunalul este în principal responsabil de soluționarea acțiunilor directe în domenii adesea tehnice și/sau economice care ridică nu numai chestiuni de drept, ci și chestiuni de fapt complexe. El efectuează astfel o muncă de stabilire a faptelor care, în anumite cauze, se poate dovedi deosebit de laborioasă, după cum arată domnul L. M. Díez-Picazo Giménez. Lungimea memoriilor părților și volumul dosarelor atestă acest lucru.

Pe de altă parte, cauzele supuse aprecierii Tribunalului dau naștere în mod regulat unui contencios secundar cu privire la incidente de procedură, în special atunci când implică numeroase cereri de intervenție (care pot determina ele însele cereri de aplicare a regimului de confidențialitate deosebit de cronofage).

### **A. Măsuri care vizează susținerea eficienței instanței**

#### **1. Instrumente de monitorizare a performanței**

De la începutul anilor 2010, Tribunalul se bazează pe o serie de instrumente de monitorizare a performanței. Aceste instrumente au fost diversificate cu ocazia punerii în aplicare a celei de a treia faze a reformei.

Ele constau în esență în examinarea trimestrială, de către conferința președinților de cameră și la inițiativa președintelui Tribunalului, a rapoartelor și a statisticilor având ca obiect:

- identificarea cauzelor care prezintă o întârziere în privința termenelor interne<sup>19</sup> și asigurarea monitorizării periodice a tratamentului lor (inclusiv în ceea ce privește cauzele suspendate);
- cuantificarea, dacă este cazul, a cumulului zilelor de întârziere pentru fiecare judecător raportor (inclusiv evoluția acestui cumul în cursul ultimilor doi ani);
- prezentarea bilanțului cauzelor soluționate de judecătorul raportor (inclusiv evoluția acestora în cursul ultimilor trei ani);

---

<sup>19</sup> În această privință, trebuie arătat că, în cadrul punerii în aplicare a reformei, Tribunalul a adaptat unele dintre termenele sale interne pentru a ține seama de complexitatea variabilă a diferitor tipuri de cauze: termenul pentru depunerea raportului preliminar a fost astfel redus cu 25 % față de termenul standard (ajungând de la patru la trei luni) în cauzele în domeniul proprietății intelectuale și a fost extins cu 25 % în cauzele în domeniul concurenței, al ajutoarelor de stat și al măsurilor de protecție comercială, a căror complexitate și volum sunt substanțial superioare mediei. Această evoluție răspunde de asemenea unei invitații făcute de Curtea de Conturi în Raportul special nr. 14/2017 cu privire la instituirea unor termene adaptate în funcție de complexitatea cauzelor.

- listarea cauzelor atribuite (sau reatribuite) pe judecător raportor de la ultima reînnoire trienală;
- prezentarea tuturor cauzelor soluționate prin hotărâre în cursul ultimului an, evidențind durata procedurii defalcate pe faze de examinare a fiecărei cauze.

La această monitorizare trimestrială se adaugă, la fiecare șase săptămâni, o examinare care constă în măsurarea volumului curent de muncă (ce corespunde cauzelor în stare de judecată), cu scopul de a optimiza utilizarea resurselor în cadrul cabinetelor judecătorilor, de a asigura respectarea termenelor interne de prelucrare a dosarelor și, mai general, de a accelera și de a fluidiza soluționarea cauzelor pendinte.

Acest exercițiu se întemeiază pe examinarea tabelelor care prezintă portofoliile complete ale cauzelor în curs pe judecător raportor și care pun în evidență așa-numitele cauze „ajunse la maturitate”, adică gata pentru o analiză și o soluționare imediată de către judecătorul raportor, în vederea identificării unor eventuale situații de supraîncărcare în anumite cabinete sau, invers, a capacităților de tratament care se pot elibera temporar în cadrul cabinetelor altor judecători. Această examinare permite, în definitiv, să se aprecieze necesitatea reatribuirii cauzelor de la un judecător raportor la altul, conform articolului 27 alineatul (3)<sup>20</sup> din Regulamentul de procedură al Tribunalului, pentru a echilibra volumul de muncă și pentru a fluidiza soluționarea cauzelor.

Pe de altă parte, tot la fiecare șase săptămâni, președinții de cameră întocmesc tabele previzionale care listează cauzele în care proiectele de decizii pot fi transmise celei de lectori și corectori de hotărâri și ulterior Direcției generale multilingvism la diferite scadențe (6 săptămâni, 3 luni, 6 luni). Aceste date permit organizarea activității serviciilor care intervin ulterior fazei deliberărilor, informarea în timp util cu privire la prioritățile instanței și evitarea blocajelor care apar în anumite perioade ale anului.

## **2. Consolidarea implicării președintelui și a vicepreședintelui în activitatea jurisdicțională**

Președintele și vicepreședintele Tribunalului nu fac parte în mod permanent dintr-un complet obișnuit de trei sau de cinci judecători<sup>21</sup>. Totuși, participarea lor la lucrările camerelor a fost consolidată cu ocazia celei de a treia faze a reformei (anterior, această participare se limita, în ceea ce privește președintele, la soluționarea contenciosului privind măsurile provizorii și, în ceea ce privește vicepreședintele, la înlocuirea judecătorilor aflați într-un caz de împiedicare în cadrul completelor de cinci judecători).

Astfel, în temeiul Deciziei din 30 septembrie 2019 privind constituirea camerelor<sup>22</sup>, în fiecare an judecătoresc, vicepreședintele intră în componerea fiecăreia dintre cele zece camere care judecă în complet de cinci judecători, în limita unei cauze pe cameră<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> În temeiul acestei dispoziții: „[î]n interesul bunei administrări a justiției și cu titlu excepțional, președintele Tribunalului poate, înainte de prezentarea raportului preliminar vizat la articolul 87, prin decizie motivată și după consultarea judecătorilor interesați, să desemneze un alt judecător raportor. Dacă acesta nu face parte din camera căreia i-a fost atribuită inițial cauza, aceasta este judecată de camera în componerea căreia intră noul judecător raportor”.

<sup>21</sup> Ambii fac însă parte din Marea Cameră.

<sup>22</sup> JO 2019, C 372, p. 3.

<sup>23</sup> Potrivit următoarei ordini:

- prima cauză trimisă, prin decizia Tribunalului, unui complet extins format din cinci judecători ai Camerei întâi, ai Camerei a doua, ai Camerei a treia, ai Camerei a patra și ai Camerei a cincea;
- a treia cauză trimisă, prin decizia Tribunalului, unui complet extins format din cinci judecători ai Camerei a șasea, ai Camerei a șaptea, ai Camerei a opta, ai Camerei a noua și ai Camerei a zecea.

Pe de altă parte, președintele – care continuă să își asume competența de judecător delegat cu luarea măsurilor provizorii – îi înlocuiește pe judecătorii aflați într-un caz de împiedicare în completele de cinci judecători. Vicepreședintele asigură această înlocuire în completele de cinci de judecători atunci când președintele se află el însuși într-un caz de împiedicare. Vicepreședintele îl înlocuiește de asemenea pe președinte, în calitate de judecător delegat cu luarea măsurilor provizorii, în caz de împiedicare.

Aceste două măsuri au fost adoptate pentru ca instanța să beneficieze de experiența președintelui și a vicepreședintelui, în special în cauzele trimise unui complet extins<sup>24</sup>. Ele urmăresc de asemenea să permită președintelui și vicepreședintelui să lucreze în mod direct cu toți judecătorii Tribunalului în cadrul soluționării cauzelor judiciare.

### **3. Adaptarea modului de gestionare internă**

În vederea asigurării unei gestionări eficiente a resurselor, Tribunalul a instituit organisme destinate să faciliteze procesele decizionale, în special la nivelul conferinței plenare.

Conferința plenară este formațiunea Tribunalului care îi reunește pe toți membrii Tribunalului (judecători și grefier). Ea se convoacă o dată pe lună, cu excepția unei frecvențe mai ridicate atunci când împrejurările justifică acest lucru. De la 1 iulie 2015, existența conferinței plenare este consacrată în Regulamentul de procedură, iar competențele sale sunt expres prevăzute în acesta<sup>25</sup>. Anumite aspecte juridice (trimiteri unui complet extins), instituționale sau administrative [în special activitățile externe ale membrilor (articolul 8 din Codul de conduită al membrilor și al foștilor membri ai Curții de Justiție a Uniunii Europene) și deciziile de angajare a referenților juridici, lucrările diferitor comitete] sunt discutate în cadrul conferințelor plenare.

Constrângerile legate de extinderea efectivului de judecători au determinat Tribunalul să instituie, la 11 decembrie 2019, un Consiliu de gestiune compus din președinte, vicepreședinte și cinci membri aleși, al cărui rol constă, pe de o parte, prin delegare, în exercitarea unei părți a competențelor de care dispune conferința plenară în privința anumitor aspecte referitoare la personal și, pe de altă parte, în acordarea de asistență președintelui Tribunalului, la nevoie și la cererea acestuia, cu privire la anumite subiecte care pot fi dezbătute în cadrul conferinței plenare a Tribunalului.

De altfel, Tribunalul dispune de diferite comitete și grupuri de reflecție, creație a conferinței plenare, având în special misiunea de a pregăti deciziile acesteia din urmă. Este vorba în special despre:

- Comitetul „Regulamentul de procedură”, care este însărcinat cu supravegherea procedurală a activităților Tribunalului și cu elaborarea proiectelor de modificare a Regulamentului de procedură;
- Comitetul „Deontologie”, care are ca misiune consilierea și sprijinirea membrilor și a foștilor membri ai Tribunalului cu privire la obligațiile lor deontologice;

---

<sup>24</sup> În temeiul articolului 28 din Regulamentul de procedură, completul de judecată de trei judecători sesizat inițial cu cauza, președintele și vicepreședintele Tribunalului pot propune conferinței plenare trimiterea cauzelor care justifică acest lucru unui complet extins de cinci judecători sau Marii Camere.

<sup>25</sup> Articolul 42 referitor la conferința plenară prevede la alineatul (1) următoarele: „Deciziile care privesc chestiuni administrative și deciziile vizate la articolele 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31-33, 41, 56a și 224 sunt luate de Tribunal în cadrul conferinței plenare, la care participă, cu drept de vot, toți judecătorii, sub rezerva prevederilor contrare ale prezentului regulament. Grefierul asistă la conferința plenară, în afară de cazul în care Tribunalul decide altfel”.

- Comitetul „ Protecția datelor”, care este chemat să soluționeze plângerile împotriva deciziilor adoptate de grefier, atunci când acesta din urmă este responsabil de prelucrarea datelor în domeniul jurisdicțional<sup>26</sup>;
- grupul de reflecție „Chestiuni instituționale”, care reflectează asupra fondului diferitor problematici de ordin instituțional.

Membrii acestor comitete, precum și președintele fiecărui comitet, sunt desemnați de Tribunal la propunerea președintelui său, după consultarea vicepreședintelui.

Trebuie subliniată de asemenea existența unor grupuri informale de reflecție în domeniile în care Tribunalul dispune de camere specializate (proprietate intelectuală și funcție publică) prezidate de vicepreședinte în cadrul misiunii sale de menținere a coerenței jurisprudenței<sup>27</sup>.

În sfârșit, trebuie de asemenea subliniată importanța conferinței președinților de cameră, în care se reunesc de două ori pe lună președintele, vicepreședintele și cei zece președinți de cameră. Aceasta are în special misiunea să evoce situația lucrărilor în cadrul fiecărei camere, să examineze statisticile trimestriale distribuite de cabinetul președintelui Tribunalului, să reflecteze asupra metodelor de lucru și să își asume o misiune de coordonare a soluționării cauzelor pendente, inclusiv în ceea ce privește deciziile de publicare în Repertoriul jurisprudenței.

## **B. Măsuri care vizează susținerea coerenței jurisprudenței**

Coerența jurisprudenței este un element major al calității justiției, întrucât asigură securitatea juridică și egalitatea în fața justiției. Creșterea importantă a numărului de judecători ai Tribunalului a fost însoțită de măsuri destinate să răspundă acestei nevoi, a cărei acuitate este resimțită mai puternic în cadrul unei instanțe de dimensiuni extinse.

### **1. Modificarea structurii jurisdicționale**

Din luna septembrie 2007 până în luna septembrie 2016, organizarea jurisdicțională internă a Tribunalului se întemeia pe principiul potrivit căruia fiecare cameră de trei judecători judeca într-un singur complet, compus din președintele de cameră și doi judecători fișți. Astfel, în perioada trienală 2013-2016 și înainte de intrarea în funcție a judecătorilor din cadrul primei faze a reformei, Tribunalul era compus din nouă camere de trei judecători, prezidate de nouă președinți de cameră.

Pentru a evita creșterea excesivă a numărului de complete de judecată și dificultățile de coordonare care decurg din aceasta, instanța s-a structurat, începând din luna septembrie 2016, în nouă camere compuse din cinci judecători, fiecare dintre aceștia putând judeca în două complete de judecată de trei judecători prezidate de președintele camerei de cinci judecători.

Această nouă structură păstrează completul de trei judecători drept complet de judecată obișnuit, facilitează trimiterea cauzelor unor complete de cinci judecători, precum și înlocuirea în cadrul aceleiași camere a judecătorilor aflați într-un caz de împiedicare și

<sup>26</sup> Decizia Tribunalului din 16 octombrie 2019 de instituire a unui mecanism intern de control în materia prelucrării datelor cu caracter personal efectuate în cadrul atribuțiilor judiciare ale Tribunalului (JO 2019, C. 383, p. 4).

<sup>27</sup> A se vedea punctul II. B.2 de mai jos.

încredințează celor nouă președinți de cameră un rol mai important privind coordonarea cauzelor pendinte și coerența jurisprudențială<sup>28</sup>.

Cu ocazia celei de a treia faze a reformei din luna septembrie 2019, a fost adăugată o a zecea cameră potrivit aceluiași model. Pe de altă parte, modul de compunere a completelor de trei judecători a fost supus unei ajustări menite să asigure un amestec în cadrul camerelor<sup>29</sup>. Camerele compuse din cinci judecători judecă în prezent în șase complete de judecată de trei judecători diferite, fiecare prezidat de același președinte de cameră. Fiecare dintre judecători este astfel chemat să facă parte din complet cu toți ceilalți judecători ai camerei, ceea ce contribuie la coerența și la colegialitatea lucrărilor camerei.

## **2. Rolul vicepreședintelui**

Până în luna septembrie 2016, în contextul supraîncărcării instanței, vicepreședintele Tribunalului și-a asumat funcția de președinte de cameră și de judecător cu titlu deplin. Astfel, el participa pe deplin la activitatea jurisdicțională, în același temei ca și ceilalți președinți de cameră, în plus față de rolul său de asistare a președintelui.

Pentru a răspunde nevoilor sporite de coordonare care însoțesc dublarea numărului de judecători, funcția vicepreședintelui a evoluat în luna septembrie 2016. El îndeplinește începând de atunci o misiune specifică, care constă în conducerea unui pol de analiză juridică transversală în scopul coordonării, al coerenței, al sprijinirii în luarea deciziilor, al monitorizării juridice, al punerii în perspectivă a problematicilor și al partajării cunoștințelor<sup>30</sup>.

În acest temei, el ghidează lucrările grupurilor de reflecție (al căror rol constă în special în monitorizarea aporturilor jurisprudențiale și a apariției unor divergențe), elaborează analize ale jurisprudenței, organizează formări pentru referenții juridici și concepe documente de orientare și de sprijin în luarea deciziilor<sup>31</sup>. El realizează de asemenea o coordonare a cauzelor în amonte prin intermediul unui sistem de avertizare timpurie care se întemeiază pe examinarea rapoartelor preliminare, a notelor privind admisibilitatea și a memorandumurilor schimbate în cadrul tuturor cauzelor, chiar înainte ca acestea să fie discutate în ședință de cameră. Această examinare este esențială, întrucât urmărește să detecteze dacă soluțiile propuse de judecătorul raportor pot fi în dezacord cu jurisprudența existentă sau cu soluțiile sugerate de un alt judecător raportor. Ea permite astfel punerea în aplicare a unui sistem de avertizare într-un stadiu incipient al procedurii.

Pe de altă parte, două modificări – intrate în vigoare la 1 decembrie 2018 – au fost introduse în Regulamentul de procedură al Tribunalului pentru a-i conferi vicepreședintelui

---

<sup>28</sup> A se vedea comunicatul de presă al CJUE nr. 35/16 din 4 aprilie 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035ro.pdf>).

<sup>29</sup> Trebuie să se observe că, la data de 30 septembrie 2020, Tribunalul era compus din 50 de judecători. Dat fiind că președintele și vicepreședintele nu sunt repartizați în mod permanent unei camere, restul de 48 de judecători erau repartizați în opt camere compuse din cinci judecători și în două camere compuse din patru judecători.

<sup>30</sup> El are de asemenea în paralel funcții jurisdicționale: înlocuirea președintelui în calitate de judecător delegat cu luarea măsurilor provizorii în caz de împiedicare, participarea la Marea Cameră, participarea la activitatea completelor de cinci judecători, în limita unei cauze pe an și pe cameră.

<sup>31</sup> Această misiune o completează astfel pe cea atribuită până atunci conferinței președinților de cameră (care se întrunește de două ori pe lună), care constă în a examina – la inițiativa președintelui, a vicepreședintelui sau a unuia dintre președinții de cameră – dacă anumite cauze care ridică probleme juridice noi sau complexe merită o concertare între camere sau chiar să fie trimise Marii Camere.

Tribunalului competența de a-și asuma funcția de avocat general<sup>32</sup> și, respectiv, de a propune conferinței plenare, asemenea președintelui Tribunalului și camerei sesizate inițial cu cauza, să dispună trimiterea unei cauze unui camere care judecă în complet extins format din cinci judecători sau Marii Camere<sup>33</sup>. Este vorba despre instrumente destinate consolidării mijloacelor aflate la dispoziția vicepreședintelui Tribunalului pentru a-și continua misiunea de coordonare a cauzelor pendinte și de contribuire la coerența jurisprudenței.

### **3. Înființarea de camere specializate**

Sistemul de atribuire a cauzelor este prevăzut la articolele 25 și 26 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

În temeiul acestor dispoziții, președintele Tribunalului atribuie cauzele camerelor. Pentru cauzele atribuite camerei sale, fiecare președinte de cameră transmite președintelui Tribunalului, care decide, o propunere de desemnare a unui judecător raportor, precum și a unui complet de judecată (de trei judecători).

Criteriile în temeiul cărora sunt atribuite cauzele camerelor de către președinte sunt stabilite prin decizie a Tribunalului publicată în Jurnalul Oficial<sup>34</sup>.

Până în luna septembrie 2019, aceste criterii prevedeau ca atribuirea cauzelor să fie efectuată pe toate camerele, în conformitate cu patru sisteme de rotație distincte (cauze în domeniul concurenței, al ajutoarelor de stat și al măsurilor de protecție comercială, cauze în domeniul proprietății intelectuale, cauze de funcție publică și „celelalte cauze”<sup>35</sup>) stabilite în funcție de ordinea înregistrării cauzelor la grefă, înțelegându-se că președintele Tribunalului poate deroga de la aceste sisteme de rotație pentru a ține seama de conexitatea anumitor cauze sau pentru a asigura repartizarea echilibrată a volumului de muncă.

Aceste criterii au cunoscut o evoluție importantă în luna septembrie 2019, odată cu înființarea a două grupuri de camere specializate:

- patru camere (prima, a patra, a șaptea și a opta) se ocupă de contenciosul funcției publice (cauze introduse în temeiul articolului 270 TFUE și, dacă este cazul, al articolului 50 a din Protocolul privind statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene), potrivit unui sistem de rotație stabilit în funcție de ordinea înregistrării cauzelor la grefă;
- celelalte șase camere (a doua, a treia, a cincea, a șasea, a noua și a zecea) se ocupă de contenciosul proprietății intelectuale (mărci, desene și modele industriale și soiuri de plante).

Pe de altă parte, tuturor celor zece camere li se repartizează restul contenciosului, în conformitate cu două sisteme de rotație prevăzute anterior, și anume cele privind cauzele în domeniul concurenței, al ajutoarelor de stat și al măsurilor de protecție comercială și, respectiv, „celelalte cauze”.

Acest sistem permite concentrarea examinării a două tipuri de contencios specifice (funcție publică și proprietate intelectuală) în cadrul a două grupuri mai restrânse de camere

---

<sup>32</sup> Trebuie arătat că, până la data de 30 septembrie 2020, această posibilitate nu a fost utilizată.

<sup>33</sup> Modificări introduse la articolul 3 alineatul (3) și la articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului (JO 2018, L 240, p. 67).

<sup>34</sup> JO 2019, C 372, p. 2.

<sup>35</sup> Această categorie acoperă o mare varietate de materii, printre care: politica externă și de securitate comună (măsuri restrictive), contenciosul bancar și financiar, achizițiile publice, accesul la documente și politica agricolă.

(cuprinzând 20 și, respectiv, 28 de judecători), asigurându-se în același timp că, în paralel, se încredințează camerelor examinarea unor cauze în materii diversificate.

### **III. EVALUAREA EFECTELOR REFORMEI**

---

Potrivit considerentului (5) al Regulamentului 2015/2422, obiectivul reformei Tribunalului era dublu: reducerea în scurt timp atât a volumului cauzelor aflate pe rol, cât și a duratei excesive a procedurilor în fața instanței. Pe de altă parte, în interesul autorității, al coerenței, al clarității și – în definitiv – al calității jurisprudenței, creșterea capacității de a judeca a Tribunalului trebuia de asemenea să determine o creștere a numărului de cauze trimise unui complet extins de cinci judecători<sup>36</sup>.

Efectele reformei vor fi astfel evaluate în lumina acestor obiective. Totuși, s-a considerat adecvat, pentru a se ține seama în modul cel mai complet de efectele reformei, să se fundamenteze analiza pe un ansamblu mai variat de indicatori, atât cantitativi, cât și calitativi, recunoscuți ca pertinenti în vederea evaluării performanței sistemelor judiciare<sup>37</sup>.

#### **A. Indicatori cantitativi**

##### **1. Evoluția cauzelor introduse**

Evoluția cauzelor introduse nu este, în sine, un indicator de performanță al instanței, deși poate să reflecte, fără ca acest lucru să fie precis măsurabil, gradul de încredere a justițiabililor în instanță și/sau gradul de neîncredere sau de nemulțumire față de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile pârâte. În plus, numărul de cauze introduse depinde de activitatea normativă a acestora din urmă, precum și de evoluția competențelor Uniunii.

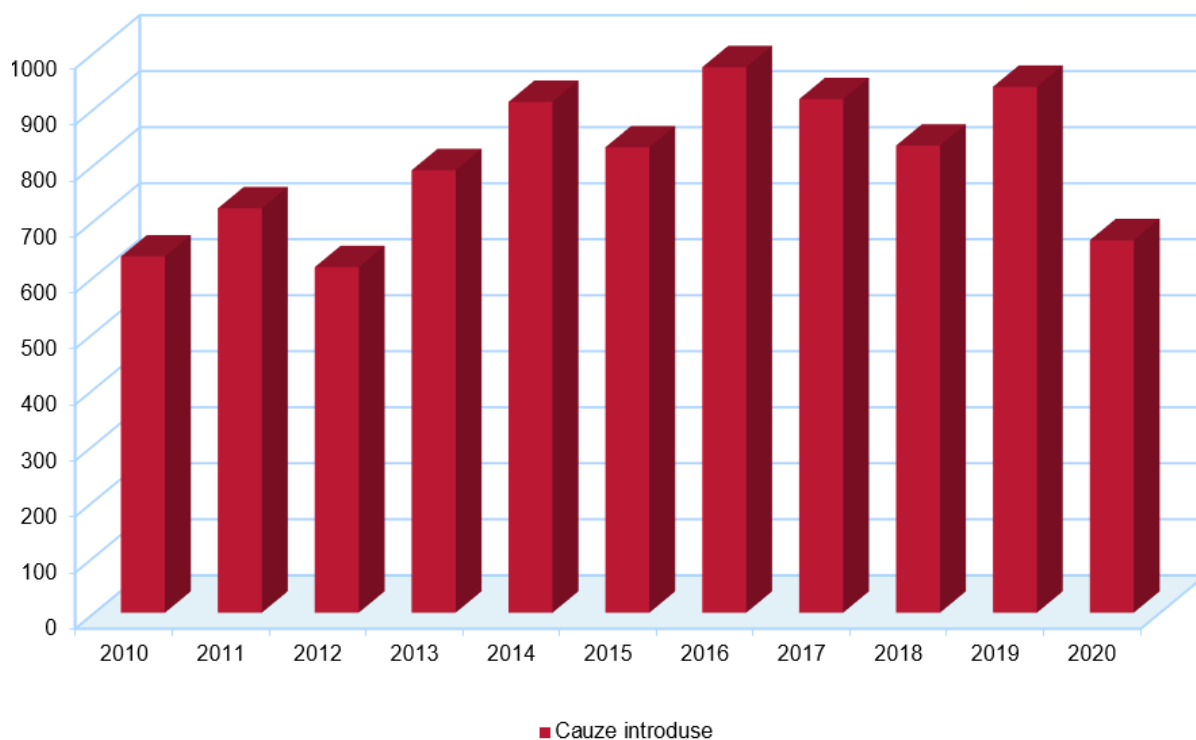
Cu toate acestea, numărul și natura cauzelor introduse au incidență asupra analizei anumitor indicatori de performanță (în special numărul de cauze pendinte și, eventual, numărul de cauze soluționate) și trebuie, în acest temei, să fie expuse în mod preliminar.

---

<sup>36</sup> „Activitatea Tribunalului în anul 2018” de domnul Marc Jaeger, președintele Tribunalului, Raport anual 2018 – Activitatea judiciară, p. 163. A se vedea de asemenea comunicatul de presă al CJUE nr. 35/16 din 4 aprilie 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035ro.pdf>), care subliniază că noua structură jurisdicțională a Tribunalului „va facilita trimiterea cauzelor la complete de cinci judecători”, precum și comunicatul de presă al Consiliului Uniunii Europene din 3 decembrie 2015, care indică faptul că reforma „va permite de asemenea Tribunalului să se pronunțe în mai multe cazuri în camere de cinci judecători, ceea ce va permite o dezbateră mai aprofundată a cazurilor importante” (<https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

<sup>37</sup> A se vedea în această privință lucrările conduse de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) sub egida Consiliului Europei, precum și de Comisia Europeană, în special tabloul de bord al justiției Uniunii Europene ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf)) și „EU Quality of Public Administration Toolbox” (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130699699>), precum și diversele studii efectuate în cadrul programului „Justiție”.

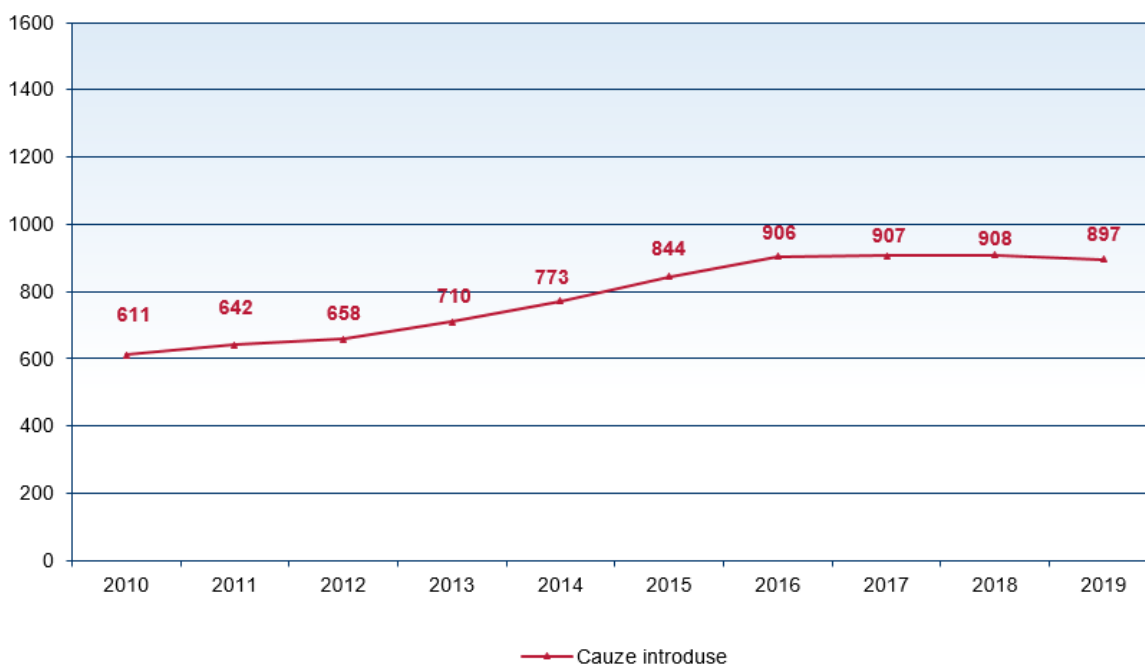
a) Date generale



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cauze introduse	636	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Date actualizate la 30.9.2020

**Activitatea generală a Tribunalului - Medii trienale (cauze introduse)**



Mediile trienale sunt stabilite luând în considerare datele din anul „n” și cele din anii „n-1” și „n-2”.

Date actualizate la 30.9.2020



Din aceste date generale se pot evidenția următoarele constatări:

- în anii anteriori reformei, numărul cauzelor introduse la Tribunal a crescut în mod regulat, o creștere de 38 % din anul 2010 până în anul 2015<sup>38</sup>;
- punerea în aplicare a celei de a doua faze a reformei, în luna septembrie 2016, a condus la o creștere a numărului de cauze introduse în legătură cu transferul de competență în domeniul funcției publice, reprezentând 163 de cauze în anul 2016 (dintre care 123 introduse inițial la Tribunalul Funcției Publice și transferate Tribunalului) și între 80 și 100 de cauze anual între anii 2017 și 2018;
- din anul 2016 numărul de cauze introduse cunoaște o anumită stabilitate;
- nivelul cauzelor introduse scade ușor în anul 2020, în contextul crizei sanitare<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Baza de calcul se întemeiază pe medii triennale care permit, prin atenuarea efectului „dinți de fierăstrău” [cu urcușuri și coborâșuri] al cifrelor anuale (care sunt supuse unor factori conjuncturali), să se dea o imagine mai corectă a tendințelor globale.

<sup>39</sup> Potrivit datelor actualizate la 15.10.2020, numărul cauzelor introduse era de 691.

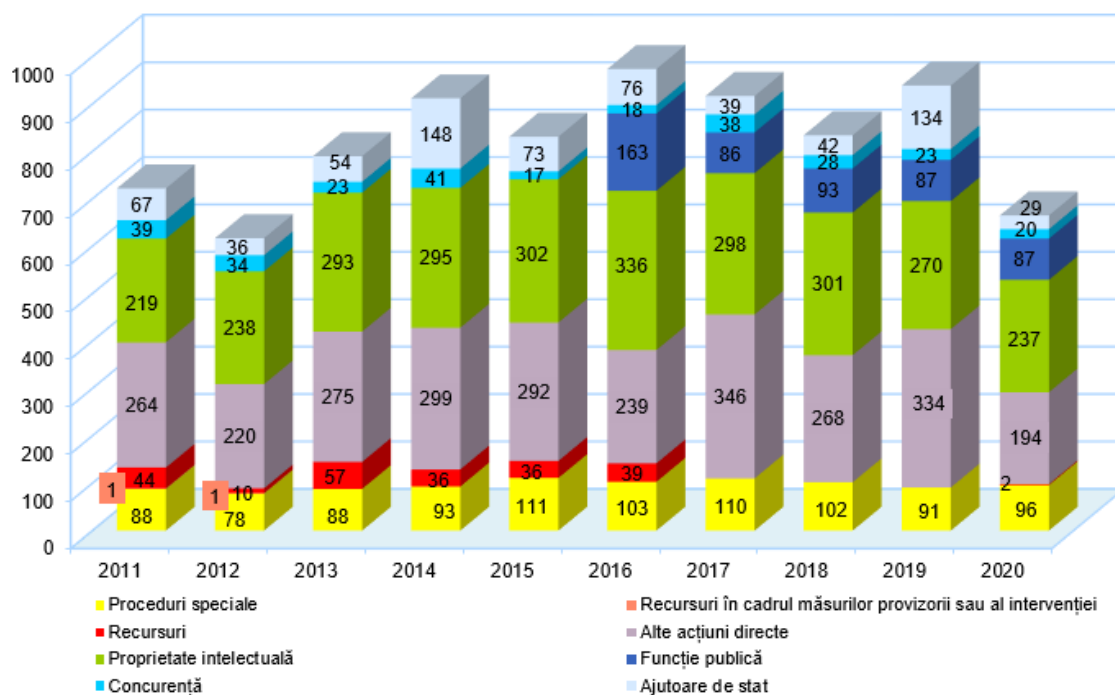
b) Repartizare pe domenii

**Cauze introduse - Domeniul acțiunii**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accesul la documente	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Achiziții publice	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Acțiunea externă a Uniunii Europene	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Aderarea noilor state			1							
Agricultură	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Ajutoare de stat	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Apropierea legislațiilor			13		1	1	5	3	2	
Asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări			1							
Cercetarea, dezvoltarea tehnologică și spațiul	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Cetățenia Uniunii				1					1	1
Clauză compromisorie	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Coeziune economică, socială și teritorială	3	4	3	3	5	2	3		3	
Concurență - Concentrare de întreprinderi	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Concurență - Înțelegeri	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Concurență - Întreprinderi publice				1						
Concurență - Poziție dominantă	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Cultură			1			1				
Dispoziții financiare (buget, cadru financiar, resurse proprii, combaterea fraudei)		1		4	7	4	5	4	5	4
Drept instituțional	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Dreptul întreprinderilor				1	1					
Educație, formare profesională, tinerete și sport	2	1	2		3	1		1	1	
Energie	1	1	1	3	3	4	8	1	8	8
Fiscalitate	1	1	1	1	1	2	1	2		
Înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (Regulamentul REACH)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Libera circulație a capitalurilor					2	1		1		
Libera circulație a mărfurilor			1		2	1				
Libera circulație a persoanelor					1	1	1	1	2	
Libera prestare a serviciilor		1		1		1				
Libertatea de stabilire				1				1		
Măsuri restrictive (Acțiunea externă)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Mediu	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Ocuparea forței de muncă			2							
Politica comercială	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Politica comună în domeniul pescuitului	3		3	3		1	2	3		
Politica economică și monetară	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Politica economică și monetară - Supravegherea instituțiilor de credit										1
Politica externă și de securitate comună			2			1			1	
Politica industrială				2						
Politica socială	5	1		1		1		1	1	
Proprietate intelectuală și industrială	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Protecția consumatorilor			1	1	2	1		1	1	1
Rețele transeuropene			3				2	1	1	1
Sănătate publică	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Securitatea socială a lucrătorilor migranți			1							
Spațiul de libertate, securitate și justiție	1		6	1		7		2	1	
Transporturi	1		5	1				1	1	2
Turism			2							
Uniunea vamală și Tariful vamal comun	10	6	1	8		3	1		2	
<b>Total Tratatul CE/TFUE</b>	<b>587</b>	<b>527</b>	<b>645</b>	<b>777</b>	<b>684</b>	<b>669</b>	<b>721</b>	<b>638</b>	<b>761</b>	<b>480</b>
Statutul funcționarilor	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Proceduri speciale	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>722</b>	<b>617</b>	<b>790</b>	<b>912</b>	<b>831</b>	<b>974</b>	<b>917</b>	<b>834</b>	<b>939</b>	<b>665</b>

Date actualizate la 30.9.2020

## Cauze introduse - Natura procedurilor<sup>1</sup>



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total</b>	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

<sup>1</sup>La 1 septembrie 2016, 123 de cauze în domeniul funcției publice și 16 proceduri speciale în acest domeniu au fost transferate Tribunalului.

Date actualizate la 30.9.2020

Analiza acestor date permite evidențierea următoarelor tendințe:

- stabilitatea și predominanța, în jurul unei treimi din cauzele introduse, a numărului de cauze în domeniul proprietății intelectuale<sup>40</sup>;
- stabilitatea contenciosului funcției publice;
- o anumită stabilitate a contenciosului în domeniul concurenței, care se situează la un nivel scăzut (aproximativ douăzeci de acțiuni în medie pe an din anul 2015), dar ale cărui cauze reprezintă în mod individual un volum de muncă (în termeni de cantitate și de complexitate) cu mult superior mediei cauzelor care fac parte din celelalte domenii;
- importanța contenciosului în domeniul ajutoarelor de stat, ale cărui cauze se caracterizează de asemenea prin volumul și complexitatea lor;
- existența unui contencios recurent și stabil, reprezentând un număr de cauze limitate: măsuri de protecție comercială, acces la documente, achiziții publice, agricultură;
- expunerea instanței la activitatea legislativă, de reglementare și decizională a instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor, după cum o ilustrează apariția unor cauze – uneori numeroase și complexe – în domenii noi, precum contenciosul măsurilor

<sup>40</sup> Trebuie totuși subliniat că aceste cauze reprezintă în mod individual un volum de muncă semnificativ mai redus decât media cauzelor care fac parte din celelalte domenii (cu excepția procedurilor speciale, al cărui volum de muncă este în medie inferior celui al cauzelor în domeniul proprietății intelectuale).

restrictive în cadrul PESC, contenciosul în domeniul substanțelor chimice<sup>41</sup> sau, mai recent, contenciosul referitor la normele prudențiale în materie bancară și financiară.

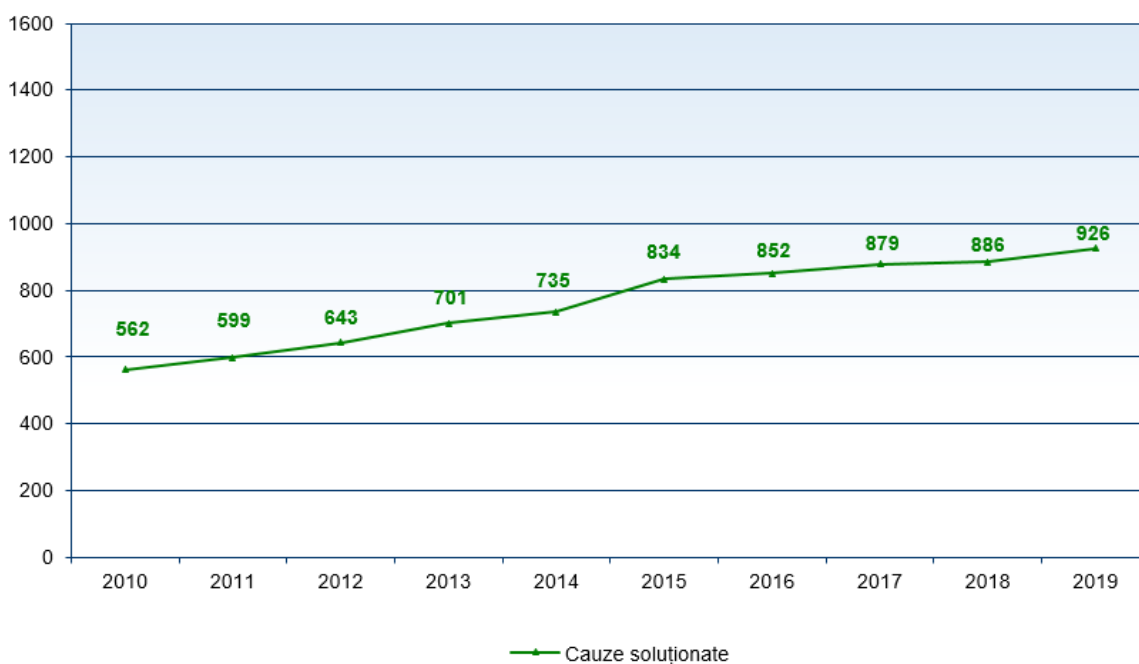
#### CONCLUZIE

Punerea în aplicare a reformei a fost însoțită de o ușoară creștere (de la 5 la 10 %) a numărului de cauze introduse, corespunzătoare transferului de competență în domeniul funcției publice. Din anul 2016, numărul de cauze introduse poate fi considerat în mod global stabil, cu o ușoară scădere totuși în anul 2020, în contextul crizei sanitare.

## 2. Evoluția cauzelor soluționate

Numărul de cauze soluționate anual depinde de resursele alocate, de eficiența metodelor de lucru și, eventual, de numărul de cauze introduse.

### Activitatea generală a Tribunalului - Medii trienale (cauze soluționate)



Mediile trienale sunt stabilite luând în considerare datele din anul „n” și cele din anii „n-1” și „n-2”.

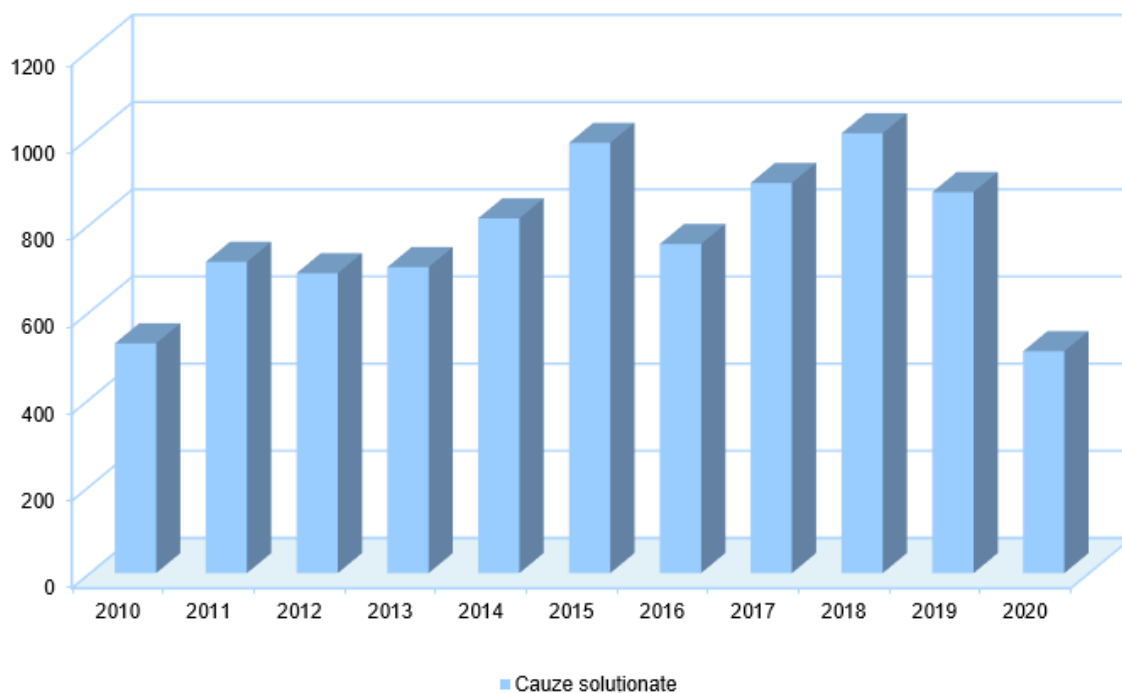
Date actualizate la 30.9.2020

<sup>41</sup> Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO 2007, L 136, p. 3, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3).

Din datele de mai sus referitoare la mediile triennale reiese că numărul de cauze soluționate este în constantă creștere din anul 2010. Această creștere și-a urmat cursul de la punerea în aplicare a reformei.

Examinarea datelor anuale permite totuși să se precizeze și să se nuanceze această constatare. Astfel, în ceea ce privește numărul de cauze soluționate:

- anul 2015 – care precedă anului punerii în aplicare a primelor două faze ale reformei – a cunoscut un nivel important, cu 987 de cauze;
- anul 2016 prezintă o scădere, cu 755 de cauze, urmată de o primă creștere în 2017 (+ 18,5 %), apoi de o a doua în 2018 (+ 12,7 %), cu 1009 cauze – record istoric al instanței;
- anul 2019 a cunoscut o scădere (- 13,4 %), cu 874 de cauze;
- în cursul celor patru ani anteriori reformei (din anul 2012 până în anul 2015), Tribunalul a soluționat, în medie, 797,7 cauze pe an; în cursul celor patru ani ulteriori primei faze a reformei (din anul 2016 până în anul 2019), acesta a soluționat, în medie, 883,2 cauze pe an, respectiv o creștere de 10,7 %;
- anul 2020 arată o scădere în cursul primelor trei trimestre, a căror extrapolare pe o bază anuală ar conduce la un număr aproximativ de 700 de cauze<sup>42</sup>.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cauze soluționate	527	714	688	702	814	987	755	895	1.009	874	509

Date actualizate la 30.9.2020

Este dificil să se tragă concluzii definitive din această analiză, ținând seama de lipsa distanței temporale necesare aprecierii rezultatelor unei reforme eșalonate, a cărei primă etapă a avut loc în luna aprilie 2016, iar ultima, în luna septembrie 2019.

<sup>42</sup> Potrivit datelor actualizate la 15.10.2020, numărul de cauze soluționate era de 599.

Cu toate acestea, se poate arăta că cei doi ani care au cunoscut scăderi de productivitate (2016 și 2019) erau ani atât de reînnoire parțială, cât și de punere în aplicare a fazelor reformei. Cu aceste două ocazii, au avut loc plecarea unor judecători experimentați și înlocuirea lor cu noi judecători, precum și numirea unor judecători suplimentari în cadrul instanței, care a trebuit să își organizeze atât structura, cât și metodele de lucru în vederea adaptării lor la extinderea instanței. Pe de altă parte, fiecare reînnoire trienală conduce la o recompunere a camerelor și la reatribuirea anumitor cauze (20 % din totalul cauzelor pendinte au trebuit să fie reatribuite unui alt judecător raportor în luna septembrie 2019, ceea ce a avut o incidență asupra instrumentării mai multor cauze).

Aceste împrejurări excepționale<sup>43</sup> au avut în mod necesar și obiectiv un impact asupra eficienței instanței. Impactul menționat este deosebit de vizibil dacă se compară rezultatele primelor trei trimestre ale anului calendaristic cu cele ale celui de al patrulea trimestru, perioadă imediat ulterioară reînnoirii trienale și punerii în aplicare a celei de a doua și a celei de a treia faze ale reformei (care au avut loc în luna septembrie a anilor 2016 și 2019).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cauze soluționate <i>An complet</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Cauze soluționate <i>Trim. 1-Trim. 3</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Cauze soluționate <i>Trim. 4</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

Din tabelul de mai sus reiese că scăderea productivității observată în anul 2019 are drept cauză un al patrulea trimestru în special mai puțin productiv (- 52,4 % în raport cu aceeași perioadă din anul 2018), în timp ce primele trei trimestre arată un nivel de activitate ridicat (+ 9,2 % în raport cu aceeași perioadă din anul 2018). Același fenomen poate fi observat în anul 2016, dar și în anul 2013 – de asemenea an de reînnoire parțială.

Capacitatea reală de a judeca a Tribunalului nu ar fi putut fi evaluată în mod normal decât – cel mai devreme – la sfârșitul anului 2020. Criza sanitară, în special imposibilitatea Tribunalului de a fixa ședințe între 16 martie și 25 mai 2020 și dificultățile practice întâmpinate de atunci, are drept consecință că rezultatele anului 2020 nu vor putea fi considerate reprezentative.

<sup>43</sup> Dintre cei 50 de judecători în funcție la 30 septembrie 2020, doar 14 intraseră în funcție înainte de punerea în aplicare a reformei, respectiv mai puțin de 30 % din efectiv.

## CONCLUZIE

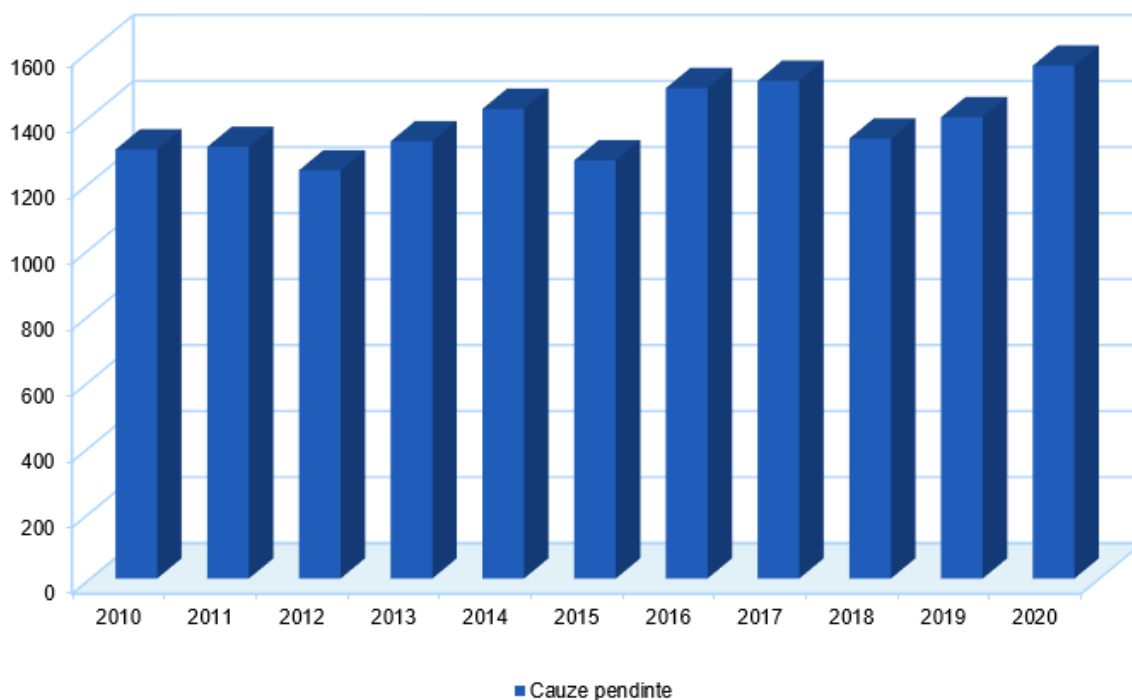
Punerea în aplicare a reformei a fost însoțită în mod global de o creștere a numărului de cauze soluționate și a permis instanței să atingă un record istoric al cauzelor soluționate în anul 2018. Lipsa unei distanțe temporale față de ultima fază a reformei, pe de o parte, și impactul asupra eficienței instanței al reînnoirilor triennale și al restructurării instanței în anul 2016 și în anul 2019, pe de altă parte, nu permit totuși să se evalueze pe deplin, la această dată, efectele reformei asupra capacității de soluționare a cauzelor de către Tribunal, cu atât mai puțin cu cât anul 2020 nu va putea fi considerat reprezentativ, având în vedere perturbările cauzate de criza sanitară.

### 3. Evoluția cauzelor pendinte

Cauzele pendinte sunt un indicator al volumului global de muncă al instanței la un moment dat. Numărul acestora este rezultatul fluxului de cauze introduse și al fluxului de cauze soluționate. Reducerea numărului de cauze pendinte figurează printre obiectivele urmărite de reformă, potrivit considerentului (5) al Regulamentului 2015/2422.

#### a) Date generale

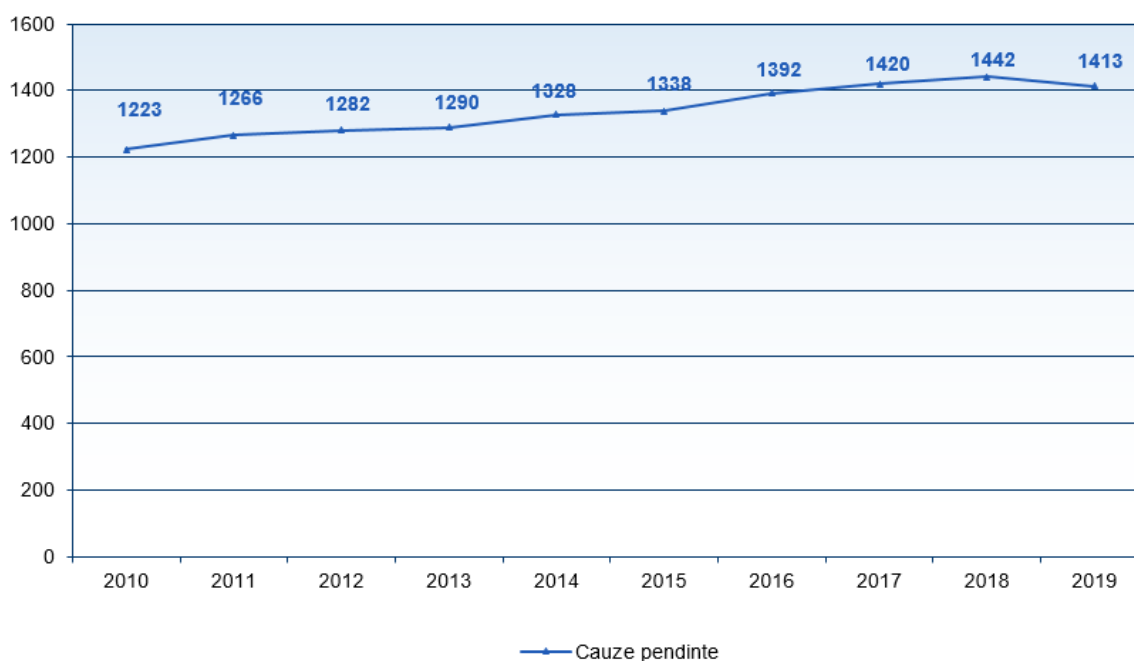
#### Activitatea generală a Tribunalului - Cauze pendinte



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cauze pendinte	1.300	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Date actualizate la 30.9.2020

## Activitatea generală a Tribunalului - Medii triennale (cauze pendinte)



Mediile triennale sunt stabilite luând în considerare datele din anul „n” și cele din anii „n-1” și „n-2”.

Din datele de mai sus reiese că, după o creștere în anii 2016 și 2017, legată în special de transferul stocului de cauze al Tribunalului Funcției Publice (123 de cauze) și de introducerea unui grup mare de cauze conexe în domeniul bancar și financiar (99 de cauze), numărul cauzelor pendinte a cunoscut o scădere semnificativă în anul 2018 (- 175 de cauze, respectiv o scădere de 11,6 %).

Creșterea stocului de cauze pendinte în anul 2019 și în anul 2020 constituie însă un motiv de îngrijorare<sup>44</sup>. Ea s-ar putea explica totuși, cel puțin în parte, prin scăderea productivității, analizată anterior, ca urmare a reînnoirii parțiale și a reorganizării complete a instanței în luna septembrie 2019, pe de o parte, și prin criza sanitară, pe de altă parte. Revine Tribunalului sarcina de a pune în aplicare foarte rapid toate mijloacele interne care permit să se răspundă acestei constatări nesatisfăcătoare, astfel încât aceasta din urmă să poată fi considerată trecătoare.

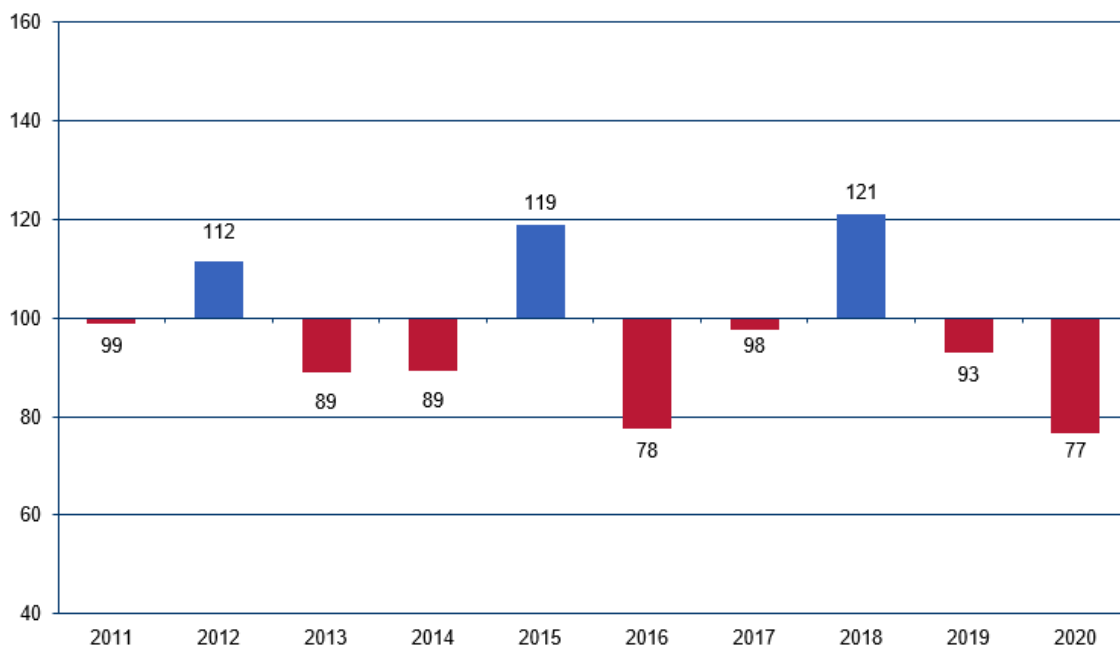
Rata de variație a stocului de cauze („clearance rate”) de 121 % observată în anul 2018 oferă o indicație a performanței pe care instanța este capabilă să o furnizeze la atingerea capacității sale normale.

<sup>44</sup> Potrivit datelor actualizate la 15.10.2020, numărul cauzelor pendinte era de 1490.



### Activitatea generală a Tribunalului -

#### Rata de variație a stocului de cauze („clearance rate”)

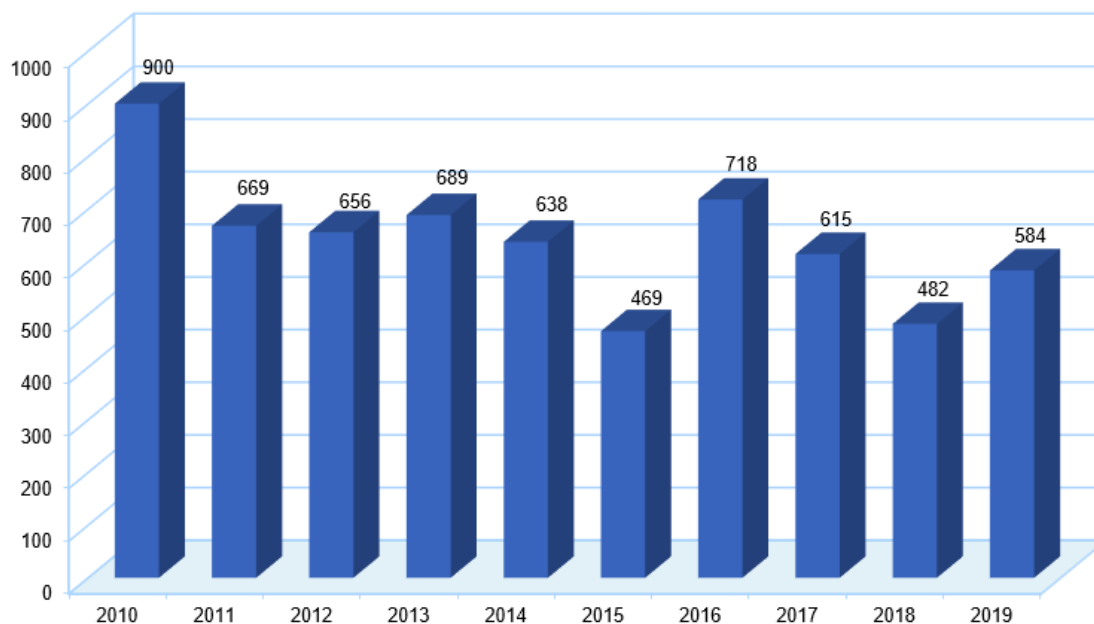


Exprimă raportul dintre cauzele soluționate și cauzele introduse, procentual. O valoare mai mare de 100 % indică faptul că au fost soluționate mai multe cauze decât au fost introduse în cursul anului în cauză.

*Clearance rate* este un indicator definit de CEPEJ (Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției) din cadrul Consiliului Europei și preluat în *EU Justice Scoreboard* al Comisiei Europene.

Pe de altă parte, durata teoretică a soluționării cauzelor pendinte a cunoscut o ameliorare progresivă după creșterea cunoscută în anul 2016, ca urmare a transferului cauzelor în domeniul funcției publice. Aceste informații exprimă timpul, în număr de zile, care ar fi necesar pentru soluționarea numărului de cauze pendinte la sfârșitul anului, pe baza numărului de cauze soluționate în cursul aceluiași an.

**Activitatea generală a Tribunalului -  
Durata teoretică în zile a soluționării numărului de cauze pendinte („disposition time”)**

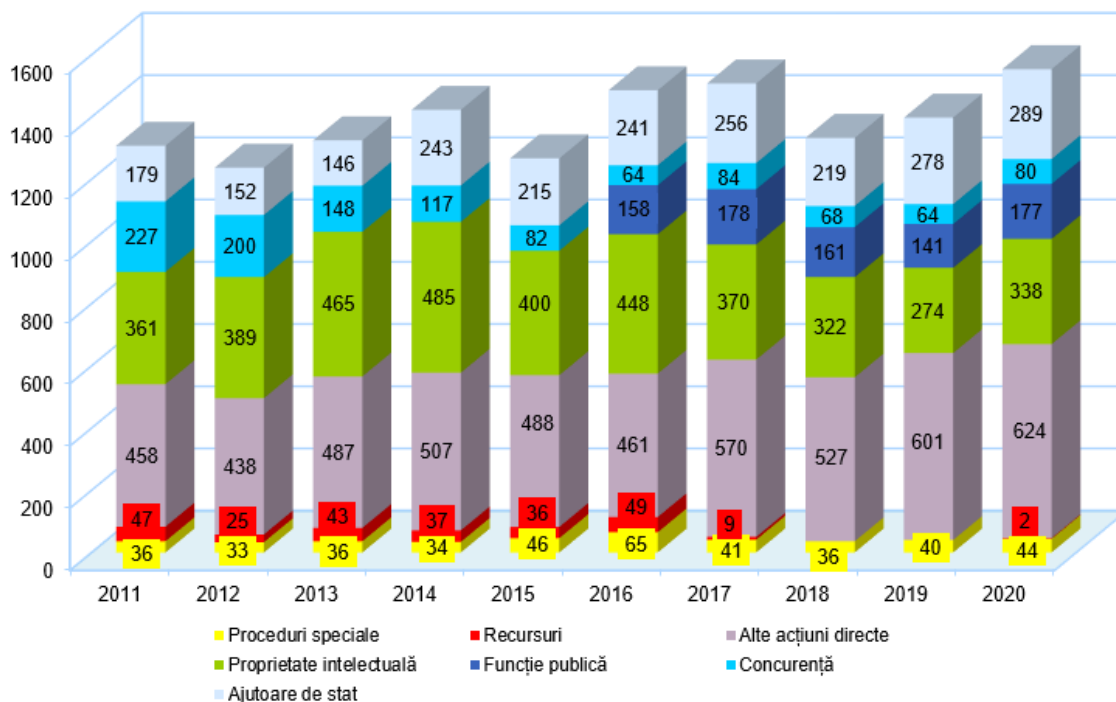


Exprimă în număr de zile timpul care ar fi necesar pentru a soluționa numărul de cauze pendinte la sfârșitul anului, pe baza numărului de cauze soluționate în cursul aceluiași an.

*Disposition time* este un indicator definit de CEPEJ (Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției) din cadrul Consiliului Europei și preluat în *ELJ Justice Scoreboard* al Comisiei Europene.

**b) Date suplimentare**

**Cauze pendinte - Natura procedurilor**



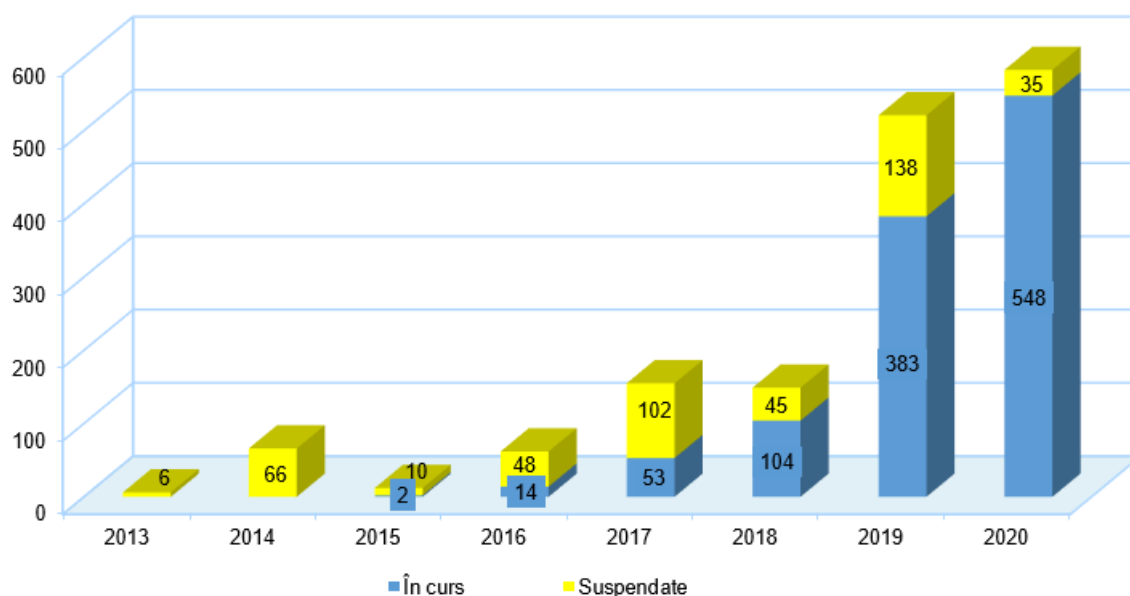
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total</b>	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Repartizarea cauzelor pendinte pe domenii în anul 2020 evidențiază:

- o tendință de creștere a categoriei „alte acțiuni directe”, care se explică în parte prin existența a două mari grupuri de cauze conexe (reprezentând aproape 200 de cauze) în domeniul bancar și financiar, pe de o parte, și al drepturilor la pensie ale unor foști parlamentari europeni, pe de altă parte;
- menținerea la un nivel substanțial (mai mare de 20 %) a proporției cauzelor în domeniul proprietății intelectuale;
- relativa stabilitate, din anul 2016, a stocului cauzelor în domeniul funcției publice, al concurenței și al ajutoarelor de stat.

### Cauze pendinte - Defalcare în funcție de anul introducerii

Repartizare în anul 2020



Anul introducerii	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total</b>	6	66	12	62	155	149	521	583

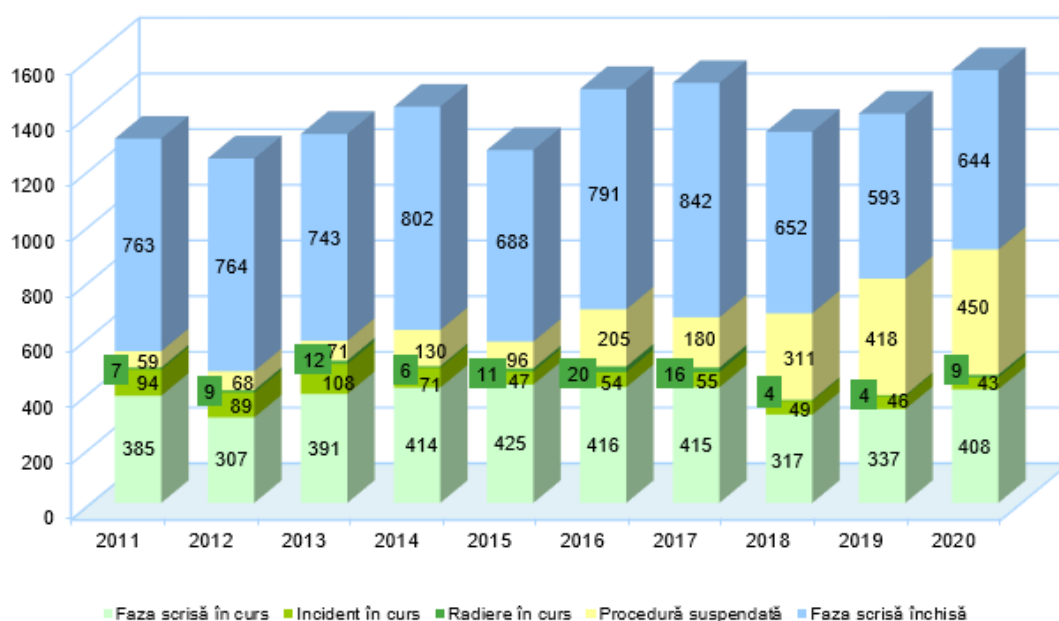
Aceste date permit să se constate că aproape 80 % din cauzele pendinte din stocul Tribunalului sunt cauze introduse recent (din anul 2018 până în anul 2020) și că peste 70 % din cauzele pendinte au fost introduse începând cu anul 2019. Cauzele a căror dată de introducere este anterioară anului 2017 fie sunt suspendate, fie sunt cauze în curs de soluționare care au făcut anterior obiectul unei suspendări.

Dintre cauzele pendinte, este interesant să se arate că un număr important și neegalat istoric de cauze sunt suspendate. Suspendarea este o decizie procedurală întemeiată pe articolul 69 din Regulamentul de procedură al Tribunalului și care are ca efect întreruperea tuturor termenelor procedurale<sup>45</sup>. Mai multe situații pot justifica suspendarea procedurii: cererea unei părți principale, cu acordul celeilalte părți principale, existența unei cauze conexe sau aflate în legătură pendinte în fața Curții de Justiție (un recurs sau o întrebare preliminară) și a cărei

<sup>45</sup> Cu excepția termenului de intervenție prevăzut la articolul 143 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

soluționare trebuie așteptată pentru a putea examina cauza la Tribunal sau chiar motive legate de buna administrare a justiției (de exemplu, în cazul unor grupuri de cauze conexe, atunci când Tribunalul a identificat una sau mai multe cauze-pilot). Recurgerea la suspendare poate constitui un factor de eficiență în soluționarea cauzelor, dat fiind că raționamentul juridic reținut fie de Tribunal în cadrul unei cauze-pilot, fie de Curte în cadrul unei cauze conexe sau aflate în legătură va putea fi transpus în cazul cauzelor suspendate care ridică aceeași problemă de drept. Chiar dacă numărul cauzelor suspendate este foarte ridicat, trebuie să se constate că șase grupuri de cauze – care privesc fiecare aceleași chestiuni de drept – reprezintă numai ele peste 70 % din totalul cauzelor suspendate. Cu toate acestea, este necesar ca Tribunalul să se asigure că principiul contradictorialității poate fi pe deplin respectat după reluarea procedurii în cauzele care au fost suspendate.

### Cauze pendinte - Stadiul procedurii



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total</b>	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Date actualizate la 30.9.2020

În graficul de mai sus, cauzele care pot face obiectul unei analize complete a judecătorului raportor sunt cele a căror fază scrisă a procedurii este închisă. Volumul acestei categorii de cauze, care este un indicator al volumului de lucru actual al instanței, a scăzut semnificativ în termeni absoluți de la punerea în aplicare a reformei. Respectiva diminuare este și mai semnificativă atunci când volumul cauzelor a căror fază scrisă este închisă este raportat la numărul de judecători.

În cursul celor trei ani anteriori punerii în aplicare a reformei, media numărului de cauze în care faza scrisă a procedurii era închisă era de 26,6 cauze pe judecător. La 30 septembrie 2020, acest număr era de 12,9 cauze pe judecător<sup>46</sup>. Deși această reducere a volumului de

<sup>46</sup> Baza de calcul la 30.9.2020.

muncă este reală, trebuie totodată arătat că numărul de referenți juridici repartizat în medie fiecărui judecător a scăzut de asemenea<sup>47</sup>, dar în proporții mai mici.

Totuși, evaluarea volumului mediu de muncă trebuie să ia în considerare și toate cauzele la care participă fiecare judecător, iar nu numai cauzele în care acesta îndeplinește funcția de judecător raportor. Astfel, deciziile pronunțate de instanțele Uniunii sunt rezultatul unei activități colegiale la care participă în mod activ toți judecătorii completului de judecată. Or, după cum reiese din analiza realizată în continuare (a se vedea III. B.1. de mai jos), numărul cauzelor trimise unui complet extins, care era la un nivel foarte scăzut înainte de reformă, a crescut imediat după punerea în aplicare a reformei. Astfel, în timp ce 1,1 % din cauzele soluționate în anul 2015 a fost tratat de o cameră de cinci judecători, această cifră se ridică la aproximativ 6,7 % în anul 2019 și la 8,6 % în anul 2020. Așadar, activitatea judecătorilor în funcția lor de judecători care fac parte din completele de judecată s-a intensificat în urmărirea unui obiectiv de calitate.

#### **CONCLUZIE**

Numărul de cauze pendente, după o creștere tranzitorie legată de transferul cauzelor în domeniul funcției publice, a cunoscut o diminuare în anul 2018, ca urmare a punerii în aplicare a reformei. Analiza numărului de cauze pendente la data redactării prezentului raport prezintă o proporție crescută, în rândul acestora, a cauzelor suspendate și o reducere sensibilă a volumului mediu de muncă pe judecător raportor. În paralel, activitatea judecătorilor în funcția lor de judecători care fac parte din completele de judecată s-a dezvoltat în urmărirea unui obiectiv de calitate. Creșterea stocului de cauze pendente în anul 2019 și în anul 2020 constituie un motiv de îngrijorare, chiar dacă se poate considera că aceasta este legată, cel puțin în parte, de reînnoirea parțială și de reorganizarea completă a instanței în luna septembrie 2019, pe de o parte, și de criza sanitară, pe de altă parte. Revine Tribunalului sarcina de a pune în aplicare foarte rapid toate mijloacele interne care permit să se răspundă acestei constatări nesatisfăcătoare, astfel încât aceasta din urmă să poată fi considerată trecătoare.

---

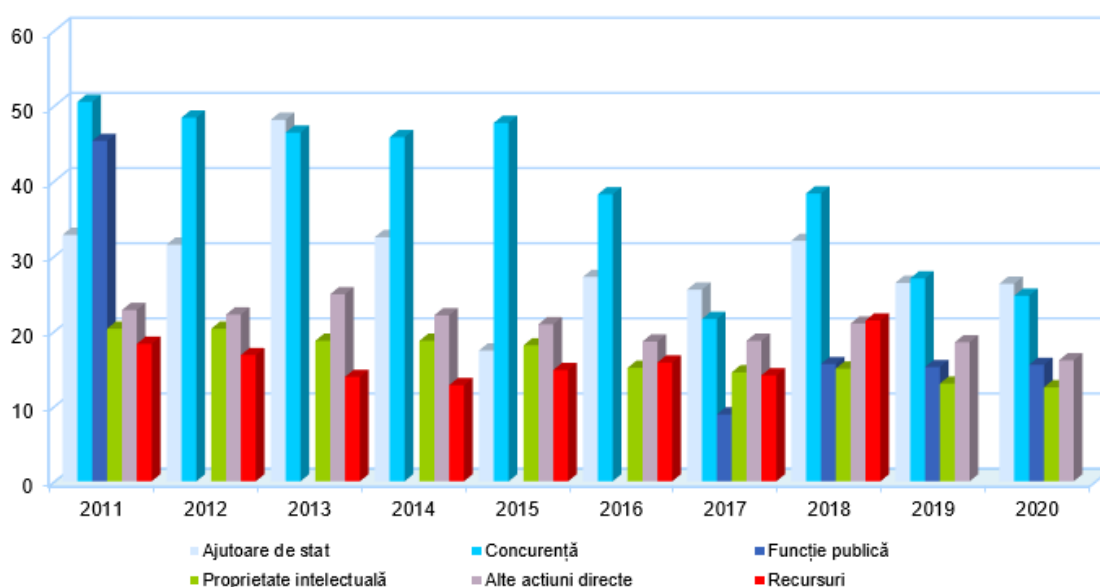
<sup>47</sup> Ținând seama de cei nouă referenți juridici care erau repartizați camerelor între 2014 și 2016 și de punerea în aplicare a celei de a treia faze a reformei în cazul posturilor constante de referenți juridici, această reducere a numărului de referenți juridici repartizați în medie pe judecător este de aproximativ 22 %.

#### 4. Evoluția duratei procedurii de judecată

Durata excesivă a procedurilor la Tribunal este la originea reformei arhitecturii jurisdicționale a Uniunii. Dreptul de a-și vedea cauza judecată într-un termen rezonabil este o componentă a dreptului la o cale de atac efectivă, consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Pe de altă parte, în contenciosul economic, întârzierile în soluționarea litigiilor au un impact negativ asupra situației întreprinderilor. Durata procedurilor este, așadar, un indicator major de performanță a instanțelor. În acest temei, reducerea sa figurează printre obiectivele urmărite de reformă, potrivit considerentului (5) al Regulamentului 2015/2422.

##### a) Date generale

#### **Durata procedurii de judecată (în luni) - Cauze soluționate prin hotărâre sau ordonanță**



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ajutoare de stat	32,8	31,5	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	26,3
Concurență	50,5	48,4	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	24,7
Funcție publică	45,3						8,9	15,6	15,2	15,5
Proprietate intelectuală	20,3	20,3	18,7	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	12,5
Alte acțiuni directe	22,8	22,2	24,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	16,1
Recursuri	18,3	16,8	13,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4		
<b>Toate cauzele</b>	<b>26,7</b>	<b>24,8</b>	<b>26,9</b>	<b>23,4</b>	<b>20,6</b>	<b>18,7</b>	<b>16,3</b>	<b>20,0</b>	<b>16,9</b>	<b>15,1</b>

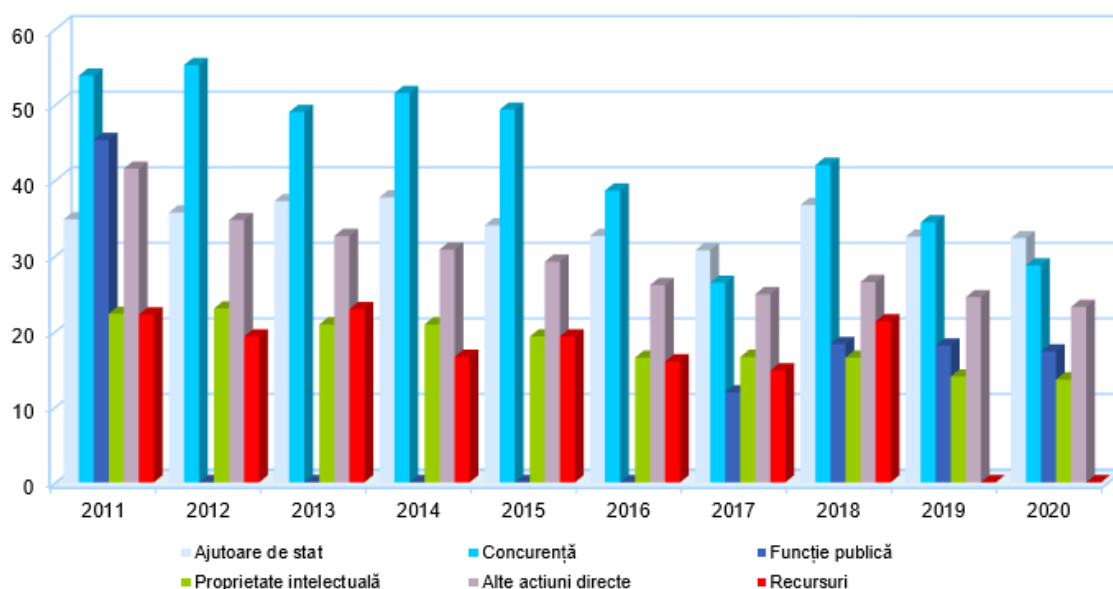
*Date actualizate la 30.9.2020*

Reducerea duratei procedurii de judecată, inițiată începând din anul 2013, a continuat cu punerea în aplicare a reformei și a atins nivelurile cele mai scăzute din istoria instanței. Durata procedurilor observată în anul 2019 este astfel, în medie, de 16,9 luni, respectiv o reducere de 3,7 luni (- 18,0 %) în raport cu anul 2015. Această scădere, care este confirmată din nou în anul 2020<sup>48</sup>, privește totuși în mod inegal diferitele domenii ale contenciosului<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Trebuie să se arate totuși că proporția de cauze soluționate prin ordonanță a fost deosebit de ridicată în timpul primelor trei trimestre ale anului 2020 (49 % din cauzele finalizate au fost soluționate prin ordonanță), ceea ce explică în parte această constatare.

O analiză a duratei procedurii de judecată în ceea ce privește doar cauzele soluționate prin hotărâre (cu sau fără ședință de audiere a pledoariilor) permite să se ia în considerare situația referitoare la litigiile care au condus la o examinare completă de către instanță (cauzele soluționate prin ordonanță, care sunt excluse din aceste date, fac obiectul unei examinări și al unei proceduri mai sumare, ținând seama de motivele de finalizare a cauzei).

### Durata procedurii de judecată (în luni) - Cauze soluționate prin hotărâre



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ajutoare de stat	34,8	35,7	37,2	37,7	34,0	32,6	30,7	36,7	32,5	32,3
Concurență	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	38,6	26,4	42,0	34,4	28,7
Funcție publică	45,3						11,9	18,3	18,1	17,3
Proprietate intelectuală	22,3	23,0	20,9	20,9	19,3	16,5	16,6	16,5	14,0	13,6
Alte acțiuni directe	41,5	34,7	32,6	30,8	29,2	26,1	24,9	26,5	24,5	23,2
Recursuri	22,2	19,3	22,9	16,6	19,3	16,0	14,8	21,3		
<b>Toate cauzele</b>	<b>34,6</b>	<b>31,5</b>	<b>30,5</b>	<b>28,4</b>	<b>25,5</b>	<b>22,1</b>	<b>19,5</b>	<b>23,3</b>	<b>19,7</b>	<b>17,9</b>

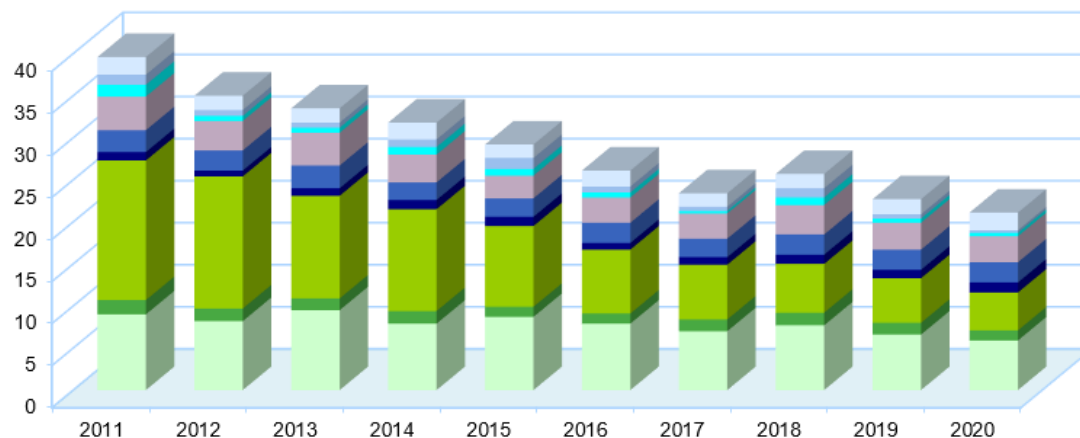
Date actualizate la 30.9.2020

Scăderea constatată este în acest caz și mai accentuată. Durata procedurilor pentru cauzele soluționate prin hotărâre în anul 2019 este astfel de 19,7 luni în medie, respectiv o reducere de 5,8 luni (- 22,7 %) față de anul 2015, iar această tendință este confirmată din nou în primele trei trimestre ale anului 2020 (17,9 luni în medie). Reducerea este deosebit de semnificativă pentru cauzele în domeniul concurenței și al proprietății intelectuale. Ea este însă mai limitată în domeniul ajutoarelor de stat și al funcției publice.

<sup>49</sup> În ceea ce privește în special cauzele în domeniul funcției publice, durata procedurii de judecată nu a evoluat.

b) Date suplimentare

**Durata procedurii de judecată pe stadiu de procedură (în luni) -  
Cauze soluționate prin hotărâre (cu ședință de audiere a pledoariilor)**



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Faza scrisă	9,0	8,2	9,5	7,9	8,7	7,9	7,0	7,7	6,6	5,9
Sfârșitul traducerii memoriilor	1,7	1,5	1,4	1,5	1,2	1,2	1,4	1,5	1,4	1,2
Raport preliminar	16,6	15,7	12,2	12,1	9,6	7,6	6,5	5,8	5,3	4,5
Conferință	1,0	0,7	0,9	1,1	1,1	0,8	0,9	1,1	1,0	1,2
Stabilire pledoarie	2,6	2,4	2,7	2,1	2,2	2,4	2,2	2,4	2,4	2,4
Deliberări	4,0	3,5	3,9	3,3	2,7	3,0	3,0	3,5	3,2	3,1
Lectură	1,4	0,6	0,6	0,9	0,8	0,6	0,3	0,9	0,5	0,4
Corectură	1,2	0,7	0,6	0,9	1,3	0,7	0,5	1,1	0,5	0,3
Traducerea hotărârilor	2,1	1,7	1,7	2,0	1,6	1,9	1,6	1,7	1,8	2,1
<b>Total</b>	<b>39,6</b>	<b>35,0</b>	<b>33,5</b>	<b>31,8</b>	<b>29,2</b>	<b>26,1</b>	<b>23,4</b>	<b>25,7</b>	<b>22,7</b>	<b>21,1</b>

Date actualizate la 30.9.2020

Datele de mai sus indică durata procedurii de judecată pe stadii, pentru cauzele soluționate prin hotărâre în care a avut loc o ședință de audiere a pledoariilor. Este vorba despre cauzele care fac obiectul celei mai complete cercetări judecătorești de către Tribunal și ale căror mize sunt, în general, cele mai importante. Reducerea duratei procedurii de judecată este observată în proporții similare (- 6,5 luni între anii 2015 și 2019, adică - 22,3 %). Primele trei trimestre din anul 2020 indică o nouă scădere (- 1,6 luni, respectiv - 7,0 %).

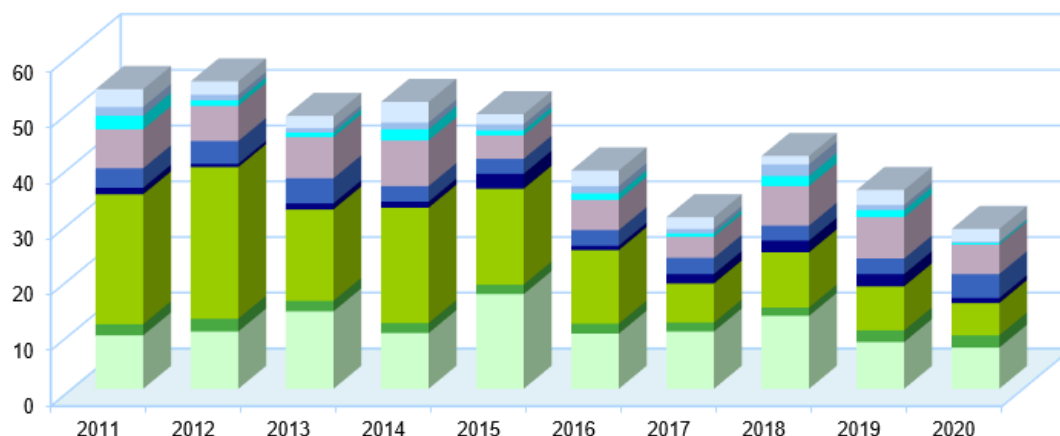
Este interesant de arătat că stadiul procedurii intitulat „Raport preliminar” a cunoscut o reducere semnificativă: de la 9,6 luni în anul 2015 la 5,3 luni în anul 2019 (- 4,3 luni, respectiv - 44,8 %) și la 4,5 luni în anul 2020 (respectiv o nouă scădere de 15,0 %). Stadiul respectiv cuprinde perioada dintre momentul în care ultimul memoriu al părților a fost tradus în limba deliberărilor și depunerea la cameră – de către judecătorul raportor – a raportului preliminar<sup>50</sup>. El include nu numai durata de pregătire ca atare a acestui document de analiză, ci și eventuala perioadă în care cauza a trebuit să aștepte ca urmare a priorității care a trebuit acordată altor cauze (mai vechi, în special). Reducerea substanțială a acestui stadiu de examinare a cauzei demonstrează că reforma a favorizat o mai mare disponibilitate a judecătorilor raportori și a cabinetelor lor, precum și o mai bună fluiditate în gestionarea cauzelor.

Această constatare este și mai evidentă în ceea ce privește cauzele în domeniul concurenței soluționate prin hotărâre și în care a fost organizată o ședință de audiere a pledoariilor.

<sup>50</sup> Raportul preliminar este documentul prin care judecătorul raportor își expune analiza în fapt și în drept a litigiului, precum și opțiunile procedurale pe care le preconizează. Este vorba despre un document central în cadrul soluționării cauzei.



**Durata procedurii de judecată pe stadiu de procedură (în luni) -  
Cauze în domeniul concurenței soluționate prin hotărâre (cu ședință de audiere a pledoariilor)**



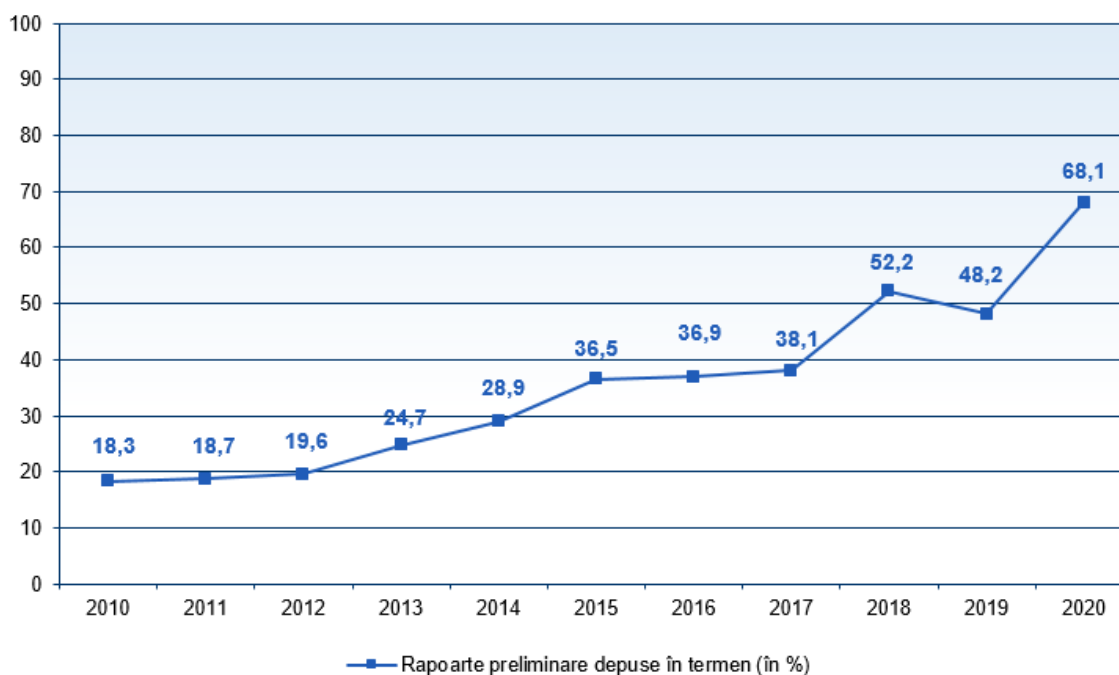
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Faza scrisă	9,6	10,3	13,9	10,0	17,0	9,9	10,3	13,1	8,4	7,4
Sfârșitul traducerii memoriilor	2,0	2,3	1,9	1,8	1,7	1,8	1,6	1,5	2,1	2,2
Raport preliminar	23,3	27,2	16,4	20,7	17,2	13,2	7,0	9,9	7,9	5,8
Conferință	1,2	0,6	1,1	1,1	2,7	0,8	1,7	2,1	2,2	0,9
Stabilire pledoane	3,5	4,1	4,5	2,8	2,7	2,8	2,9	2,7	2,8	4,3
Deliberări	7,0	6,3	7,4	8,2	4,2	5,4	3,8	7,1	7,4	5,3
Lectură	2,4	1,0	0,8	2,0	0,9	1,2	0,6	1,8	1,3	0,3
Corectură	1,6	1,0	0,8	1,2	1,1	1,3	0,8	2,1	0,9	0,2
Traducerea hotărârilor	3,2	2,4	2,2	3,7	1,8	2,8	2,1	1,5	2,7	2,3
<b>Total</b>	<b>53,8</b>	<b>55,2</b>	<b>49,0</b>	<b>51,5</b>	<b>49,3</b>	<b>39,2</b>	<b>30,8</b>	<b>41,8</b>	<b>35,7</b>	<b>28,7</b>

Date actualizate la 30.9.2020

De la 17,2 luni în anul 2015, durata stadiului „Raport preliminar” a scăzut la 7,9 luni în anul 2019, respectiv o scădere de 9,3 luni (- 54 %). Această tendință s-a confirmat în anul 2020 (- 26,6 % față de anul 2019).

Soluționarea mai rapidă a dosarelor de către judecătorii raportori este confirmată și de datele referitoare la respectarea termenelor interne prevăzute pentru depunerea raportului preliminar, aceasta în pofida scurtării cu 25 % a termenului intern prevăzut în domeniul proprietății intelectuale pus în aplicare începând din luna septembrie 2018. Graficul de mai jos prezintă evoluția, din anul 2010, a procentului de rapoarte preliminare care au fost depuse cu respectarea termenelor interne prevăzute la Tribunal. Chiar dacă rata de respectare a termenelor interne rămâne încă imperfectă, tendința este favorabilă.

## Rata de respectare a termenului pentru depunerea raportului preliminar



Date actualizate la 30.9.2020

### CONCLUZIE

Durata procedurilor a beneficiat în mod semnificativ de punerea în aplicare a reformei. Scăderea constatată privește totuși în mod inegal diferitele domenii ale contenciosului. Aceasta este deosebit de semnificativă pentru cauzele în domeniul concurenței și al proprietății intelectuale. O analiză atentă a duratei stadiilor procedurii arată că această celeritate mai mare își are originea într-o mai bună fluiditate în soluționarea cauzelor, care a devenit posibilă datorită resurselor alocate instanței în cadrul reformei. Tendința menționată va trebui să se accentueze și să favorizeze de asemenea tipurile cauzelor pentru care, în prezent și în ansamblu, durata procedurii de judecată a făcut obiectul doar al unei reduceri minore sau nu a evoluat (în special în domeniul ajutoarelor de stat și al funcției publice).

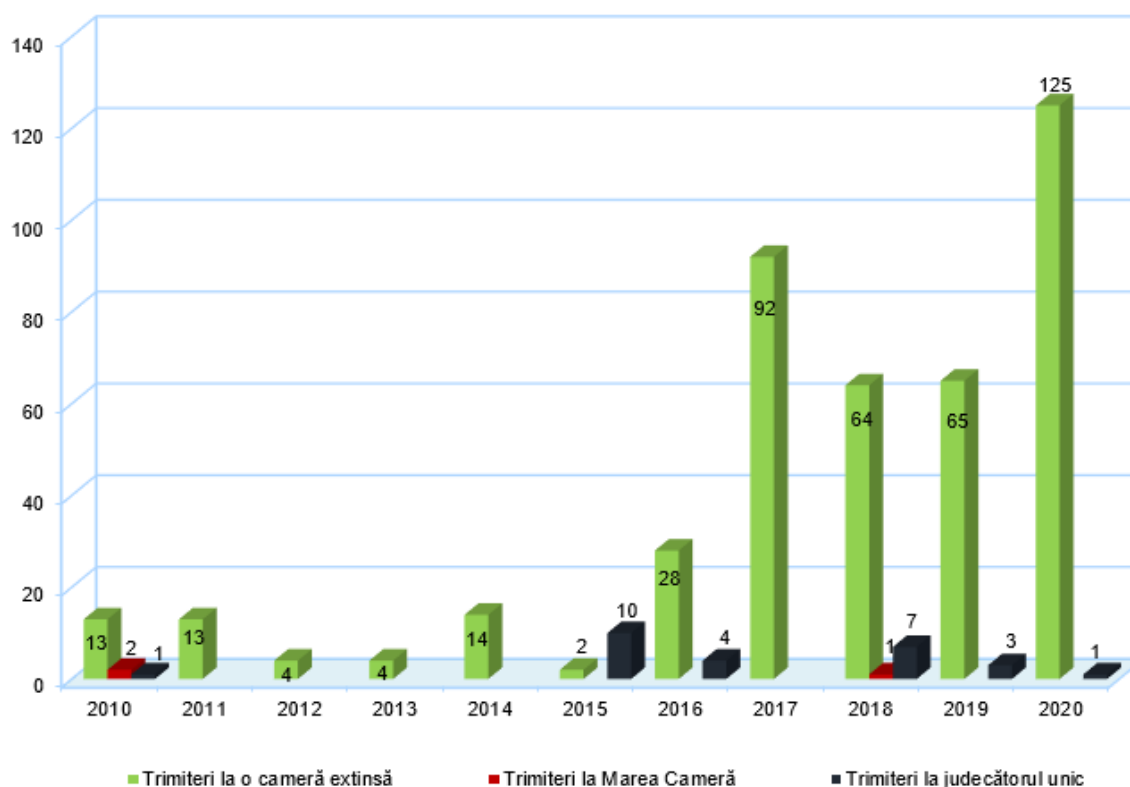
## B. Indicatori calitativi

### 1. Compunerea completelor de judecată

Printre obiectivele reformei figurează și facilitarea trimiterii cauzelor la complete mai extinse decât completul de trei judecători (completele de cinci judecători sau Marea Cameră). Astfel, completele de judecată compuse dintr-un număr mai mare de judecători contribuie la aprofundarea dezbaterilor, la o mai mare reprezentare a sistemelor juridice, precum și la consolidarea autorității și a coerenței jurisprudenței.

Conform articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, „[o] cauză poate fi trimisă Marii Camere sau unei camere care judecă în complet format dintr-un număr diferit de judecători atunci când dificultatea problemelor de drept sau importanța cauzei ori împrejurări speciale justifică această măsură”. Decizia de trimitere este luată de conferința plenară a Tribunalului, la propunerea camerei sesizate cu o cauză, a vicepreședintelui Tribunalului sau a președintelui Tribunalului.

#### Numărul cauzelor trimise unei camere extinse, Marii Camere sau judecătorului unic



Date actualizate la 30.9.2020

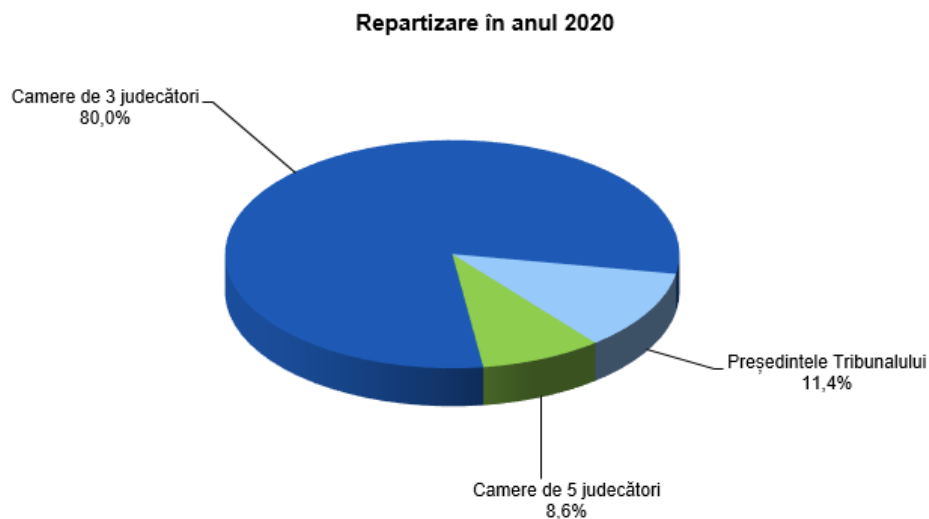
Se poate constata că numărul cauzelor trimise unui complet extins (defalcarea pe an se întemeiază pe data deciziei de trimitere) a avut niveluri foarte reduse până în anul 2015 și că acest număr a crescut încă de la punerea în aplicare a reformei, mai întâi moderat în anul 2016, apoi într-un mod mai pronunțat din anul 2017. La rândul lor, începând din anul 2010, trimerile la judecătorul unic rămân foarte limitate, iar trimerile la Marea Cameră este foarte rară.

Deciziile de trimitere la complete extinse de cinci judecători au repercusiuni în ceea ce privește repartizarea hotărârilor pronunțate pe tip de complet de judecată într-un mod ușor decalat în timp, ținând seama de durata necesară soluționării cauzelor dintre trimerile cauzei și pronunțarea hotărârii (conferință de cameră, eventuale măsuri de organizare a procedurii, convocarea și desfășurarea ședinței de audiere a pledoariilor, deliberări, traducere).

Din datele de mai jos reiese că deciziile de trimitere la un complet de cinci judecători adoptate în continuarea punerii în aplicare a reformei începând din anul 2016 se reflectă în proporția de cauze soluționate (prin hotărâre sau prin ordonanță) în complet de cinci judecători în anii 2018 (8,6 %), 2019 (6,7 %) și 2020 (8,6 %), dat fiind că, între anii 2011 și

2015, în medie doar 1,8 % din cauze au fost soluționate în complet de cinci judecători. În ansamblu, completul de trei judecători rămâne totuși de departe completul de judecată cel mai frecvent folosit, cu o medie de ordinul a 85 % din cauzele soluționate între anii 2018 și 2020 (la 30 septembrie).

#### Cauze soluționate - Tip de complet de judecată



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total
Camera de recursuri	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
Președintele Tribunalului		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Camere de 5 judecători	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Camere de 3 judecători	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Judecător unic													1	8	9
<b>Total</b>	<b>393</b>	<b>321</b>	<b>714</b>	<b>354</b>	<b>334</b>	<b>688</b>	<b>398</b>	<b>304</b>	<b>702</b>	<b>428</b>	<b>386</b>	<b>814</b>	<b>570</b>	<b>417</b>	<b>987</b>

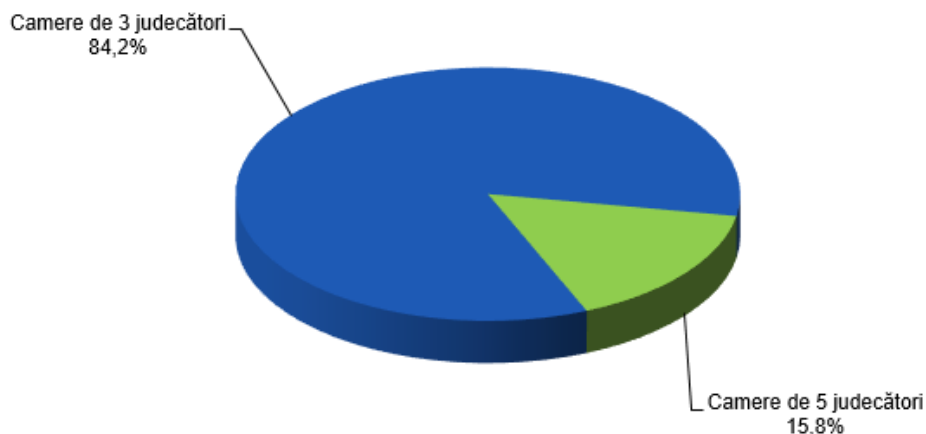
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total	Hotărâri	Ordonanțe	Total
Marea Cameră											1	1			
Camera de recursuri	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
Președintele Tribunalului		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Camere de 5 judecători	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Camere de 3 judecători	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Judecător unic		5	5				5		5	5		5			
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>307</b>	<b>755</b>	<b>492</b>	<b>403</b>	<b>895</b>	<b>644</b>	<b>365</b>	<b>1009</b>	<b>554</b>	<b>320</b>	<b>874</b>	<b>259</b>	<b>250</b>	<b>509</b>

Date actualizate la 30.9.2020

În ceea ce privește doar cauzele soluționate prin hotărâre, din perioada 2018-2019, 134 de hotărâri au fost pronunțate de complete de cinci judecători, respectiv mai mult decât pentru întreaga perioadă cuprinsă între anii 2010 și 2017 (83 de hotărâri). În general, proporția hotărârilor pronunțate de completele de cinci judecători a crescut semnificativ în anii 2018 și 2019, în raport cu proporția medie observată începând din anul 2010 (creștere cu un factor de ordinul 4), tendință care este confirmată de statisticile primelor trei trimestre ale anului 2020 (15,8 % din hotărâri pronunțate de camere de cinci judecători).

## Cauze soluționate prin hotărâre - Tip de complet de judecată

### Repartizare în anul 2020



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>
Marea Cameră										
Camera de recursuri	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Camere de 5 judecători	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Camere de 3 judecători	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Judecător unic	3	1,0%								
<b>Total</b>	<b>288</b>		<b>393</b>		<b>354</b>		<b>398</b>		<b>428</b>	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>	Hotărâri	în % <sup>(1)</sup>
Marea Cameră												
Camera de recursuri	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Camere de 5 judecători	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Camere de 3 judecători	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Judecător unic	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
<b>Total</b>	<b>570</b>		<b>448</b>		<b>492</b>		<b>644</b>		<b>554</b>		<b>259</b>	

(1) În raport cu numărul total de cauze soluționate prin hotărâre.

Date actualizate la 30.9.2020

## CONCLUZIE

În cursul anilor precedenți reformei, ca urmare a creșterii întârzierilor judiciare, împrejurările au impus să se renunțe, într-o anumită măsură, la recursarea la complete extinse, frecvență totuși între anii 1995 și 2005.

Noua structură a Tribunalului i-a permis instanței să consolideze în mod ținut trimiterea la astfel de complete atunci când dificultatea problemelor de drept, importanța cauzei sau alte împrejurări specifice justifică acest lucru, în special în ceea ce privește anumite cauze ale căror mize juridice, economice, financiare și instituționale sunt importante.

Această evoluție contribuie la aprofundarea dezbaterilor, la o mai mare reprezentare a sistemelor juridice, precum și la consolidarea autorității și a coerenței jurisprudenței. Ea ar putea fi și mai accentuată și facilitată printr-o modificare a modului de atribuire a cauzelor completelor de judecată (a se vedea titlul IV. Perspective de evoluție).

## 2. Recursuri împotriva hotărârilor Tribunalului

### a) Rata recursurilor

Rata recursurilor la Curtea de Justiție împotriva deciziilor Tribunalului este un indicator al acceptabilității acestor decizii de către justițiabili, indiferent dacă sunt recurenți, pârâți sau intervenienți.

#### **Deciziile Tribunalului care au făcut obiectul unui recurs la Curtea de Justiție**

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %
Ajutoare de stat	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Concurență	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Funcție publică	1	1	100%												
Proprietate intelectuală	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Alte acțiuni directe	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Recursuri *				0	2	0%							0	2	0%
Proceduri speciale **				2	2	100%									
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>533</b>	<b>30%</b>	<b>132</b>	<b>514</b>	<b>26%</b>	<b>144</b>	<b>510</b>	<b>28%</b>	<b>110</b>	<b>561</b>	<b>20%</b>	<b>203</b>	<b>761</b>	<b>27%</b>

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %	Decizii care au făcut obiectul unui recurs	Decizii supuse căilor de atac	Recursuri în %
Ajutoare de stat	23	56	<b>41%</b>	8	25	<b>32%</b>	20	55	<b>36%</b>	38	86	<b>44%</b>	6	16	<b>38%</b>
Concurență	17	41	<b>41%</b>	5	17	<b>29%</b>	21	35	<b>60%</b>	28	39	<b>72%</b>	1	6	<b>17%</b>
Funcție publică	0	0	<b>0%</b>	8	37	<b>22%</b>	15	79	<b>19%</b>	32	110	<b>29%</b>	15	56	<b>27%</b>
Proprietate intelectuală	48	276	<b>17%</b>	52	297	<b>18%</b>	68	295	<b>23%</b>	57	315	<b>18%</b>	33	168	<b>20%</b>
Alte acțiuni directe	75	253	<b>30%</b>	61	236	<b>26%</b>	69	249	<b>28%</b>	97	297	<b>33%</b>	35	155	<b>23%</b>
Proceduri speciale **				3	3	<b>100%</b>	1	1	<b>0%</b>	3	3	<b>100%</b>			
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>626</b>	<b>26%</b>	<b>137</b>	<b>615</b>	<b>22%</b>	<b>194</b>	<b>714</b>	<b>27%</b>	<b>255</b>	<b>850</b>	<b>30%</b>	<b>91</b>	<b>402</b>	<b>23%</b>

\* Sunt vizate în această rubrică deciziile Tribunalului de respingere a cererilor de intervenție prezentate în cadrul recursurilor formulate împotriva deciziilor Tribunalului Funcției Publice.

\*\* Sunt vizate în această rubrică deciziile Tribunalului prin care se pronunță cu privire la cererile care intră în categoria „procedurilor speciale”, fără a aduce atingere caracterului efectiv atacabil al unei astfel de decizii.

Date actualizate la 30.9.2020

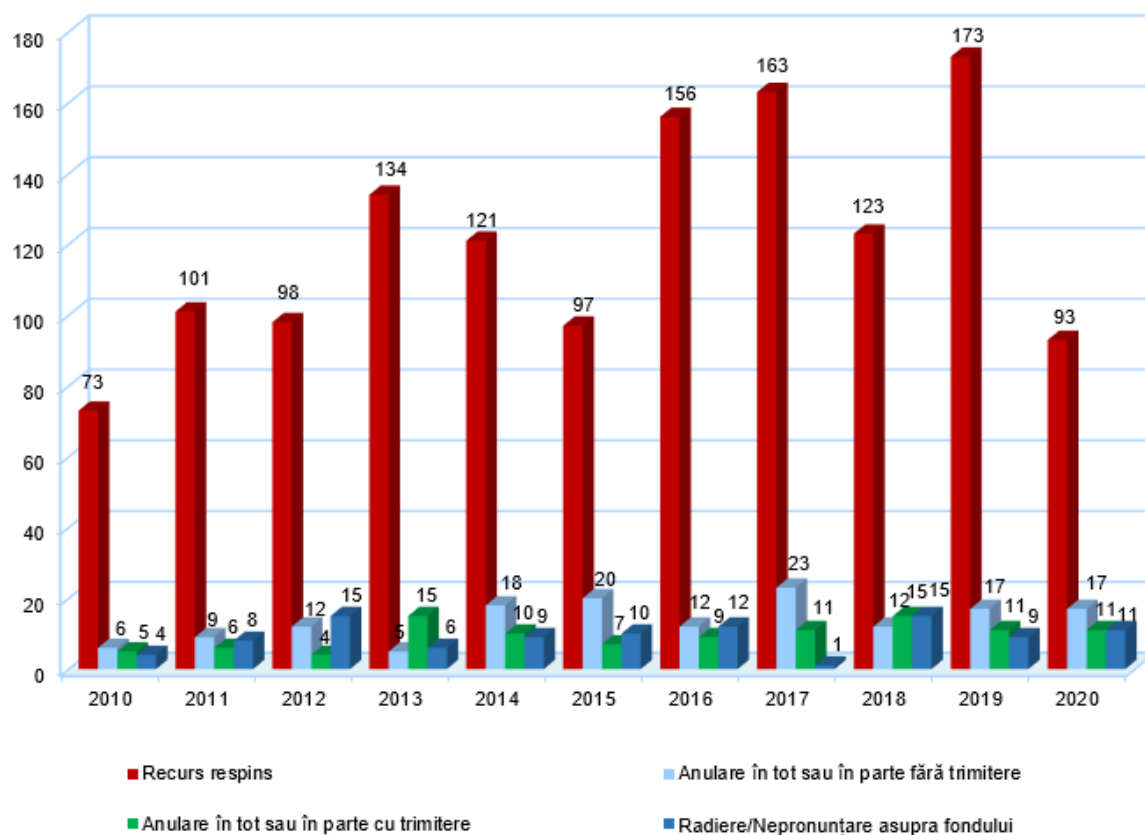
Datele arată că rata medie a recursurilor în perioada 2010-2015 (respectiv 26,7 %) este echivalentă cu cea înregistrată în perioada 2016-2019 (respectiv 26,2 %). Trebuie să se constate o rată ridicată a recursurilor în anul 2019 (30 %), care se explică în parte prin mizele foarte ridicate ale anumitor cauze în domeniul ajutoarelor de stat și al concurenței, aflate inevitabil la originea unei rate excepțional de ridicate de contestare. Această situație de fapt nu se confirmă în lumina cifrelor din primele trei trimestre ale anului 2020 (rata recursurilor de 23 %). Totuși, aceste din urmă cifre pot fi explicate, cel puțin parțial, prin factori conjuncturali, respectiv:

- efectul exercitat de procedura de admitere în principiu a recursurilor (intrată în vigoare la 1 mai 2019) asupra scăderii numărului de recursuri introduse la Curtea de Justiție în domeniul proprietății intelectuale;
- proporția deosebit de ridicată de cauze soluționate prin ordonanță în cursul primelor trei trimestre ale anului 2020 (49 % din cauzele soluționate au fost prin ordonanță), înțelegându-se că rata de recurs împotriva ordonanțelor este cu mult mai redusă decât rata de recurs împotriva hotărârilor, având în vedere natura însăși a ordonanțelor (nepronunțare asupra fondului sau respingere a acțiunii ca vădit inadmisibilă, ca vădit nefondată sau ca urmare a necompetenței vădite a Tribunalului).



b) Rata de succes al recursurilor

**Rezultatul recursurilor la Curtea de Justiție**



*Date actualizate la 30.9.2020*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recurs respins	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Anulare în tot sau în parte fără trimitere	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Anulare în tot sau în parte cu trimitere	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Radiere/Nepronunțare asupra fondului	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>124</b>	<b>129</b>	<b>160</b>	<b>158</b>	<b>134</b>	<b>189</b>	<b>198</b>	<b>165</b>	<b>210</b>	<b>132</b>

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rata de succes (anulare în tot sau în parte)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

*Date actualizate la 30.9.2020*

Rata de succes al recursurilor este un indicator care permite, într-o anumită măsură, evaluarea corectitudinii juridice a deciziilor pronunțate în primă instanță. Cu toate acestea, se poate

ajunge la concluzii fiabile doar după o analiză a motivelor de anulare a deciziilor atacate ale Tribunalului, în special în cazul constatării unei rate de succes anormal de ridicate.

Ținând seama de durata procedurii medii de judecare a recursurilor la Curtea de Justiție, anii relevanți pentru evaluarea eventualei incidențe a reformei sunt anii 2018 și 2019. Or, ratele de succes observate în acești ani (16,4 % și, respectiv, 13,3 %) nu sunt sensibil diferite de ratele înregistrate în anii 2010-2017. Trebuie să se arate totuși că datele referitoare la primele trei trimestre din anul 2020 evidențiază o rată de anulare ridicată (21,2 %). Comparabilitatea ratei din anul 2020 cu ratele anilor anteriori este însă alterată de impactul procedurii de admitere în principiu a recursurilor, intrată în vigoare la 1 mai 2019. Astfel, această procedură a determinat o scădere a numărului de recursuri în domeniul proprietății intelectuale, a căror rată de succes a fost întotdeauna mai redusă decât media ratei de succes în celelalte domenii. Deși nu se poate trage nicio concluzie definitivă în acest stadiu din datele respective, va trebui să se urmărească evoluția acestei rate în viitor și, dacă este cazul, să se analizeze motivele aflate la originea deteriorării sale.

c) Rata de admitere a recursurilor în domeniul proprietății intelectuale în temeiul articolului 58 a din statut

De la intrarea în vigoare, la 1 mai 2019, a mecanismului de admitere în principiu a recursurilor, instituit prin Regulamentul 2019/629, au fost introduse 71 de recursuri supuse acestei proceduri<sup>51</sup>. Toate aceste recursuri priveau hotărâri sau ordonanțe ale Tribunalului prin care se statua cu privire la acțiuni introduse împotriva deciziilor camerelor de recurs ale EUIPO sau ale Oficiului Comunitar pentru Soiuri de Plante.

Niciunul dintre aceste recursuri nu a fost admis: 5 recursuri au fost respinse ca inadmisibile, 49 au fost respinse în principiu și 17 sunt în curs de examinare. Datele menționate depind într-o anumită măsură de relevanța și de calitatea cererilor de admitere în principiu, însă pot fi considerate și un indicator al menținerii de către Tribunal a unității, coerenței și dezvoltării dreptului Uniunii în această materie.

---

<sup>51</sup> Amintim că mecanismul admiterii în principiu a recursurilor, prevăzut la articolul 58 a din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, vizează numai deciziile Tribunalului referitoare la o decizie a unei camere de recurs independente a agențiilor și a oficiilor enumerate la articolul menționat și a oricărei camere de recurs independente a unui oficiu sau a unei agenții a Uniunii constituite după 1 mai 2019, care trebuie sesizată înainte ca o acțiune să poată fi introdusă în fața Tribunalului. Conform acestei dispoziții, pentru a fi admis în principiu, recursul trebuie să ridice o chestiune importantă pentru unitatea, consecvența sau dezvoltarea dreptului Uniunii.

## CONCLUZIE

Analiza datelor referitoare la rata recursurilor introduse împotriva deciziilor Tribunalului, precum și la rata de succes a acestor recursuri nu permite, în acest stadiu, pronunțarea cu privire la existența unei tendințe referitoare la o reducere sau la o creștere globală a calității deciziilor menționate. Este cu siguranță o temă care necesită atenție. Va fi astfel util, pe viitor, să se asigure o monitorizare precisă și concretă a ratei recursurilor și a ratei de succes a recursurilor, ca indicatori de calitate ai activității Tribunalului.

Pe de altă parte, rata scăzută de admitere în principiu a recursurilor în domeniul proprietății intelectuale poate fi considerată un indicator al menținerii de către Tribunal a unității, coerenței și dezvoltării dreptului Uniunii în această materie, înțelegându-se că respectiva rată depinde de asemenea de relevanța și de calitatea cererilor de admitere în principiu.

### 3. Intensitatea controlului jurisdicțional

#### Instrumentarea cauzelor

#### **Măsuri de organizare, măsuri de cercetare judecătorească, martori, experți**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Numărul de cauze cu măsuri de organizare a procedurii*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Numărul părților destinate ale măsurilor de organizare a procedurii	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Numărul măsurilor de cercetare judecătorească	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Numărul de audieri ale martorilor	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Numărul desemnărilor de experți	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\* Sunt luate în considerare ca măsuri de organizare a procedurii: întrebările scrise și solicitările de a prezenta înscrisuri.

*Date actualizate la 30.9.2020*

În vederea instrumentării cauzelor, Regulamentul de procedură prevede în special posibilitatea Tribunalului de a adopta, printr-o simplă decizie, măsuri de organizare a procedurii (care urmăresc să asigure pregătirea cauzelor pentru judecată, desfășurarea procedurilor și soluționarea litigiilor<sup>52</sup>) sau, prin ordonanță, măsuri de cercetare

<sup>52</sup> În temeiul articolului 89 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, „[m]ăsurile de organizare a procedurii pot consta în special în:

- (a) punerea de întrebări părților;
- (b) solicitarea adresată părților de a se pronunța în scris sau oral cu privire la anumite aspecte ale litigiului;
- (c) solicitarea de informații părților sau terților vizați la articolul 24 al doilea paragraf din Statut;
- (d) solicitarea adresată părților de a prezenta orice înscrisuri sau mijloace materiale de probă referitoare la cauză;
- (e) convocarea la întâlniri a părților.”

judecătorească<sup>53</sup>. Numărul măsurilor de acest tip adoptate de Tribunal constituie, aşadar, un indicator al activităţii de cercetare judecătorească a cauzelor de către Tribunal şi, prin urmare, al intensităţii controlului jurisdicţional – în special, în fapt – efectuat.

Datele indică, în perioada 2010-2015 şi în perioada 2016-2019:

- în ceea ce priveşte măsurile de organizare a procedurii, o creştere de 34,1 % în termeni de număr al cauzelor vizate şi o creştere de 37,6 % în termeni de număr de destinatari;
- în ceea ce priveşte numărul măsurilor de cercetare judecătorească, o creştere de 114,8 %;
- menţinerea lipsei audierii de martori (cu excepţia anului 2014) şi a desemnării unor experţi.

Pe de altă parte, datele din anul 2020 arată o accentuare a acestui fenomen în ceea ce priveşte măsurile de organizare a procedurii, cu o activitate mai mare, în trei trimestre, decât cea cunoscută pe parcursul unui an întreg în perioada 2017-2019. Această constatare se explică în parte prin întrebările care au fost adresate părţilor într-un număr important de cauze, pentru a gestiona consecinţele procedurale ale crizei sanitare. Astfel, anumite cauze au trebuit să facă obiectul unei cercetări judecătoreşti prin intermediul unor întrebări scrise, ținând seama de dificultăţile sau chiar, în anumite cazuri, de imposibilitatea pentru reprezentanţii părţilor de a se deplasa în scopul unei şedinţe de audiere a pledoariilor.

#### **CONCLUZIE**

Punerea în aplicare a reformei a fost însoţită de o dezvoltare semnificativă a activităţii desfăşurate în cadrul cercetării judecătoreşti a cauzelor de către Tribunal, care, alături de o trimitere mai regulată a cauzelor unor complete extinse de judecată, reflectă o aprofundare a controlului jurisdicţional.

#### **4. Perceperea de către utilizatori**

Indicatorul referitor la perceperea de către utilizatori permite completarea analizei indicatorilor numerici şi obiectivi, ținând seama de o apreciere subiectivă a destinatarilor serviciului public european al justiţiei.

##### **a) Numărul cererilor de îndreptare, al cererilor privind o omisiune de pronunţare şi al cererilor de interpretare**

Îndreptarea este o procedură ulterioară pronunţării hotărârii sau notificării ordonanţei în cauză, al cărei obiect constă – pentru Tribunal – în îndreptarea prin ordonanţă a erorilor materiale sau de calcul ori a inexactităţilor vădite, fie din oficiu, fie la cererea unei părţi<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> În temeiul articolului 91 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, „[f]ără a aduce atingere prevederilor articolelor 24 şi 25 din Statut, activităţile de cercetare judecătorească cuprind:

- (a) înfăţişarea personală a părţilor;
- (b) solicitarea de informaţii sau de prezentare a oricărui înscris sau mijloc material de probă referitor la cauză, adresată unei părţi;
- (c) solicitarea de prezentare a unor documente la care s-a refuzat accesul de către o instituţie, efectuată în cadrul unei acţiuni privind legalitatea acestui refuz;
- (d) proba testimonială;
- (e) expertiza;
- (f) cercetarea la faţa locului.”

De asemenea, în cazul în care Tribunalul a omis să se pronunțe asupra unui anumit capăt de cerere sau asupra cheltuielilor de judecată, partea care înțelege să se prevaleze de această împrejurare sesizează Tribunalul pe calea unei cereri<sup>55</sup>.

În sfârșit, în caz de dificultate privind înțelegerea sensului sau a domeniului de aplicare al unei hotărâri sau al unei ordonanțe, sarcina de a o interpreta revine Tribunalului, la cererea unei părți sau a unei instituții a Uniunii care demonstrează un interes în acest sens<sup>56</sup>.

Numărul acestor proceduri, care se referă la hotărârile și ordonanțele pronunțate de Tribunal, este un indicator al percepției lor de către destinatarii deciziilor, independent de rezultatul însuși al acestor proceduri.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cereri de îndreptare	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Cereri privind omisiunea de pronunțare	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Cereri de interpretare	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

Luând în considerare volumul redus al cazurilor identificate, aceste date trebuie interpretate cu prudență. Nu este mai puțin adevărat că numărul mediu al procedurilor de îndreptare, de interpretare și privind omisiunea de pronunțare introduse în perioada 2016-2019 (10,7) s-a majorat cu mai mult decât dublul său în raport cu cel din perioada 2010-2015 (4,8), ceea ce depășește, în proporție, creșterea numărului de cauze soluționate între aceste două perioade.

#### b) Consultarea utilizatorilor Tribunalului

Utilizatorii Tribunalului sunt în esență justițiabili (părți private – persoane fizice sau juridice – și state membre, instituții, organe, oficii și agenții ale Uniunii). Ca atare, în vederea elaborării prezentului raport, reprezentanții acestora (avocați, agenți ai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, agenți care reprezintă guvernele statelor membre) au fost consultați cu ocazia unor reuniuni bilaterale cu reprezentanți ai Curții de Justiție.

Din aceste schimburi fructuoase a reieșit că un anumit număr de reflecții erau împărtășite în mod global de reprezentanții consultați. Aceste elemente pot fi sintetizate după cum urmează:

- o mare încredere și un înalt grad de satisfacție au fost exprimate față de instanță și de modul în care aceasta își îndeplinește misiunea;
- chiar dacă este prea devreme pentru a aprecia ansamblul efectelor reformei, primele tendințe observate sunt evaluate în mod pozitiv;
- deși utilizatorii au menționat o scădere a duratei procedurii de judecată în domeniul proprietății intelectuale, durata procedurii de judecată în ceea ce privește cauzele economice complexe, în special în materie de ajutoare de stat, nu a părut să beneficieze de această evoluție favorabilă;
- a fost subliniată importanța aspectelor calitative ale deciziilor Tribunalului în cadrul punerii în aplicare a reformei;

<sup>54</sup> Articolul 164 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

<sup>55</sup> Articolul 165 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

<sup>56</sup> Articolul 168 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

- s-a observat că numărul cauzelor soluționate nu a crescut în mod semnificativ și că numărul cauzelor pendinte nu s-a redus;
- au fost emise deziderate cu privire la o gestionare mai timpurie, mai strictă și mai activă a procedurii (evaluarea oportunității unei recurgeri mai generalizate la un singur schimb de memorii, încercarea de a reduce timpul scurs între închiderea procedurii scrise și desfășurarea ședinței de audiere a pledoariilor, dezvoltarea utilizării întrebărilor scrise pentru ședința de audiere a pledoariilor, dezvoltarea practicii constând în convocarea părților la reuniuni informale de pregătire a cauzei în cursul procedurii scrise), în continuarea creșterii numărului de măsuri de organizare a procedurii care a putut fi constatată recent;
- a fost evocat riscul apariției anumitor divergențe între camere (în special în ceea ce privește gestionarea chestiunilor procedurale) și a fost subliniată importanța menținerii coerenței jurisprudenței;
- dezvoltarea recurgerii la completele extinse de cinci judecători a fost salutăată și s-a subliniat că recurgerea la Marea Cameră s-ar putea dovedi de asemenea oportună pentru a oferi orientări puternice („leading cases”) în anumite domenii, precum și crearea unei camere intermediare de nouă judecători, compusă prin întrunirea a două camere;
- specializarea anumitor camere în domeniul proprietății intelectuale și al funcției publice a fost de asemenea salutăată ca factor de calitate, de coerență și de eficiență; s-a considerat oportun să se evalueze posibilitatea de dezvoltare a acestei abordări în alte domenii, astfel încât examinarea unor materii să se concentreze în cadrul anumitor camere, evitând în același timp atribuirea exclusivă a unui tip de contencios unei singure camere și asigurând o diversitate suficientă a activității fiecărei camere;
- s-a considerat că organizarea unor ședințe de audiere a pledoariilor în anumite cauze prezintă o valoare adăugată scăzută și au fost evocate piste de evoluție pentru a răspunde acestui inconvenient (impunerea unei motivări reale a solicitărilor de organizare a unei ședințe de audiere a pledoariilor și posibilitatea unei concentrări a pledoariilor, dezvoltarea recurgerii la ordonanțe de respingere a acțiunii ca vădit nefondată, dezvoltarea recurgerii la hotărâri fără organizarea unor ședințe de audiere a pledoariilor);
- au fost evocate câștiguri potențiale privind eficiența în legătură cu o gestionare timpurie și rapidă a cererilor introductive inadmisibile.

## **CONCLUZIE**

Perceperea de către utilizatorii Tribunalului a efectelor reformei nu poate face obiectul, în prezent, al unei evaluări precise și definitive. Feedbackul primit permite să se considere că efectele reformei sunt percepute, în ansamblu și în acest stadiu, în mod pozitiv. Totuși, utilizatorii Tribunalului și-au exprimat așteptările în sensul creșterii în continuare a eficienței instanței și a calității deciziilor judecătorești, în contextul punerii în aplicare a reformei.

## IV. PERSPECTIVE DE EVOLUȚIE

---

Tribunalul are, în domeniile care intră sub incidența mecanismului admiterii în principiu a recursurilor<sup>57</sup>, o răspundere sporită în cadrul controlului legalității actelor oficiilor și agențiilor în cauză, în special în ceea ce privește deciziile adoptate de EUIPO. În aceste domenii, intervenția Curții de Justiție este astfel limitată numai la ipotezele în care recursul ridică o chestiune importantă pentru unitatea, coerența sau dezvoltarea dreptului Uniunii. Capacitatea de soluționare de care dispune Tribunalul de la ultima reformă a arhitecturii jurisdicționale trebuie, așadar, să fie valorificată de această instanță pentru a crește și mai mult calitatea deciziilor sale, reducând, pe de altă parte, rata recursurilor în domeniile care nu intră sub incidența acestui mecanism.

Astfel cum prevede articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul 2015/2422, prezentul raport este destinat examinării oportunității „instituirii altor camere specializate și/sau a altor schimbări structurale”.

Analiza efectuată mai sus, precum și observațiile prezentate atât de consultanții externi, cât și de utilizatorii Tribunalului permit schițarea a trei piste de reflecție, în urmărirea obiectivelor de calitate și de eficiență a justiției.

### **A. Rationalizarea atribuirii cauzelor: crearea de camere specializate și echilibrul volumului de muncă**

Tribunalul a introdus deja, din luna septembrie 2019, camere specializate în cauzele în domeniul funcției publice și al proprietății intelectuale. Specializarea respectivă urmărește să atenueze riscurile apariției unor divergențe care pot rezulta din fragmentarea acestui contencios de masă în cadrul a zece camere, care cuprind fiecare șase complete de judecată. Ea permite de asemenea dezvoltarea unei expertize în aceste domenii și obținerea unei creșteri a eficienței.

Astfel cum au subliniat atât utilizatorii Tribunalului, cât și domnul K. Rennert, există alte domenii de contencios care s-ar putea preta unei anumite forme de specializare<sup>58</sup>. Fără a se ajunge la atribuirea exclusivă a unui tip de cauze unei singure camere, ar trebui să se aibă în vedere atribuirea anumitor domenii nu tuturor celor zece camere, ci unui număr mai limitat de camere. Acest număr de camere ar trebui să fie stabilit în funcție de numărul și de complexitatea cauzelor din fiecare domeniu avut în vedere. Respectiva reflecție ar putea fi efectuată în mod util pe baza unei evaluări prealabile a sistemului instituit în ceea ce privește cauzele în domeniul proprietății intelectuale (atribuite unui număr de șase de camere), pe de o parte, și al funcției publice (atribuite altor patru camere), pe de altă parte.

O eventuală extindere a acestei abordări ar avea drept scop limitarea repartizării cauzelor în anumite domenii tuturor camerelor, oferind în același timp garanții cu privire la diversitatea și la transversalitatea activității fiecărei camere. Trebuie arătat, în acest context, că domnul L. M. Díez-Picazo Giménez a subliniat importanța menținerii naturii de generalist a judecătorului Tribunalului și a evitării cantonării acestuia la un număr restrâns de domenii. În cadrul reuniunii desfășurate cu reprezentanții Curții de Justiție, domnul L. M. Díez-Picazo Giménez a făcut astfel o distincție între profilul specializat al judecătorilor în anumite domenii, care nu ar

---

<sup>57</sup> A se vedea nota de subsol 51.

<sup>58</sup> Domnul K. Rennert propune în acest scop mai concret ca cel puțin două camere să fie competente (în alternanță) pentru fiecare domeniu juridic, ținând seama de necesitatea de a asigura un echilibru geografic în compunerea lor.

trebui să intervină în criteriile de selecție în vederea numirii lor la Tribunal, și specializarea anumitor camere în cadrul Tribunalului. Admițând că această specializare parțială „*in situ*” prezintă unele avantaje, domnul L. M. Díez-Picazo Giménez a subliniat de asemenea că, împinsă la exces, ea ar intra în contradicție cu obiectivul care constă în extinderea numărului de judecători ai completului de judecată în scopul de a îmbogăți dezbaterile în cadrul acestuia din urmă prin confruntarea unor puncte de vedere ale unor judecători care au culturi juridice variate.

Pentru a găsi un just echilibru între acești diferiți parametri, va reveni Tribunalului sarcina de a face o analiză a fizionomiei contenciosului său pentru a stabili dacă există poluri de competență suficient de stabile și de omogene pentru a se preta la o atribuire concentrată pe anumite camere.



## Cauze pendinte - Domeniul acțiunii

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accesul la documente	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Achiziții publice	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Acțiunea externă a Uniunii Europene	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Aderarea noilor state			1	1						
Agricultură	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Ajutoare de stat	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Apropierea legislațiilor			13		1	1	4	6	4	1
Asocierea țărilor și a teritoriilor de peste mări			1							
Cercetarea, dezvoltarea tehnologică și spațiul	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Cetățenia Uniunii										1
Clauză compromisorie	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Coeziune economică, socială și teritorială	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Concurență - Concentrări de întreprinderi	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Concurență - Înțelegeri	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Concurență - Întreprinderi publice	1	1	1	1						
Concurență - Poziție dominantă	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Cultură			1	1	1	1				
Dispoziții financiare (buget, cadru financiar, resurse proprii, combaterea fraudei)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Drept instituțional	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Dreptul întreprinderilor				1	1	1	1	1		
Educație, formare profesională, tineret și sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Energie	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Fiscalitate	1		1			2		2		
Înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (Regulamentul REACH)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Libera circulație a capitalurilor								1		
Libera circulație a persoanelor	1					1			1	
Libera prestare a serviciilor	1									
Libertatea de stabilire				1				1		
Măsuri restrictive (Acțiunea externă)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Mediu	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Politica comercială	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Politica comună în domeniul pescuitului	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Politica economică și monetară	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Politica economică și monetară - Supravegherea instituțiilor de credit										1
Politica externă și de securitate comună	1	1	3	1		1	1		1	1
Politica industrială				2						
Politica socială	4	4		1	1	1	1	1	1	
Proprietate intelectuală și industrială	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Protecția consumatorilor			1	2	2	2	1	1	1	2
Rețele transeuropene			3	2	2		2	2	1	2
Sănătate publică	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Spațiul de libertate, securitate și justiție	3	1				7	2	1	2	1
Transporturi	1		5	3					1	3
Turism			1							
Uniunea vamală și Tariful vamal comun	15	15	7	9	5	5	1		2	
<b>Total Tratatul CE/TFUE</b>	<b>1223</b>	<b>1176</b>	<b>1245</b>	<b>1349</b>	<b>1182</b>	<b>1213</b>	<b>1280</b>	<b>1135</b>	<b>1217</b>	<b>1331</b>
<b>Total traité CA</b>	<b>1</b>	<b>1</b>								
Statutul funcționarilor	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Proceduri speciale	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1308</b>	<b>1237</b>	<b>1325</b>	<b>1423</b>	<b>1267</b>	<b>1486</b>	<b>1508</b>	<b>1333</b>	<b>1398</b>	<b>1554</b>

Această evoluție spre o atribuire mai concentrată a anumitor domenii ar fi în concordanță atât cu articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul 2015/2422, cât și cu dispozițiile articolului 25 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, care prevede că Tribunalul „poate însărcina una sau mai multe camere cu judecarea cauzelor în materii specifice”. Trebuie să se arate în această privință că dispoziția menționată a fost introdusă cu ocazia adoptării noului Regulament de procedură al Tribunalului intrat în vigoare la 1 iulie 2015 și că motivele proiectului indicau, cu privire la acest aspect, că „[o] creștere a numărului de judecători sau apariția masivă a unui contencios într-un anumit domeniu sunt evenimente importante care ar putea justifica decizia de adaptare în consecință a criteriilor de atribuire a cauzelor. Acesta este motivul pentru care Tribunalul propune completarea actualului articol 12 printr-o prevedere expresă în sensul că Tribunalul poate însărcina una sau mai multe camere cu judecarea unor cauze în materii specifice. Este vorba, așadar, de a stabili foarte clar că adaptarea sistemului în vigoare este posibilă atunci când circumstanțele justifică acest lucru”.

În sfârșit, chiar dacă unele mecanisme există și sunt puse în aplicare în acest scop<sup>59</sup>, va trebui să se asigure un echilibru cât mai complet și constant posibil în repartizarea volumului de muncă între judecători, ținând seama de variabilitatea cauzelor (ca volum și complexitate) în care aceștia își asumă funcția de judecător raportor, de cazul special al marilor grupuri de cauze conexe și de volumul de muncă ce rezultă pentru anumiți judecători din implicarea lor în calitate de judecător care face parte din completul de judecată în soluționarea anumitor cauze deosebit de dificile. Un astfel de control pare deosebit de oportun în contextul diminuării volumului mediu de muncă pe judecător raportor și al stabilirii de noi camere specializate.

## **B. Dezvoltarea mecanismelor de susținere a coerenței jurisprudenței**

### **1. Trimiteri la completele extinse de cinci judecători**

De la începutul reformei Tribunalului a putut fi constatată o creștere a numărului cauzelor atribuite unei camere de cinci judecători, aspect considerat favorabil de utilizatorii Tribunalului consultați. În timp ce, în anul 2016, 12 cauze au fost soluționate de Tribunal cu un astfel de complet de judecată, această cifră era de 87 în anul 2018, reprezentând 8,6 % din cauzele soluționate. Totuși, anul 2019 a cunoscut o scădere a cauzelor judecate de camere de cinci judecători: 59 de cauze au fost soluționate de acest complet de judecată, reprezentând 6,7 % din cauzele soluționate. Deși proporția respectivă a crescut în cursul primelor trei trimestre ale anului 2020 (8,6 %), camera de trei judecători rămâne, de departe, completul de judecată privilegiat al Tribunalului (80 % din cauzele soluționate în cursul primelor trei trimestre ale anului 2020, 85 % din cauzele soluționate începând din anul 2018).

Această constatare se explică în esență prin modul de atribuire a cauzelor la Tribunal. În temeiul articolului 26 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, cât mai curând după depunerea actului de sesizare a instanței, președintele Tribunalului atribuie cauza unei camere potrivit criteriilor de atribuire publicate în Jurnalul Oficial, care prevăd că este vorba despre o cameră de trei judecători.

---

<sup>59</sup> Atribuirea cauzelor conform criteriului derogatoriu de la sistemul de rotație întemeiat pe repartizarea echilibrată a volumului de muncă, monitorizarea periodică a stării portofoliilor judecătorilor raportori, posibilitatea de reatribuire a cauzelor în temeiul articolului 27 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

O cauză poate fi trimisă unui complet extins „[a]tunci când dificultatea problemelor de drept sau importanța cauzei ori împrejurări speciale justifică această măsură”<sup>60</sup>. O asemenea trimitere este de natură să prelungească, într-o anumită măsură, durata examinării unei cauze, ceea ce poate avea ca efect descurajarea recurgerii la aceasta. Astfel, mai întâi, pe baza raportului preliminar redactat de judecătorul raportor și comunicat camerei de trei judecători, aceasta decide să propună conferinței plenare trimiterea cauzei unui complet extins. În continuare, o notă trebuie să fie pregătită de către judecătorul raportor pentru conferința plenară, în care se explică necesitatea trimiterii cauzei unei camere de cinci judecători (sau chiar Marii Camere). În cazul în care conferința plenară validează trimiterea către un complet extins, acesta din urmă, care cuprinde camera de origine de trei judecători completată cu alți doi judecători ai camerei, va trebui să se reunească (din nou, în ceea ce privește cei trei judecători inițiali) pentru examinarea cauzei și discutarea orientărilor propuse de judecătorul raportor în raportul său preliminar.

Examinarea unei cauze de un complet de cinci judecători dă naștere unor schimburi în mod necesar mai variate și aprofundate cu ocazia deliberărilor. Aceasta contribuie în mod cert la reprezentarea sistemelor juridice, la calitatea deciziei, precum și la autoritatea sa. Aprecierea celor doi consultanți externi la care a apelat Curtea de Justiție diferă parțial cu privire la măsura în care ar trebui să se recurgă la respectivul complet de judecată: pentru domnul K. Rennert, ar fi vorba despre completul de judecată „ideal” pentru Tribunal (cu excepția cauzelor care prezintă o urgență deosebită), în timp ce, pentru domnul L. M. Díez-Picazo Giménez, ea ar trebui să fie rezervată soluționării unor chestiuni juridice complexe, completul de trei judecători rămânând principiul.

În căutarea unui echilibru între cele două abordări și ținând seama de faptul că resursele Tribunalului permit o examinare mai sistematică a cauzelor de către complete extinse, Tribunalul va avea sarcina de a modifica normele referitoare la funcționarea sa internă, în sensul ca acele cauze din anumite materii în care sunt cele mai complexe probleme și cele mai importante mize să fie atribuite automat unei camere de cinci judecători, în special în domeniul dreptului concurenței și al ajutoarelor de stat. Astfel de modalități de atribuire a acestor din urmă cauze au fost, de altfel, deja aplicate în istoria Tribunalului.

Respectiva atribuire inițială unei camere de cinci judecători nu ar aduce atingere eventualei aplicări ulterioare a articolului 28 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, referitor la trimiterea unei cauze în fața unei camere care judecă în complet format din mai puțini judecători. Modificări minore ale acestei dispoziții din Regulamentul de procedură ar putea conferi camerei de cinci judecători, atunci când cauza nu prezintă nicio dificultate specială, competența de a trimite cauza unei camere de trei judecători, fără să fie necesară în acest scop o sesizare a conferinței plenare [în mod similar transmiterii către un judecător unic prevăzute la articolul 29 alineatul (3) din Regulamentul de procedură].

Întrucât completul extins include în compunerea sa camera de trei judecători, o singură ședință a camerei ar fi suficientă pentru a examina cauza, pentru a decide trimiterea la o cameră de trei judecători și pentru a lua deciziile procedurale necesare (organizarea unei ședințe de audiere a pledoariilor, întrebările scrise pentru ședința de audiere a pledoariilor și alte măsuri de organizare a procedurii).

---

<sup>60</sup> Articolul 28 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

## 2. Trimiteri la Marea Cameră și/sau la o cameră intermediară

Importanța chestiunii de drept ridicate, sensibilitatea deosebită a cauzei sau existența unor linii jurisprudențiale divergente pot justifica pe deplin trimiterea unei cauze la Marea Cameră, compusă din cincisprezece judecători. Cu toate acestea, nicio hotărâre a Marii Camere a Tribunalului nu a fost pronunțată după Hotărârea din 12 septembrie 2007, [API/Comisia](#) (T-36/04, EU:T:2007:258), și Hotărârea din 17 septembrie 2007, [Microsoft/Comisia](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)<sup>61</sup>, în special din cauza volumului de muncă în creștere căruia instanța a trebuit să-i facă față înainte ca reforma să fi fost adoptată și pusă în aplicare.

Mobilizarea a cincisprezece judecători pentru soluționarea unor cauze foarte voluminoase și complexe în fapt, care se prezintă uneori sub forma unor grupuri de cauze conexe, poate implica în mod efectiv resurse importante și poate avea un impact asupra soluționării altor cauze.

Domnul L. M. Díez-Picazo Giménez, precum și mai mulți utilizatori consultați au subliniat totuși că recurgerea la Marea Cameră ar permite, în cazul unor divergențe între camere sau al unor chestiuni cu caracter transversal, clarificarea situației juridice.

Trebuie să se adere la această constatare și să se observe, în plus, că importanța mizelor juridice, economice și politice ale anumitor cauze aflate pe rolul Tribunalului justifică intensificarea recurgerii la acest complet de judecată în ipotezele menționate.

În mod cumulativ, crearea unei camere intermediare, de exemplu compusă din nouă judecători, ar putea constitui de asemenea un forum adecvat pentru soluționarea cauzelor care ridică chestiuni de drept noi și complexe sau pentru a modifica o jurisprudență existentă, în special în domenii pentru care au fost create camere specializate. O astfel de măsură, care ar necesita modificarea statutului, a fost propusă de domnul K. Rennert<sup>62</sup>. În opinia acestuia din urmă, ar fi vorba despre „camere reunite”, compuse din judecători repartizați camerelor specializate în domeniul în cauză. La rândul său, domnul L. M. Díez-Picazo Giménez a avut totuși mai multe dubii cu privire la utilitatea unui astfel de complet, preferând să încredințeze Marii Camere rolul de menținere a coerenței jurisprudenței, ținând seama de autoritatea mai mare a acesteia.

### C. Favorizarea unei gestionări timpurii, active și fluide a procedurii

Anumiți indicatori (dezvoltarea măsurilor de organizare a procedurii, reducerea duratei stadiului procedurii referitor la elaborarea raportului preliminar) arată deja că noile resurse ale Tribunalului au determinat instanța să adopte o atitudine mai activă în desfășurarea procedurii. Utilizatorii consultați au salutat această evoluție, evocând în același timp anumite piste care ar putea contribui atât la calitatea, cât și la celeritatea gestionării procedurilor.

---

<sup>61</sup> De la acea dată, Marea Cameră a dat doar două ordonanțe de inadmisibilitate, la 7 septembrie 2010, în cauzele [Norilsk Nickel Harjavalta și Umicore/Comisia](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) și [Etimine și Etiproducs/Comisia](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), precum și o ordonanță de radiere, la 14 februarie 2019, în cauza [VFP/Comisia](#) (T-726/16, nepublicată, EU:T:2019:837).

<sup>62</sup> Acesta nu ar mai vedea nicio utilitate pentru o Mare Cameră de cincisprezece judecători. Camerele de nouă judecători ar înlocui Marea Cameră.

## 1. Faza scrisă a procedurii

### a) Al doilea schimb de memorii

Trebuie arătat că nu toate cauzele justifică efectuarea în mod generalizat a unui al doilea schimb de memorii<sup>63</sup>. O examinare și o gestionare activă a dosarului încă de la primul schimb de memorii ar permite fie renunțarea la cel de al doilea schimb de memorii (dacă este cazul, prin adoptarea unor măsuri de organizare a procedurii în scopul clarificării anumitor aspecte ale dosarului), fie concentrarea celui de al doilea schimb de memorii asupra aspectelor relevante ale litigiului. Rezultatul menționat ar putea fi atins, cel puțin în anumite domenii (au fost astfel evocate cauzele referitoare la măsuri restrictive, la accesul la documente sau la funcția publică), printr-o utilizare mai sistematică a posibilităților oferite de articolul 83 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Astfel, acesta permite Tribunalului să decidă că un al doilea schimb de memorii nu este necesar, întrucât conținutul dosarului cauzei este suficient de complet, sau să precizeze aspectele la care ar trebui să se refere replica sau duplica. În cauzele mai complexe, după cum au menționat anumiți utilizatori, convocarea unor reuniuni de pregătire a cauzei în temeiul articolului 89 din Regulamentul de procedură al Tribunalului ar putea contribui de asemenea la o mai bună gestionare a chestiunilor procedurale și la o concentrare a celui de al doilea schimb de memorii pe aspectele esențiale ale litigiului. Toate aceste măsuri referitoare la desfășurarea proactivă a procedurii reflectă recomandarea emisă de domnul L. M. Díez-Picazo Giménez, care constă în preconizarea unor mijloace care să permită reducerea duratei fazei scrise a procedurii.

### b) Cauze suspendate

Analiza expusă mai sus arată o proporție în creștere și importantă de cauze suspendate în stocul cauzelor pendinte. Timpul suspendării este exclus din statisticile referitoare la durata procedurilor, ceea ce se justifică pe deplin în aprecierea eficienței instanței, dar nu trebuie să ascundă consecințele acestei practici față de justițiabil. Este cert că suspendarea unei cauze, în temeiul articolului 54 din statut și al articolului 69 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, permite garantarea, în scopul bunei administrări a justiției și cu respectarea normelor de competență și a ierarhiei jurisdicționale existente între instanța de prim grad și instanța de recurs, a coerenței jurisprudenței instanței Uniunii și asigurarea autorității acesteia.

Totuși, numărul foarte important de cauze suspendate la Tribunal, aproape 30 % din cauzele pendinte, ridică semne de întrebare. Pe de o parte, o cotă substanțială a volumului de muncă al instanței este pusă în așteptare, cu consecința mai întâi a unei ușurări a sarcinii de lucru și a unei eventuale supracapacități temporare a instanței, iar apoi a unei reparații ulterioare și instantanee a unei părți sau a întregului volum de muncă cu ocazia reluării procedurilor suspendate, posibil într-un moment în care judecătorii în cauză se află într-o fază de vârf a activității. Pe de altă parte, înainte de a alege o cauză „pilot” și de a suspenda procedura în cauze având un obiect identic sau similar, ar fi oportun să se aprecieze dacă principiul contradictorialității va putea fi respectat pe deplin după reluarea procedurii în cauzele care au fost suspendate. Astfel, atunci când, în cauze introduse în paralel, calificarea juridică a faptelor se raportează la comportamentul mai multor participanți (precum constatarea unui acord în sensul articolului 101 TFUE), alegerea unei cauze-pilot și suspendarea celorlalte cauze conexe ar trebui evitate. Într-adevăr, nu se poate proceda la o asemenea calificare

---

<sup>63</sup> Este interesant să se constate că, în domeniul proprietății intelectuale, noul Regulament de procedură al Tribunalului intrat în vigoare la 1 iulie 2015 a eliminat posibilitatea unui al doilea schimb de memorii. Această măsură se află, în parte, la originea reducerii substanțiale a duratei procedurilor (de la 19,3 luni în 2015 la 13,6 luni în 2020 în ceea ce privește cauzele soluționate prin hotărâre).

juridică fără ca toți participanții care au introdus o acțiune să fi fost ascultați. Este necesar să se arate, în acest context, că anumiți utilizatori și-au exprimat îngrijorarea cu privire la desemnarea și la soluționarea cauzelor-pilot, pe de o parte, și la variabilitatea, între camere, a motivării deciziilor adoptate în această privință, pe de altă parte. Alți utilizatori, fiind totodată favorabili acestei practici, au subliniat importanța selectării cauzelor-pilot (care trebuie să acopere toate motivele și argumentele pertinente invocate), a caracterului complet al răspunsurilor date de Tribunal în hotărârea-pilot și a tratamentului prioritar al cauzelor-pilot.

c) Conexarea cauzelor

Mai mulți utilizatori au arătat în mod întemeiat că o gestionare mai timpurie a conexării cauzelor ar evita duplicarea eforturilor în cazul grupurilor de cauze conexe și că o simplificare a gestionării confidențialității în dosarele economice care cuprind secrete de afaceri ar conduce la importante creșteri ale eficienței în cauze prin natura lor complexe și voluminoase.

d) Identificarea timpurie a acțiunilor vădit inadmisibile

Identificarea timpurie a cazurilor de inadmisibilitate și de necompetență, precum și a acțiunilor vădit nefondate de către președinte și pregătirea imediată pentru completul de judecată a proiectelor de ordonanță prin care se finalizează judecata de către o entitate centralizată și specializată sub autoritatea președintelui (compusă din administratori ai grefei și/sau din referenți juridici) ar permite câștiguri în eficiență pentru instanță. Aceste modalități de gestionare ar degreva grea de sarcina notificării cererii introductive, iar pe pârâte de necesitatea de a invoca o excepție de necompetență sau de inadmisibilitate. O astfel de abordare ar oferi, în plus, avantaje în termeni de coerență în interpretarea condițiilor de admisibilitate a acțiunilor directe.

e) Reevaluarea termenelor interne

Data fiind scăderea volumului mediu de muncă pe judecător raportor care rezultă din noile resurse ale Tribunalului (inclusiv ținând seama de schimbarea modului de compunere a cabinetelor), se impune o reevaluare a termenelor interne (în special pentru depunerea raportului preliminar), astfel cum au arătat anumiți utilizatori. Efectele benefice ale reducerii termenului pentru prezentarea raportului preliminar asupra duratei procedurilor sunt perceptibile pentru cauzele în domeniul proprietății intelectuale, pentru care Tribunalul a redus în septembrie 2018 cu 25 % termenul intern de depunere a raportului preliminar. Această reducere ar merita să fie accentuată în domeniul proprietății intelectuale și să fie extinsă la materiile în care cauzele au, în general, un volum moderat (în special cauzele de funcție publică, în care termenul pentru depunerea raportului preliminar este de patru luni la Tribunal, în timp ce la Tribunalul Funcției Publice acesta era de șase săptămâni, dar și mai multe domenii de contencios neeconomic care fac parte din categoria „alte acțiuni directe”, precum accesul la documente sau măsurile restrictive) într-o măsură care să răspundă caracteristicilor acestora din urmă. Cu titlu comparativ, deși contenciosul Tribunalului prezintă anumite particularități care trebuie luate în considerare, este necesar să se arate că termenul intern standard pentru depunerea raportului preliminar la Curtea de Justiție este de șase săptămâni în cazul trimiterilor preliminare și al acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și de opt săptămâni în cazul acțiunilor directe și al recursurilor (indiferent de domeniu).

Pentru a asigura un efect util termenelor interne, președintele Tribunalului va trebui să monitorizeze mai strict respectarea lor în cadrul camerelor, cu ocazia fiecărei ședințe a conferinței președinților de cameră, aceasta fiind, de altfel, una dintre misiunile sale.

## 2. Faza orală a procedurii

Ar putea fi preconizate măsuri pentru a asigura cea mai mare valoare adăugată posibilă desfășurării ședințelor de audiere a pledoariilor. În temeiul articolului 106 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, procedura în fața Tribunalului cuprinde, în cadrul fazei orale, o ședință de audiere a pledoariilor organizată fie din oficiu, fie la cererea unei părți principale. Cererea de organizare a unei ședințe de audiere a pledoariilor formulată de o parte principală trebuie să indice motivele pentru care aceasta dorește să fie ascultată.

Ședința de audiere a pledoariilor este un eveniment important în desfășurarea procedurii. Ea pune față în față părțile din litigiu și completul de judecată și contribuie, în cauzele importante și/sau complexe, la lămurirea instanței în ceea ce privește înțelegerea dosarului. Ea este în același timp un factor de calitate și de acceptabilitate a deciziilor instanței de către părți, în special pentru cea care nu a avut câștig de cauză.

Cu toate acestea, ședința de audiere a pledoariilor generează costuri pentru părți și pentru instituție. Ea are un impact asupra volumului de muncă al judecătorilor și prelungește durata procedurilor<sup>64</sup>. Or, anumiți utilizatori consultați au arătat că, potrivit percepției lor, se poate întâmpla ca pledoariile să conștie într-o simplă repetare a motivelor și a argumentelor care figurează în înscrisuri. Așadar, ar trebui create condiții pentru a evita obligația de a ține ședințe de audiere a pledoariilor în cauzele în care acestea nu au utilitate și, atunci când există o astfel de utilitate, pentru a le limita la elementele relevante pentru soluționarea litigiului.

Printre piste recomandate figurează o mai mare utilizare a posibilității de a se pronunța prin ordonanță, întemeiată pe articolul 126 din Regulamentul de procedură, atunci când acțiunea este vădit nefondată, cerința unei motivări mai detaliate a cererilor de organizare a unei ședințe de audiere a pledoariilor depuse de părțile principale pentru a permite instanței să aprecieze temeinicia acestora și să limiteze ședința de audiere a pledoariilor doar la elementele care o justifică, precum și dezvoltarea practicii constând în adresarea unor întrebări scrise părților cu titlu de măsuri de organizare a procedurii, în locul desfășurării ședinței de audiere a pledoariilor, în scopul obținerii unor lămuriri cu privire la elemente foarte punctuale.

---

<sup>64</sup> În anul 2019, durata medie a procedurii de judecată pentru cauzele soluționate prin hotărâre cu ședință de audiere a pledoariilor a fost de 22,7 luni și de 15,1 luni pentru cauzele soluționate prin hotărâre fără ședință de audiere a pledoariilor (respectiv 33,5 %). Deși această diferență se explică în parte prin complexitatea mai mare a cauzelor care necesită o ședință de audiere a pledoariilor, trebuie totuși arătat că ea are de asemenea drept cauză adăugarea unei faze a procedurii (stabilirea ședinței de audiere a pledoariilor) care, în sine, a prelungit cu 2,4 luni durata procedurii de judecată în anul 2019.

## V. SINTEZĂ ȘI CONCLUZII OPERAȚIONALE

---

Reforma arhitecturii jurisdicționale a Uniunii a fost necesară în vederea consolidării Tribunalului și pentru a-i permite să facă față în mod durabil volumului său de muncă. Cu toate acestea, până în prezent nu pot fi trase concluzii definitive cu privire la eficiența Tribunalului, la eficacitatea dublării numărului de judecători, precum și la utilizarea și eficacitatea resurselor, astfel cum prevede articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul 2015/2422.

Motivele sunt multiple:

- ultima fază a reformei a fost pusă în aplicare în luna septembrie 2019, ceea ce nu oferă distanța temporală suficientă pentru o analiză definitivă a repercusiunilor acesteia în cadrul prezentului raport;
- ținând seama de natura însăși a muncii jurisdicționale și de derularea procedurilor, sosirea noilor judecători și adaptarea anumitor metode de lucru nu își arată roadele imediat;
- criza sanitară a făcut imposibilă desfășurarea unor ședințe de audiere a pledoariilor între 16 martie și 25 mai 2020, astfel încât rezultatele anului 2020 nu sunt reprezentative.

Analiza efectuată cu ocazia prezentului raport a evidențiat anumite tendințe pozitive, recunoscute de participanții (agenți și avocați) la procedurile în fața Tribunalului care au fost consultați. Este vorba despre următoarele tendințe:

- o scădere semnificativă a duratei procedurilor;
- intensificarea instrumentării cauzelor;
- o trimitere mai frecventă a cauzelor la complete extinse de judecată.

Aceste tendințe pozitive trebuie totuși relativizate, ținând seama de reducerea semnificativă a volumului mediu de muncă pe judecător. Prin urmare, trebuie puse în aplicare în scurt timp măsuri pentru a obține în interesul justițiabilului toate beneficiile care pot rezulta din reforma Tribunalului, cu obiectivul:

- de a extinde tendința de reducere a duratei procedurilor la tipurile de cauze pentru care această durată a făcut până în prezent obiectul doar al unei reduceri minore sau chiar nu a evoluat (cum ar fi printre altele cauzele în domeniul ajutoarelor de stat și al funcției publice);
- de a pune în aplicare o gestionare mai proactivă și mai fluidă a fazelor procedurii, pentru a fi luate fără întârzieri nejustificate toate măsurile care permit să se asigure o soluționare cât mai rapidă și cât mai eficace a cauzei;
- de a intensifica trimiterea la completele extinse și la Marea Cameră, care contribuie la coerența, calitatea și autoritatea jurisprudenței (aproximativ 85 % din cauze sunt încă soluționate de camere de trei judecători).

Următoarele măsuri ar fi susceptibile să permită Tribunalului să atingă aceste obiective.



## **Modul de atribuire a cauzelor**

- crearea de noi camere specializate după modelul de specializare deja introdus în domeniul proprietății intelectuale și al funcției publice;
- intensificarea recurgerii la mecanismele existente pentru a asigura un echilibru cât mai complet și constant posibil al volumului de muncă între judecători.

## **Completele de judecată**

- prevederea transmiterii automate unei camere de cinci judecători a cauzelor din anumite domenii complexe (precum concurența și ajutoarele de stat);
- intensificarea recurgerii la Marea Cameră sau permiterea recurgerii la o cameră intermediară (de exemplu, o cameră de nouă judecători) în cazul unor divergențe de jurisprudență între camerele Tribunalului sau atunci când cauza are mize deosebit de importante.

## **Gestionarea timpurie, activă și fluidă a procedurii**

- efectuarea unei examinări sistematice, timpurii și centralizate a posibilității de respingere a unei acțiuni vădit inadmisibile, afectate de necompetență vădită sau vădit nefondate prin ordonanță, înainte de notificarea cererii introductive pârâtului;
- efectuarea unei examinări concrete și detaliate, în fiecare cauză, a necesității de a permite un al doilea schimb de memorii și, în caz afirmativ, precizarea punctelor cu privire la care ar trebui să se refere acest schimb;
- efectuarea unei examinări concrete și detaliate a motivelor invocate în susținerea cererilor de organizare a unei ședințe de audiere a pledoariilor formulate de o parte principală și, atunci când se organizează o ședință de audiere a pledoariilor, dezvoltarea practicii constând în precizarea punctelor asupra cărora ar trebui să se concentreze pledoariile;
- limitarea suspendărilor procedurii la cazurile în care acestea sunt necesare pentru buna administrare a justiției, ținând seama de interesele legitime ale părților;
- reducerea anumitor termene interne, în special a termenului pentru depunerea raportului preliminar;
- asigurarea unei monitorizări mai regulate de către președintele Tribunalului a respectării termenelor în cadrul camerelor și a bunei desfășurări a procedurilor.

O redefinire a repartizării competențelor jurisdicționale între Curtea de Justiție și Tribunal nu se impune la ora actuală. Ținând seama de analiza care precedă și de rezultatele deosebit de pozitive înregistrate de Curtea de Justiție în anul 2020, care se manifestă printr-o reducere semnificativă a stocului de cauze pendinte, pare în același timp posibil și oportun să se aștepte ca creșterea numărului de judecători ai Tribunalului să își fi produs toate efectele – printre altele având în vedere evoluțiile organizării sale și ale metodelor sale de lucru preconizate mai sus – înainte de a formula, dacă este cazul, o propunere de act legislativ în vederea modificării statutului în temeiul articolului 281 al doilea paragraf TFUE, astfel cum prevede articolul 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul 2015/2422. În special, intensificarea recurgerii – de către Tribunal – la completele extinse de cinci judecători și experiența privind aplicarea de către Curtea de Justiție a mecanismului admiterii în principiu a recursurilor vor putea servi ca bază pentru o reflecție cu privire la o eventuală extindere a acestui mecanism la alte domenii de contencios.

\* \* \*

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert  
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

Leipzig, 27. Februar 2020

**Gutachten**  
**über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts**

**erstattet dem Gerichtshof**  
**als Grundlage für dessen Bericht für das Europäische Parlament,**  
**den Rat und die Kommission**  
**gemäß Art. 3 Absatz 1 der Verordnung 2015/2422**

*- Entwurf -*

Inhaltsübersicht

- 3 - **A. Auftrag**
- 4 - **B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422**
- 4 - I. Maßnahmen der Verordnung
- 5 - II. Ziele der Verordnung
- 6 - **C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts**
- 6 - I. Quantitative Analyse
  - 1. Relevanz
  - 2. Eingangszahlen
  - 3. Erledigungszahlen
  - 4. Komplexität der Rechtssachen?
  - 5. Verfahrenslaufzeiten
  - 6. Zusammenfassung
- 20 - II. Qualitative Analyse
  - 1. Maßstäbe
  - 2. Besetzung der Richterbank
  - 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung
  - 4. Rechtsmittel
  - 5. Literarisches Echo
  - 6. Zusammenfassung

- 27 - **D. Veränderung in Aufgabe und Funktion des Gerichts**
- 27 - I. Grundsätzliche Überlegungen
  - 1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union
  - 2. Entlastung des Gerichtshofs
    - a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs
    - b) Rechtsmittelbeschränkung
    - c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen
- 35 - II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts
  - 1. Richter
  - 2. Innere Gerichtsverfassung
    - a) Fünferkammer als Regel
    - b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte
    - c) Große Kammer als "chambres réunies"
    - d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern
  - 3. Verfahrensfragen
    - a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt
    - b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe
- 39 - III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?
- 40 - **E. Empfehlungen**
- 40 - I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts
- 40 - II. Generalanwalt
- 41 - III. Innere Gerichtsverfassung
  - 1. Änderungen der Satzung
  - 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts
    - a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts
    - b) Kammerpräsident
    - c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper
    - d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter
    - e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit
- 49 - IV. Rechtsmittel
- 50 - V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

## A. Auftrag

Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422<sup>1</sup> soll der Gerichtshof<sup>2</sup> bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts<sup>3</sup> erstatten, insbesondere

- zur Effizienz des Allgemeinen Gerichts (gemessen nach dem Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag),
- zur Notwendigkeit und zur Wirksamkeit der Erhöhung der Richterzahl auf 56,<sup>4</sup>
- zum Nutzen und zur Wirksamkeit der Ressourcen sowie
- zur Frage, ob (weitere) Spezialkammern eingerichtet werden sollten, sowie ggfs. zu anderen strukturellen Veränderungen.

Wenn dies angezeigt erscheint, soll der Gerichtshof Vorschläge für Änderungen des Statuts des Gerichtshofs der Europäischen Union unterbreiten.

Nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2422 sollte der Gerichtshof bis zum 26. Dezember 2017 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über mögliche Änderungen an der Verteilung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen gemäß Art. 267 AEUV erstellen, der ggfs. ebenso von Gesetzgebungsvorschlägen begleitet werden konnte. Diesen Bericht hat der Gerichtshof am 14. Dezember 2017 erstattet; er hat keine derartige Veränderung vorgeschlagen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. Nr. L 341/14).

<sup>2</sup> Die Rede ist nur vom "Gerichtshof", nicht vom "Gerichtshof der Europäischen Union".

<sup>3</sup> "General Court" bzw. "Court Général".

<sup>4</sup> Seinerzeit noch unter Einschluss zweier Richter aus dem Vereinigten Königreich. Seit 1. Februar 2020: 54 Richter.

<sup>5</sup> Report submitted pursuant to Article 3(2) of Regulation (EU, Euratom) 2015/2422, nicht veröffentlicht.

## **B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422**

### **I. Maßnahmen der Verordnung**

Das Allgemeine Gericht<sup>6</sup> bestand bis zum Inkrafttreten der Verordnung aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, zuletzt also aus 28 Richtern. Durch die Verordnung wurde die Richterzahl in drei Schritten erhöht; das Gericht sollte

- ab dem 25. Dezember 2015 aus 40 Mitgliedern,
- ab dem 1. September 2016 aus 47 Mitgliedern und
- ab dem 1. September 2019 aus zwei Mitgliedern je Mitgliedstaat, nach Wirksamwerden des BREXIT zum 1. Februar 2020 also aus 54 Mitgliedern

bestehen. Die erste Erhöhung um 12 weitere Richter entsprach dem ursprünglichen Wunsch des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit Rücksicht auf die Arbeitslast und die aufgelaufenen Rückstände geäußert worden war.<sup>7</sup> Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst<sup>8</sup> und die Eingliederung von dessen 7 Richtern in das Allgemeine Gericht. Die dritte Erhöhung um im Ergebnis weitere 7 Richter sollte die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wiederherstellen.

Erwägungsgrund Nr. 7 hebt hervor, dass (auch) die Mitglieder des Allgemeinen Gerichts nach Beteiligung des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses berufen werden. Laut Erwägungsgrund Nr. 9 sollte mit den Richtern des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst auch dessen nichtrichterliches Personal auf das Allgemeine Gericht übergehen, laut Erwägungsgrund Nr. 10 die weitere Erhöhung der Richterzahl in der

---

<sup>6</sup> Gegründet als "Gericht erster Instanz" durch Beschluss 88/591/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (ABl. Nr. L 319/1). Vgl. hierzu unten D.I.1.

<sup>7</sup> Antwort (des Gerichtshofs) auf die Bitte des italienischen Ratsvorsitzes, neue Vorschläge zur Vereinfachung der Aufgabe zu unterbreiten, im Rat zu einer Einigung über die Modalitäten einer Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht der Union zu gelangen, übermittelt mit Schreiben des Präsidenten des EuGH vom 13. Oktober 2014 (14448/14).

<sup>8</sup> Errichtet aufgrund der durch den Vertrag von Nizza in Art. 225a EGV (heute Art. 257 AEUV) geschaffenen Möglichkeit zur Einrichtung von Fachgerichten durch Beschluss des Rates vom 2. November 2004 zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (ABl. Nr. L 333/7).

dritten Stufe aber nicht mit der Einstellung zusätzlicher Rechtsreferenten oder anderen Hilfspersonals einhergehen und im Ergebnis die Ausstattung mit nichttrichterlichen Hilfskräften für alle Richter gleich sein. Diese Maßgaben haben dazu geführt, dass jeder Richter grundsätzlich - statt wie bisher über drei - künftig über zwei Rechtsreferenten verfügt; zusätzlich besteht ein Pool weiterer Rechtsreferenten (vorhandener Personalbestand), der aber im Laufe der Zeit abgebaut werden soll.

## **II. Ziele der Verordnung**

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts<sup>9</sup> zurückgeführt wird (Erwägungsgrund Nr. 1), sondern auch die Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie der Umfang und die Komplexität der beim Gericht eingehenden Rechtssachen, und zwar insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Beihilfen und geistiges Eigentum (Erwägungsgrund Nr. 3).

Auch wenn die Verordnung selbst lediglich eine Erhöhung der Richterzahl vornimmt, so erwähnt sie doch, dass zur Bewältigung der beschriebenen Lage auch weitere organisatorische, strukturelle und verfahrensrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen (Erwägungsgrund Nr. 5). Dafür spricht auch der vorliegende Berichtsauftrag, der zu Vorschlägen für dahingehende weitere Gesetzgebungsmaßnahmen auffordert, unter Einschluss der Bildung von Spezialkammern und/oder sonstigen strukturellen Änderungen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung).

---

<sup>9</sup> In der Folge des Vertrages von Nizza wurden dem Gericht insb. alle Nichtigkeits- und alle Unterlassungsklagen übertragen, für die bislang der Gerichtshof zuständig gewesen war, mit Ausnahme bestimmter Fallgruppen inter-institutioneller Streitigkeiten sowie von Klagen von Mitgliedstaaten gegen Gesetzgebungsakte der Union.

## **C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts**

### **I. Quantitative Analyse**

#### 1. Relevanz

Eine rein quantitative Untersuchung unterstellt eine gleichbleibende Aufgabenstellung des Gerichts. Sie zielt regelmäßig darauf, dauerhafte Maßnahmen von solchen vorübergehender Art zu unterscheiden.

- Kommt es darauf an, dass ein Gericht bei unveränderter Aufgabenstellung eine gestiegene (und ggfs. künftig weiter steigende) Zahl von Rechtssachen bewältigen kann, so wäre eine dauerhafte Erhöhung der Richterzahl und des nicht-richterlichen Personals, welche die Relation zwischen Fallzahl (Eingangszahl) und Richterzahl konstant hält, das gegebene Mittel.
- Kommt es - allein oder daneben - darauf an, dass ein Gericht angehäuften Rückstände abarbeiten und überlange Verfahrenslaufzeiten zurückführen kann, so handelt es sich um eine vorübergehende besondere Herausforderung, der mit einer vorübergehenden Erhöhung des Personals begegnet werden kann, die nach einiger Zeit etwa durch Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen wieder zurückgeführt wird. Scheidet eine solche Maßnahme in Ansehung der Richterstellen aus, etwa weil die Zahl der Richter aus anderen Gründen "gesetzt" ist, so ist das nichtrichterliche Personal oder sind anderweitige Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

In die quantitative Analyse ist das 2005 errichtete Gericht für den öffentlichen Dienst einzubeziehen, da dieses 2016 in das Allgemeine Gericht integriert wurde. Betrachtet wird die Zeit seit Errichtung des Gerichts (1989 - 2020), wobei die letzten 7 Jahre genauer analysiert werden (2014 - 2020).

## 2. Eingangszahlen

Die Eingangszahlen des Gerichts - unter Einschluss des Gerichts für den öffentlichen Dienst - haben sich seit dem Anfangsjahr 1989, von wenigen "Ausreißern" abgesehen (1993, 1994 und 1997) - mit gewissen Schwankungen beständig erhöht: von anfangs um die 200 p.a. (1989-1998) über etwa 300-400 p.a. (1999-2003) und etwa 500-700 p.a. (2004-2009) bis auf 800-900 p.a. (2010-2019). Die hier besonders betrachteten Jahre 2014 verzeichnen regelmäßig zwischen 830 und 950 Eingänge, mit dem bisherigen Höchststand von 950 Eingängen im Jahr 2013.

Darin spiegeln sich naturgemäß vor allem die Erweiterungen der Union. Diese können herausgerechnet werden, setzt man die Eingangszahlen in Relation zur - gleichermaßen wachsenden - Richterzahl.<sup>10</sup> Im ersten Jahrzehnt des Gerichts lässt sich noch keine konstante Relation von Eingängen je Richter feststellen: Den vergleichsweise eingangsschwachen Anfangsjahren mit weniger als 10 Eingängen je Richter stehen die drei erwähnten "Ausreißerjahre" 1993, 1994 und 1997 mit ca. 40 Eingängen je Richter gegenüber; man dürfte für die Zeit bis 1998 eine durchschnittliche Belastung von ca. 15 Eingängen je Richter annehmen. Nach 1998 stieg die Belastung dann auf mehr als 20 Eingänge je Richter an und erhöhte sich 2013 und 2014 nochmals auf mehr als 30 Eingänge je Richter (ohne EuGöD). Die Einrichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst im Jahr 2007 senkte die Eingangszahl je Richter (einschließlich EuGöD) nicht nennenswert. Die Vermehrung der Richterzahl seit 2014 hat sich aber spürbar ausgewirkt; seither hat sich die Zahl der Eingänge je Richter wieder auf 18,8 (im Jahr 2019) vermindert.

---

<sup>10</sup> Dabei wird freilich die - sehr unterschiedliche - Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten ebenso ausgeblendet wie andere Parameter, welche den Geschäftsanfall eines Gerichts der Union beeinflussen können (z.B. Industrialisierung, Wirtschaftskraft, Ausbildung eines allseits akzeptierten nationalen Gerichtssystems usw.).



Eingangszahlen (einschließlich EuGöD) im Vergleich zur Zahl der Richter:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eingänge	169	59	95	123	596	409	253	229
Richter	12 <sup>11</sup>	12	12	12	12	12	15	15
E pro Ri	14,1	4,9	7,9	10,3	49,7	34,1	16,9	15,3

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eingänge	644	238	384	398	345	411	466	536
Richter	15	15	15	15	15	15	15	25 <sup>12</sup>
E pro Ri	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eingänge	599	580	679	740	681	775	811	795
Richter	25+7 <sup>13</sup>	25+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7
E pro Ri	18,7	18,1	20,0	21,8	20,0	22,8	23,9	23,4

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eingänge	950	1069	998	912	917	834	939	
Richter	28+7	28+7	40+7	47	47	47	52 <sup>14</sup>	
E pro Ri	27,1	30,5	28,3 <sup>15</sup>	19,4	19,5	17,7	19,5 <sup>16</sup>	

<sup>11</sup> Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

<sup>12</sup> EU-Osterweiterung 2004.

<sup>13</sup> Errichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst mit 7 Richtern durch den Vertrag von Nizza und den Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 2. November 2004.

<sup>14</sup> Ohne das Vereinigte Königreich und noch ohne Richter aus Bulgarien.

<sup>15</sup> Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

<sup>16</sup> Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

## Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>17</sup>
(1) Eingänge (E) beim EuG	912	831	835 <sup>18</sup>	917	834	939	-
(2) davon Klagverfahren (K) <sup>19</sup>	819	720	748	807	732	848	-
(3) davon Eilverfahren <sup>20</sup>	45	32	34	47	41	37	-
(4) E beim EuGöD <sup>21</sup>	157	167	77 <sup>22</sup>				
(5) Summe (1) + (4)	1069	998	912	917	834	939	-
(6) E je Richter (E/Ri) beim EuG	32,6	29,4 <sup>23</sup>	19,7 <sup>24</sup>	19,5	17,7	18,8 <sup>25</sup>	-
(7) Klagen/Ri beim EuG	29,3	25,5	17,7	17,2	15,6	17	-
(8) E/Ri beim EuGöD	22,4	23,9	16,5 <sup>26</sup>				
(9) Klagen/Ri beim EuGöD <sup>27</sup>							
(10) E/Ri bei EuG und EuGöD	30,5	28,3	19,4 <sup>28</sup>				
(11) Klagen/Ri bei EuG und EuGöD							

<sup>17</sup> Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

<sup>18</sup> Nicht eingerechnet sind hier die 139 vom EuGöD übernommenen Rechtssachen, um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden.

<sup>19</sup> Eingänge abzüglich der besonderen Verfahrensarten; Rechtsmittelverfahren sind als Klagverfahren erfasst.

<sup>20</sup> Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

<sup>21</sup> Im Bericht über den EuGöD lässt sich keine Aufschlüsselung nach besonderen Verfahrensarten entnehmen, lediglich die Anzahl der Eilverfahren wird genannt. Aus dem Jahresbericht 2016, S. 216, Fn. 1 ergibt sich lediglich, dass der EuG 123 Rechtssachen sowie 16 besondere Verfahren vom EuGöD übernommen hat.

<sup>22</sup> Bis 31. August 2016.

<sup>23</sup> Bezogen auf rechnerisch 28,23 Richter in diesem Jahr (bis 24. Dezember 2015 28 Richter, ab 25. Dezember 2015 40 Richter).

<sup>24</sup> Bezogen auf rechnerisch 42,33 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2016 40 Richter, ab 1. September 2016 47 Richter).

<sup>25</sup> Bezogen auf rechnerisch 50,01 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2019 47 Richter, ab 1. September 2019 56 Richter).

<sup>26</sup> Zur Wahrung der Vergleichbarkeit wurde die Anzahl der Eingänge (77 bis August) auf das ganze Jahr hochgerechnet (115,5).

<sup>27</sup> Keine Daten verfügbar.

<sup>28</sup> Hier konnten einfach 912 E durch 47 Richter geteilt werden, da die Gesamtzahl der Richter, EuG und EuGöD zusammengerechnet, über das gesamte Jahr identisch geblieben ist.

Überblick über die Eingangszahlen des Gerichts (einschl. EuGöD) nach Sachgebieten:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	148	73	76	39	42	134	
(2) Wettbewerb	41	17	18	38	28	23	
(3) Öffentlicher Dienst	157	167	117 <sup>29</sup>	86	93	87	
(4) Geistiges Eigentum	295	302	336	298	301	270	
(5) Sonstige Klagen	299	292	239	346	268	334	
(6) Rechtsmittel	36	36	39	-	-	-	
(7) Besondere Verfahrensarten	93	111	87 <sup>30</sup>	110	102	91	
Summe aller Eingänge	1069	998	912	917	834	939	

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handelspolitik	31	6	17	14	15	13	
Institutionelles Recht	67	53	52	65	71	148	
Landwirtschaft	15	37	20	22	25	12	
Öffentliche Aufträge	16	23	9	19	15	10	
Restriktive Maßnahmen (Auswärtiges Handeln)	69	55	28	27	40	42	
Schiedsklausel	14	15	10	21	7	8	
Wirtschafts- & Währungspolitik	4	3	23	98	27	24	
Zugang zu Dokumenten	17	48	19	25	21	17	

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Berichtigung	5	7	5	10	12	8	
(2) Unterlassen einer Entscheidung (Urteilsergänzung)	0	0	0	1	1	1	
(3) Streit über erstattungsfähige Kosten	38	37	48	44	41	28	
(4) Prozesskostenhilfe	47	67	45	52	46	52	
(5) Einspruch gegen VU	0	0	0	0	1	0	
(6) Drittwiderspruch	0	0	0	0	0	1	
(7) Wiederaufnahme	1	0	1	2	1	1	
(8) Auslegung eines Urteils	2	0	1	2	1	1	
(9) Summe (1) bis (8)	93 <sup>31</sup>	111 <sup>32</sup>	103 <sup>33</sup>	110	102	92	

<sup>29</sup> 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

<sup>30</sup> Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

<sup>31</sup> Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

<sup>32</sup> Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

<sup>33</sup> Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

## Gericht (einschließlich EuGöD), Eingänge 1999-2019 nach Sachgebieten

	1999 <sup>34</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Staatliche Beihilfen	100	80	42	51	25	46	25	28	37	55	46	42	67	36	54	148	73	76	39	42	134
Wettbewerb	34	36	39	61	43	36	40	81	62	71	42	79	39	34	23	41	17	18	38	28	23
Öff. Dienst	84	111	110	112	124	146	164	149	159 <sup>35</sup>	113	113	139	159	178	160	157	167	117 <sup>36</sup>	86	93	87
Geistiges Egt.	18	34	37	83	101	110	98	145	168	198	207	207	219	238	293	295	302	336	298	301	270
sstg. Klagen	120	126	99	86	146	158	128	135	197	179	158	207	264	220	275	299	292	239	346	268	334
* <i>Handelspol</i>																* 31	* 6	* 17	* 14	* 15	* 13
* <i>Instit.Recht</i>																* 67	* 53	* 52	* 65	* 71	* 148
* <i>Landwirt.</i>																* 15	* 37	* 20	* 22	* 25	* 12
* <i>öff. Auftr.</i>																* 16	* 23	* 9	* 19	* 15	* 10
* <i>Restrikt. M. auswärt.Hd.</i>																* 69	* 55	* 28	* 27	* 40	* 42
* <i>Schiedsklsl.</i>																* 14	* 15	* 10	* 21	* 7	* 8
* <i>Wi- &amp; Währ</i>																* 4	* 3	* 23	* 98	* 27	* 24
* <i>Zugg zu Dok</i>																* 17	* 48	* 19	* 25	* 21	* 17
Rechtsmittel <sup>37</sup>	-	-	-	-	-	-	-	10	27	37	31	23	44	10	57	36	36	39	-	-	-
Bes. Vf.-Arten	28	11	18	18	28	40	27	34	29	87	84	77	88	78	88	93	111	87 <sup>38</sup>	110	102	91
<b>Summe</b>	<b>384</b>	<b>398</b>	<b>345</b>	<b>411</b>	<b>467</b>	<b>536</b>	<b>482</b>	<b>582</b>	<b>679</b>	<b>740</b>	<b>681</b>	<b>774</b>	<b>880</b>	<b>794</b>	<b>950</b>	<b>1069</b>	<b>998</b>	<b>912</b>	<b>917</b>	<b>834</b>	<b>939</b>

<sup>34</sup> Es ist nicht aussagekräftig, hinsichtlich der Rechtsgebiete weiter in die Vergangenheit zu gehen, da z.B. die Verfahren im Bereich geistiges Eigentum zunehmend zu "sonstigen Klagen" werden und sich die Rechtsgebiete somit immer weniger vergleichen lassen. Hinzu kommt die nicht zu vernachlässigende gestiegene Anzahl an möglichen Verfahren und Richtern durch die EU-Erweiterungen.

<sup>35</sup> Ab 2007 nur (erstinstanzliche) Eingänge beim EuGöD. Vgl. für das EuG unten "Rechtsmittel".

<sup>36</sup> 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

<sup>37</sup> Nur während des Bestehens des EuGöD (2006-2016).

<sup>38</sup> Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

### 3. Erledigungszahlen

Um den Normalbedarf des Gerichts festzustellen, müssen die Eingangszahlen den durchschnittlichen Erledigungszahlen gegenübergestellt werden. Hier hat sich seit 1998 eine relativ konstante Erledigungszahl je Richter von 20 bis 25 Rechtssachen pro Jahr eingestellt, davon etwa zwei Drittel durch Urteil, bei Schwankungen in einzelnen Jahren nach oben wie nach unten. Es ist bemerkenswert, dass diese Relation ungeachtet der wachsenden Größe des Gerichts, des Hinzutretens des Gerichts für den öffentlichen Dienst sowie auch ungeachtet der Eingangszahlen im Wesentlichen gleich geblieben ist. Das begründet die Vermutung, dass damit die Leistungsfähigkeit des Gerichts am genauesten erfasst wird.

Erledigungszahlen des EuG (einschließlich EuGöD) sowie Relation zur Richterzahl vor 2014:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Erlediggn	1	82	67	125	106	442	265	186
Richter	12	12	12	12	12	12	15	15
Erlediggn je Richter	0,1	6,8	5,6	10,4	8,8	36,8	17,7	12,4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Erlediggn	186	348	659	343	340	331	339	361
Richter	15	15	15	15	15	15	15	25
Erlediggn je Richter	12,4	23,2	43,9	22,9	22,7	22,1	22,6	14,4 <sup>39</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erlediggn	610	436	397	605	710	656	880	809	886
Richter	25+7	25+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	28+7
Erlediggn je Richter	19,1 <sup>40</sup>	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

<sup>39</sup> Die Richtervermehrung infolge der Osterweiterung der Union hat sich erst verzögert auf die Erledigungsleistung des Gerichts ausgewirkt.

<sup>40</sup> Das Hinzutreten des Gerichts für den öffentlichen Dienst stand für sich betrachtet einer Richtervermehrung ohne Zuständigkeitsmehrung gleich. Allerdings wurden zugleich die Zuständigkeiten des Gerichts moderat erweitert, indem Nichtigkeitsklagen und Unterlassungsklagen mit bestimmten Ausnahmen vom Gerichtshof auf das Gericht übertragen wurden.

Erledigungszahlen unter Ausweis der Erledigungen durch Urteil sowie der Relation zur Richterzahl seit 2014:

Erledigungen im Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Erledigungen beim EuG	814	987	755	895	1 009	874	
(2) davon Urteile	428	570	448	492	644	554	
(3) Erledigungen beim EuGöD	152	152	169	-	-	-	-
(4) davon Urteile	68	75	52	-	-	-	-
(5) Summe (1) + (3)	966	1 139	924	895	1 009	874	
(6) Summe (2) + (4)	496	645	500	492	644	554	
(7) Erl. je Richter beim EuG	29,1	35,0	17,8	19,0	21,5	17,5	
(8) Urteile/Ri beim EuG	15,3	20,2	10,6 <sup>41</sup>	10,5	13,7	11,1	
(9) Erl./Ri beim EuGöD	21,7	21,7	36,2				
(10) Urteile/Ri beim EuGöD	9,7	10,7	11,1				
(11) Erl./Ri bei EuG und EuGöD	27,6	32,3	19,7				
(12) Urt./Ri bei EuG und EuGöD	14,1	18,3	10,6				

#### 4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

Allerdings fällt auf, dass die durchschnittliche Erledigungsleistung je Richter nach 2010 abnimmt. Das kann auf die erneuten Erweiterungen der Union (2007, 2013), aber auch auf die hier zu evaluierende Strukturreform des Gerichts (seit 2015) zurückzuführen sein und hätte dann justizfremde - externe - Ursachen. Es kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass der Anteil eher komplexer gegenüber eher einfach gelagerter Rechtssachen zugenommen hat oder dass die anhängigen Rechtssachen generell oder doch in bestimmten Sachgebieten von zunehmender Komplexität sind und deshalb einen erhöhten Erledigungsaufwand verursachen.

Wie die Statistik der Eingänge nach Sachgebieten belegt, sind die Eingangsanteile der in der Statistik ausgewiesenen Sachgebiete im langjährigen Mittel weitgehend gleich geblieben. Das gilt namentlich für die Sachgebiete "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", deren Rechtssachen vermutlich überdurchschnittlich komplex sind, weil sie die Beurteilung schwieriger wirtschaftlicher und fiskalischer Sachverhalte erfordern.

<sup>41</sup> Hier wirkt sich besonders die Vermehrung der Richterzahl um 12 aus.

Allerdings lagen die Eingänge im Sachgebiet "Wettbewerb" in den Jahren 2006 bis 2010 doppelt so hoch wie zuvor oder hernach; doch bewegte sich dies insgesamt auf moderatem Niveau (ca. 60 bis 80 gegenüber ca. 30 bis 40 Eingängen pro Jahr) und dürfte deshalb nicht zu einer nennenswerten Veränderung in der Gesamtbelastung des Gerichts geführt haben. Im Sachgebiet "Staatliche Beihilfen" gab es lediglich in den Jahren nach 2013 erhöhte und 2014 und 2019 besonders hohe Eingangszahlen, also in einem Zeitraum, der bereits nach der hier evaluierten Erhöhung der Richterzahl des Gerichts liegt. Am Rande erwähnenswert ist noch, dass im Jahr 2017 besonders viele Eingänge aus dem Sachgebiet "Sonstige Klagen - Wirtschafts- und Währungspolitik" (98) zu verzeichnen waren.

Welcher Aufwand typischerweise für Rechtssachen aus einem bestimmten Sachgebiet betrieben werden muss, lässt sich anhand statistischer Erhebungen allenfalls näherungsweise ermitteln. Aussagekräftig kann ein gesteigener Bedarf an außerjuristischer fachlicher Beratung sein, sei dieser innerhalb des Gerichts vorhanden (insb. Referenten mit außerjuristischem Sachverstand), sei er von außerhalb gewonnen (insb. Sachverständigengutachten und Beweisaufnahmen). Zu den internen Ressourcen waren keine Daten verfügbar. Ebenso wenig wurde erhoben, in welchen Rechtssachen das Gericht externen Sachverstand beigezogen, namentlich eine Beweisaufnahme durchgeführt hat. Erhoben wurde lediglich, in welchen Rechtssachen eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde, die regelmäßig Voraussetzung für eine Beweisaufnahme ist (aber auch ohne solche anberaumt wird). Insgesamt lässt sich damit zur Frage einer zunehmenden Komplexität und eines wachsenden Ermittlungsaufwands der Rechtssachen anhand statistischer Daten keine valide Aussage treffen.

Anzahl der verhandelten Rechtssachen; inwiefern die mündliche Verhandlung auch eine Beweisaufnahme umfasste, ist nicht dokumentiert:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	34	38	15	26	53	29	
(2) Wettbewerb	51	37	10	40	17	19	
(3) Öffentlicher Dienst <sup>42</sup>			1	37	59	38	
(4) Geistiges Eigentum	122	135	96	145	141	137	
(5) Sonstige Klagen	172	154	120	138	113	92	
(6) Rechtsmittel	11	12	2	4	4	0	
Gesamt	390	376	244	390	387	315	

<sup>42</sup> Nur EuG, für das EuGöD liegen keine Daten vor.

Die Erfahrung der nationalen Höchstgerichte zeigt allerdings, dass die Komplexität von Rechtssachen vor allem aus umweltrechtlichen sowie aus wirtschaftsrechtlichen Sachgebieten im Laufe der zurückliegenden 30 Jahre deutlich zugenommen hat. Diese Erfahrung der nationalen Höchstgerichte lässt sich für das Gericht anhand statistischer Daten weder bestätigen noch widerlegen. In Ermangelung aussagekräftiger Statistik muss auf die Befragung der aktuellen und insbesondere der bereits ausgeschiedenen Richter zurückgegriffen werden. Soweit solche Interviews schon geführt werden konnten, werden die Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte aber durchgängig bestätigt. Das gilt zwar nicht so sehr für umweltrechtliche Sachen, mit denen das Gericht nur selten befasst wird. Es gilt aber umso mehr für wirtschaftsrechtliche Sachen, denen oft höchst komplexe Sachverhalte zugrundeliegen, deren Beurteilung außerjuristische Fachkunde (aus den Gebieten der Betriebswirtschaft, der Finanzwirtschaft u.a.) erfordert, also Sachen aus den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", auch "Handelspolitik", "öffentliche Aufträge", "Außenhandel" und "Wirtschafts- und Währungspolitik".

##### 5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

Trifft die Vermutung zu, dass die im langjährigen Mittel zu beobachtende Erledigungsleistung von 20 bis 25 Rechtssachen je Richter - darunter zu etwa zwei Dritteln Erledigungen durch Urteil - die "normale" Leistungsfähigkeit des Gerichts abbildet, die bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen eher abnimmt, so müsste eine wachsende Eingangszahl ohne entsprechende Vermehrung der Richterzahl - also eine Zunahme an Eingängen, die nicht auf eine Erweiterung der Union zurückzuführen ist - zu einem Verfahrensrückstau und demzufolge zu einer Erhöhung der Verfahrenslaufzeiten geführt haben. Tatsächlich haben sich die Verfahrenslaufzeiten besonders in den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb" nach 2007 deutlich erhöht, mit einem nicht mehr zuträglichen Höchststand von annähernd vier Jahren (im Durchschnitt!) bei den im Jahr 2013 erledigten Rechtssachen. Ursache scheint die höhere Eingangszahl von Wettbewerbssachen in den Jahren 2006 bis 2010 gewesen zu sein; es ist dem Gericht in den Folgejahren nicht gelungen, diese Eingangsspitze abzubauen. Dementsprechend überstieg die Zahl der zum jeweiligen Jahresende noch anhängigen Rechtssachen aus diesen Rechtsgebieten die Zahl der in diesem



Jahr neu eingegangenen Rechtssachen um ein Vielfaches, teilweise um das Vier- bis Fünffache.

Die Erhöhung der Richterzahl um 12 Richter im Jahr 2015 hat bewirkt, dass die Rückstände nicht noch weiter angewachsen sind, hat aber noch nicht nennenswert zu einem Abbau von Rückständen geführt. Allerdings konnten die Verfahrenslaufzeiten teilweise etwas zurückgeführt werden, auch wenn diese immer noch deutlich zu lang sind. Das erlaubt die Vermutung, dass mit der Personalerhöhung von 2015 (auf dann 40 Richter des EuG, noch ohne die 7 Richter des EuGöD) der personelle "Normalbedarf" des Gerichts erreicht war. Dies entspricht auch der Selbsteinschätzung des Gerichts der Europäischen Union, die dem ursprünglichen Begehren um Personalvermehrung vom 13. Oktober 2014 zugrundelag. Trifft dies zu, so müsste schon die Eingliederung des EuGöD, jedenfalls aber die zusätzliche Personalvermehrung um weitere 7 Richter im September 2019 erlauben, die Rückstände allmählich abzubauen und die Verfahrenslaufzeiten entsprechend zu verkürzen. Ob dies gelingt, lässt sich angesichts der seit September 2019 erst verflossenen kurzen Zeit noch nicht beurteilen.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der in den Jahren 2014-2020 streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des Gerichts (einschl. EuGöD):<sup>43</sup>

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Urteile	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Beschlüsse <sup>44</sup>	16,0	11,8	11,7	10,8	12,3	10,3	
(3) Rechtssachen gesamt	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

<sup>43</sup> Die Jahresstatistiken des EuG weisen keine Unterscheidung nach den verschiedenen Verfahrensarten auf, sondern enthalten lediglich eine Aufteilung in "Urteile" und "Urteile und Beschlüsse", zudem findet sich die Laufzeit von "Beschlüssen", wobei besondere Verfahrensarten und Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei der Berechnung der durchschnittlichen Verfahrensdauer nicht berücksichtigt worden sind. Dafür gibt es eine Aufteilung im Hinblick auf die verschiedenen Sachgebiete, die deshalb hier dargestellt wird, s. Jahresbericht 2018, S. 255 f.

<sup>44</sup> Nur EuG; für das EuGöD liegen insoweit keine Zahlen vor.

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Staatliche Beihilfen <sup>45</sup>							
Wettbewerb <sup>46</sup>							
Geistiges Eigentum	16,4	9,1	16,4	19,5	15,8	17,3	21,1
Sonstige Klagen	20,7	27,5	20,7	21,3	21,6	22,6	25,6
Rechtsmittel						-	-
Gesamt EuG <sup>47</sup>							
Öffentlicher Dienst	18,7	15,6	18,7	17,2	17,9	19,2	19,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Staatliche Beihilfen	29,0	32,4	48,1	50,3	32,4	32,8	31,5
Wettbewerb	41,1	42,6	40,2	46,2	45,7	50,5	48,4
Geistiges Eigentum	21,8	24,5	20,4	20,1	20,6	20,3	20,3
Sonstige Klagen	27,8	29,5	26,0	23,9	23,7	22,8	22,2
Rechtsmittel	-	7,1	16,1	16,1	16,6	18,3	16,8
Gesamt EuG					24,7	26,7	24,8
Öffentlicher Dienst <sup>48</sup>	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	
(2) Wettbewerb	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	
(3) Öffentlicher Dienst	18,7	13,7	13,0	20,3 <sup>49</sup>	8,9	15,6	15,2	
(4) Geistiges Eigentum	24,9	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	
(5) Sonstige Klagen	13,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	
(6) Rechtsmittel	26,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4	n.a. <sup>50</sup>	
(7) Rechtssachen gesamt	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

<sup>45</sup> Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

<sup>46</sup> Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

<sup>47</sup> Die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit für alle Verfahren findet sich leider nicht in den Geschäftsberichten; lediglich bis 2010 zurück gibt es diese Zahl, vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30

<sup>48</sup> Ab 2007 nur noch EuGöD.

<sup>49</sup> Erledigungen bis 31. August 2016, wobei sich die Abweichung nach oben offensichtlich aus einer Vielzahl an Beschlüssen erklärt, bei denen die Verfahren zwischenzeitlich ausgesetzt gewesen sind. Unter Ausschluss der Dauer einer etwaigen Aussetzung beträgt die Verfahrensdauer lediglich 10,0 Monate, s. Jahresbericht 2016, S. 272.

<sup>50</sup> Vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30, obwohl ausweislich der Statistik noch 2 Rechtsmittelverfahren im Jahr 2019 erledigt worden sind.

Zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres anhängige Verfahren nach Rechtsgebiet (EuG und EuGöD):

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Staatliche Beihilfen <sup>51</sup>							
Wettbewerb <sup>52</sup>							
Geistiges Eigentum	17	44	51	105	158	192	196
Sonstige Klagen	538	561	579	588	633	714	670
Rechtsmittel <sup>53</sup>							
Besondere Verfahrensarten	8	3	6	7	16	31	15
Öffentlicher Dienst	169	179	156	172	192	237	130
<b>Gesamt</b>	<b>732</b>	<b>787</b>	<b>792</b>	<b>872</b>	<b>999</b>	<b>1174</b>	<b>1163</b>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Staatliche Beihilfen	165	166	185	161	153	179	152
Wettbewerb	182	196	236	247	288	227	200
Geistiges Eigentum	249	289	316	355	382	361	389
Sonstige Klagen	326	422	371	358	416	458	438
Rechtsmittel	10	30	46	46	32	47	25
Besondere Verfahrensarten	15	18	22	23	28	36	33
Öffentlicher Dienst	310	268	219	176	186	178	235
<b>Gesamt</b>	<b>1257</b>	<b>1389</b>	<b>1395</b>	<b>1366</b>	<b>1485</b>	<b>1486</b>	<b>1472</b>

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatliche Beihilfen	146	507	488	461	570	527	601	
Wettbewerb	148	117	82	64	86	68	64	
Geistiges Eigentum	465	485	400	448	370	322	274	
Sonstige Klagen	487	507	488	461	570	527	601	
Rechtsmittel	43	37	36	49	9	0	0	
Besondere Verfahrensarten	36	34	46	65	41	36	40	
Öffentlicher Dienst	211	216	231	158	178	161	141	
<b>Gesamt</b>	<b>1536</b>	<b>1903</b>	<b>1771</b>	<b>1706</b>	<b>1824</b>	<b>1641</b>	<b>1721</b>	

Zum Vergleich: Restanten gesamt in den Anfangsjahren (1989-1998):

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
168	145	173	171	661	628	616	659	1117	1007

<sup>51</sup> Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

<sup>52</sup> Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

<sup>53</sup> Erst ab Gründung des EuGöD hatte das EuG Rechtsmittel zu behandeln.

## 6. Zusammenfassung

Die quantitative Analyse unterstellt eine unveränderte Aufgabenstellung des Gerichts sowie eine unveränderte Arbeitsweise, d.h. einen im wesentlichen gleichbleibenden Einsatz der vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen.

Die erhobenen statistischen Daten für die Jahre seit Errichtung des Gerichts 1989 - seinerzeit als "Gericht des ersten Rechtszuges" - bieten zwar keine eindeutig sichere, wohl aber eine hinlänglich valide Grundlage für die nachstehenden Feststellungen.

Die durchschnittliche Leistungsfähigkeit des Gerichts liegt bei etwa 20 bis 25 Verfahren je Richter und Jahr. Hiervon entfallen etwa zwei Drittel auf Verfahren, die durch Urteil zu erledigen sind. Bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen nimmt die durchschnittliche Leistungsfähigkeit ab und bewegt sich auf den unteren Rand des angegebenen Korridors zu.

Die Geschäftslast des Gerichts beläuft sich seit einigen Jahren einigermaßen konstant zwischen 800 und 1.000 Verfahren (Neueingängen) pro Jahr (unter Einschluss der Rechtssachen aus dem Sachgebiet "öffentlicher Dienst"). Diese Geschäftslast erfordert eine "Normalbesetzung" des Gerichts mit 40 Richtern.

Bis zum Jahr 2014 hatten sich allerdings erhebliche Rückstände aufgebaut, die in einigen Sachgebieten (Beihilfen; Wettbewerb) ein Vielfaches der jährlichen Eingänge betragen und demzufolge von durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten von bis zu fünf Jahren führten, was inakzeptabel ist. Die Erhöhung der Richterzahl auf zunächst 40 Richter (2015) hat ein weiteres Anwachsen der Rückstände verhindert, die Eingliederung des Gerichts des öffentlichen Dienstes (2016) und die weitere Erhöhung der Richterzahl auf insgesamt 53 (54) Richter (2019) erlaubt eine allmähliche Rückführung der Rückstände und dementsprechend eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten. Akzeptable Umstände sind freilich längst noch nicht erreicht.

## II. Qualitative Analyse

### 1. Maßstäbe

Zur verlässlichen Beurteilung eines Gerichts muss - über die rein quantitative Betrachtung hinaus - auch die Qualität seiner Rechtsprechung einbezogen werden. Natürlich lässt sich auch diese nicht unmittelbar, sondern nur anhand von Hilfsindikatoren beurteilen. Insofern kommen in Betracht:

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer<sup>54</sup>
- Anteile der Behandlung von Rechtssachen im schriftlichen Verfahren oder aufgrund mündlicher Verhandlung
- Akzeptanz der Entscheidungen bei den Prozessbeteiligten ausweislich der Rechtsmittel: Anfechtungsquoten; Erfolgsquoten
- Akzeptanz der Entscheidungen in der Fachöffentlichkeit ausweislich des literarischen Echos

### 2. Besetzung der Richterbank

Internationale Gerichte bevorzugen in aller Regel größere Besetzungen der Richterbank. Als Begründung dient zumeist das Bestreben, möglichst viele der Staaten, die der jeweiligen Gerichtsbarkeit unterworfen sind, auf der Richterbank repräsentiert zu sehen. Auch wenn dieses Motiv unbestreitbar seine Berechtigung hat, ist es doch mit dem anderen Motiv, möglichst qualitätvolle Entscheidungen herbeizuführen, nicht deckungsgleich. Die juristische Qualität einer Entscheidung (und die Qualität einer Rechtsprechungslinie in der Kette der Entscheidungen) hängt zwar durchaus auch mit der Größe des entscheidenden Spruchkörpers zusammen. So sind Kollegialentscheidungen regelmäßig niveauvoller als Einzelrichterentscheidungen. Allerdings nimmt die Qualität nicht linear mit der Größe des Kollegiums zu. Grund für die Qualität der Kollegialentscheidung ist die Diskursfähigkeit des Kollegiums, und diese

---

<sup>54</sup> Das Plenum des EuG (in der Verfahrensordnung als Vollversammlung bezeichnet) ist nach Art. 42 Abs. 1 der Verfahrensordnung nicht zu inhaltlichen Entscheidungen berufen.

hängt (neben anderen Faktoren, etwa der Informiertheit der Richter über eine Sache, ihrer Sprachbeherrschung usw.) auch von der Zahl der Diskursteilnehmer ab. Die langjährigen Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte belegen, dass eine Fünferbesetzung insofern optimal ist, d.h. dass eine Dreierbesetzung tendenziell zu schmal ist, während Kollegien mit mehr als fünf Richtern dazu neigen, nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums gleichermaßen am Diskurs zu beteiligen.

Gemessen hieran zeigt sich, dass das Allgemeine Gericht offenbar ebenfalls die Fünferbesetzung als angemessen favorisiert, jedoch aus dem Sachzwang möglichst effektiven Personaleinsatzes zehn Jahre lang ganz überwiegend in Dreierbesetzung entschieden hat.

So ist vorab festzuhalten, dass die Dreier- oder Fünferbesetzung die Standardbesetzung für Urteilsverfahren bildet. Dem Einzelrichter wurden selten bis nie Urteilsverfahren zur Entscheidung übertragen; er dürfte nur für die "sonstigen Verfahrensarten" (Berichtigungen, Erläuterungen, Kostensachen usw.) zuständig gewesen sein. Umgekehrt wurde eine Sache auch nur in seltenen Ausnahmefällen an die Große Kammer verwiesen (die derzeit eine übergroße Kammer aus 15 Mitgliedern ist). Das Plenum wird nach der Verfahrensordnung nicht als Rechtsprechungsorgan tätig.

Die Wahl zwischen der Dreier- und der Fünferbesetzung spiegelt die Belastung des Gerichts. Bis zum Jahr 2007 wurden zwischen 11 % und 17 % aller streitigen Entscheidungen in Fünferbesetzung entschieden. In den Folgejahren, also in den Jahren steigender Eingangszahlen und zunehmender Verfahrenslaufzeiten, sank der Anteil auf weniger als 5 %, teilweise sogar auf weniger als 1 %. Erst in den Jahren 2018 und 2019 wurde der Anteil der Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder etwas erhöht (2018: 8,6%; 2019: 6,8%). Das lässt den Schluss zu, dass das Gericht selbst die Fünferbesetzung als eigentlich angemessen ansieht, sich hieran jedoch durch eine zu große Geschäftslast gehindert sah und wohl weiterhin sieht.

Von den in dem betreffenden Jahr durch streitige Entscheidung (Urteil oder Beschluss<sup>55</sup>) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:<sup>56</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) durch 1 Richter	15	14	7	7	2	0
(2) durch 3 Richter	277	276	510	355	378	510
(3) durch 5 Richter	39	64	62	55	52	17
(4) durch die Große Kammer	0	0	6	0	2	0
(5) Rechtsmittelkammer	-	-	-	-	7	26
(6) Präsident des Gerichts	8	7	25	19	16	52
(7) Summen (1) bis (6)	339	361	610	436	457	605

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) durch 1 Richter	0	3	0	0	0	0
(2) durch 3 Richter	445	423	604	592	596	699
(3) durch 5 Richter	29	8	25	9	8	16
(4) durch die Große Kammer	0	2	0	0	0	0
(5) Rechtsmittelkammer	31	37	29	37	58	53
(6) Präsident des Gerichts	50	54	56	50	40	46
(7) Summen (1) bis (6)	555	527	714	688	702	814

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) durch 1 Richter	9	5	0	5	5	
(2) durch 3 Richter	886	654	751	863	760	
(3) durch 5 Richter	11	12	18	87	59	
(4) durch die Große Kammer	0	0	0	0	1	
(5) Rechtsmittelkammer	37	38	46	11	2	
(6) Präsident des Gerichts	44	46	80	43	47	
(7) Summen (1) bis (6)	987	755	895	1009	874	

<sup>55</sup> Für die Entscheidungen durch Urteil finden sich in den Unterlagen keine Daten, weshalb hier die Gesamtzahl dargestellt wird.

<sup>56</sup> Vor das Jahr 2003 zurückzugehen, erscheint in diesem Kontext nicht sinnvoll.

### 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

Für die Qualität einer richterlichen Entscheidung ist ebenfalls wichtig, ob und in welcher Weise die Streitparteien in den Diskurs des Spruchkörpers einbezogen werden. Dabei erweist sich die mündliche Verhandlung dem bloß schriftlichen Verfahren insofern als überlegen, als sie die Gelegenheit bietet, Rechtsstandpunkte zu erläutern, Missverständnisse auszuräumen und praktische Folgen einer möglichen Entscheidung zu diskutieren.

Die Statistik belegt eine erfreulich hohe Verhandlungsquote; auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde nur in der Minderzahl der Verfahren verzichtet. Allerdings belegt die Statistik nicht, ob und in welcher Weise die mündliche Verhandlung für ein Rechtsgespräch mit den Streitbeteiligten genutzt wurde; die Verfahrensordnung schreibt dies nicht vor, verbietet es freilich auch nicht.

Von den durch Urteil erledigten Sachen wurden im schriftlichen Verfahren oder nach mündlicher Verhandlung entschieden:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ohne mündliche Verhandlung	112	166	164	233	189	218	
nach mündlicher Verhandlung	316	404	284	259	455	336	

### 4. Rechtsmittel

Rechtsmittelquoten können in aller Regel nur ein zu niedriges Niveau einer Judikatur belegen, nicht jedoch umgekehrt auch ein besonders hohes (gutes) Niveau. (Allenfalls kann ein Rechtsmittel gegen eine innovative Entscheidung das Rechtsmittelgericht seinerseits zu Innovationen veranlassen; aber das belegt dann *dessen* Qualität.)

Stellt man dies in Rechnung, so bieten die Rechtsmittelquoten bei dem Allgemeinen Gericht keine Auffälligkeiten. Von den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts wurden zwischen 20% und 30% mit Rechtsmitteln zum Gerichtshof angefochten, in 12% bis 25% der Anfechtungen mit Erfolg. Die Änderungsquote (d.h. das Verhältnis



der abändernden Entscheidungen des Gerichtshofs zu den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts) lag demzufolge zwischen 3,5% und 5,5%. Diese Quoten weichen nicht von den Erfahrungswerten in nationalen Rechtsmittelzügen ab.

Wenig aussagekräftig sind hingegen Anträge auf Urteilsberichtigung oder Urteilsergänzung (wegen Übergehens eines Klagebegehrens: "omission de statuer"). Sie belegen zwar handwerkliche Fehler; doch ist die Fehlerquote hiernach sehr gering (vgl. Verfahrenszahlen oben Seite 10) und verbleibt jedenfalls im Bereich des menschlich Erwartbaren.

Rechtsmittelquoten (Anfechtungsquoten, Änderungsquoten) der Jahre 2014-2020:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) anfechtbare Entscheidungen	561	761	626	616	714	851	
(2) mit Rechtsmitteln angefochten <sup>57</sup>	110	203	163	137	194	255	
(3) Anfechtungsquote (in %)	20%	27%	26%	22%	27%	30%	
(4) Rechtsmittel erfolgreich	29	27	21	34	27		
(5) davon Sachentscheidung des EuGH	18	20	12	23	12		
(6) davon Zurückverweisung ans EuG	11	7	9	11	15		
(7) Erfolgsquote (4 / 2)	26,4%	13,3%	12,9%	24,8%	13,9%		
(8) Änderungsquote (4 / 1)	5,2%	3,5%	3,4%	5,5%	3,8%		

<sup>57</sup> Die Regelung über die Zulassung von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des EuG in Art. 58a der Satzung des EuGH ist erst im April 2019 neu geschaffen worden. Entsprechend liegen bislang (offenbar) noch keine statistischen Erhebungen hierzu vor.

## 5. Literarisches Echo

In der deutschen Fachöffentlichkeit ist das Echo auf die Judikatur des Gerichts vergleichsweise gering. Sie wird vornehmlich von der Gattung der Kommentarliteratur registriert, deren Interesse darauf gerichtet ist, das jeweilige Rechtsgebiet - etwa das Beihilfen- oder das Kartellrecht der Europäischen Union - systematisch darzustellen und so dem künftigen Rechtsanwender einen leichteren Zugang zu verschaffen. Hier wird eine dogmatische Kritik der Judikatur nicht erwartet und selten geleistet. Auch die veröffentlichten Aufsätze in Fachzeitschriften beschränken sich in aller Regel darauf, die besprochene(n) Entscheidung(en) inhaltlich zu referieren und in die Entwicklung der Rechtsprechung einzuordnen. Eine kritische Rezension findet selten statt. Das mag auch daran liegen, dass als Autoren solcher Veröffentlichungen selten Rechtswissenschaftler in Erscheinung treten; zumeist handelt es sich um Beiträge von Praktikern (Rechtsanwälten oder Verwaltungsbeamten). Damit erfährt das Gericht eine deutlich geringere Aufmerksamkeit in der Literatur als der Gerichtshof.

Auswertung der EuZW, Jahrgänge 2017-2020:<sup>58</sup>

	2017	2018	2019	2020 <sup>59</sup>
Urteilsabdrucke	3	3	3	0
Urteilsbesprechungen/Anmerkungen	2	2	4	0
In Aufsätzen ausführlicher thematisiert	5	5	4	1
Übersichtsaufsätze zur Entwicklung der Rspr. auf einem Rspr.-Gebiet des EuG	4	3	5	1

Auswertung juris:<sup>60</sup>

	2017	2018	2019	2020 <sup>61</sup>
Über juris verfügbare Anmerkungen	1	1	0	0

<sup>58</sup> Es fiel bei Durchsicht der genannten EuZW-Jahrgänge auf, dass die Rechtsprechung des EuGH ein Vielfaches an Beachtung findet. So waren sicherlich mehr als 50 Urteile pro Jahr abgedruckt und mehr als 15 rezensiert. Urteile des EuG wurden in der Regel nur abgedruckt, wenn sie auch in der gleichen Ausgabe besprochen wurden.

<sup>59</sup> Bis Heft 3/2020.

<sup>60</sup> Hier sind nur die Treffer aufgeführt, die eine unmittelbar über juris aufrufbare Rezension beinhalten. Aufgrund der Suchfunktionen bei juris kann nicht unmittelbar auf Rezensionen in anderen Medien zugegriffen bzw. Informationen über das Vorliegen von Besprechungen erlangt werden. Dies würde ein Aufrufen jedes einzelnen EuG-Urteils über juris erfordern, da nur dort vermerkt ist, in welchen Zeitschriften das Urteil abgedruckt und ggf. besprochen ist. Dieser Aufwand konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht geleistet werden.

<sup>61</sup> Bis Heft 3/2020.

## 6. Zusammenfassung

Unmittelbar aussagekräftige Indikatoren über die fachliche Qualität der Rechtsprechung des Gerichts fehlen. Die Anfechtungs- wie die Änderungsquote bei Rechtsmitteln zeigen keine Auffälligkeiten, belegen also insb. keine unzulängliche Qualität der Rechtsprechung.

Einem internationalen Gericht - zumal einem Höchstgericht - unangemessen ist jedoch die langjährige und ganz überwiegende Praxis des Gerichts, über Klagverfahren (Urteilsverfahren) in Dreierbesetzung zu entscheiden. Angemessen wäre stattdessen eine Fünferbesetzung. Die Praxis des Gerichts belegt, dass das Gericht dies selbst so sieht und die Dreierbesetzung in den Jahren 2008 bis 2017 lediglich wegen der übergroßen Verfahrenslast zur Regel hat werden lassen. In jüngster Zeit wurden Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder zahlreicher.

## D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

### I. Grundsätzliche Überlegungen

#### 1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union

Das Gericht wurde 1988 als "Gericht erster Instanz" errichtet.<sup>62</sup> Schon die damalige Bezeichnung kennzeichnete seine ursprüngliche Funktion als Instanzgericht für den Gerichtshof: In Verfahren, in denen auch Tatfragen zu klären sind, sollte das Gericht dem Gerichtshof vorgeschaltet werden, um dieses von Tatfragen zu entlasten.<sup>63</sup> Der Gerichtshof sollte aber für die Rechtsfragen zuständig bleiben. Dementsprechend sollte gegen seine Entscheidungen ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum Gerichtshof statthaft sein. Dass dies "nach Maßgabe der Satzung (des Gerichtshofs)" gelten sollte, erlaubte nach ganz einhelliger Meinung nicht, das Rechtsmittel zum Gerichtshof bestimmten Zulassungsbeschränkungen zu unterwerfen.

Durch den Vertrag vom Nizza vom 26.02.2001 wurde die Zuständigkeit des Gerichts deutlich erweitert. Art. 225 EGV sah nunmehr drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten vor:

- Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Direktklagen; insofern wurde die bisherige Regelung von 1988 im Wesentlichen ins Primärrecht übernommen;
- Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der "gerichtlichen Kammern", die in Anwendung des neuen Art. 225a EGV gebildet werden konnten; auf dieser Grundlage wurde 2006 (nur) das Fachgericht<sup>64</sup> für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

<sup>62</sup> Art. 168a EWG-Vertrag; Beschluss des Rates vom 24.10.1988 (88/591/EGKS, EWG, Euratom), ABl. EG Nr. L 319/1.

<sup>63</sup> Vgl. die Erwägungsgründe zum Beschluss des Rates vom 24.10.1988, ebd.

<sup>64</sup> Die "gerichtlichen Kammern" heißen seit dem Vertrag von Lissabon "Fachgerichte".

Auch wenn das Gericht in Ansehung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst nunmehr selbst Rechtsmittelgericht war, wurde seine Bezeichnung als "Gericht erster Instanz" beibehalten. Damit kam unverändert seine Ausrichtung auf den Gerichtshof und seine Funktion als vorgeschaltete Instanz zu dessen Entlastung zum Ausdruck. Das fand darin seinen Niederschlag, dass Art. 225 EGV hinsichtlich jeder der drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten ein Rechtsmittel zum Gerichtshof vorsah.

Art. 225 EGV ist durch die Verträge von Lissabon vom 13.12.2007 in Art. 256 AEUV übernommen worden. Jetzt wurde die Bezeichnung des Gerichts geändert; es heißt nunmehr "Gericht" und nicht länger "Gericht des ersten Rechtszugs". Diese Änderung der Terminologie änderte aber nichts in der Sache. Sie berücksichtigte, dass das gleichzeitig errichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst für dieses Sachgebiet die Funktion eines erstinstanzlichen Gerichts übernahm. Abgesehen davon entsprach Art. 256 AEUV der Vorgängervorschrift des Art. 225 EGV wortgleich.

In der seither verstrichenen Zeit ist diese Ausrichtung auf den Gerichtshof zweifelhaft geworden. Vielmehr haben sich das Gericht einerseits, der Gerichtshof andererseits auseinander entwickelt und je eigenständige Funktionen übernommen: Während der Gerichtshof im Wesentlichen das "Gericht der Mitgliedstaaten" sowie in zunehmendem Maße das Verfassungsgericht der Europäischen Union ist, ist das Gericht in die Funktion eines Verwaltungsgerichts der Union eingetreten, also des Gerichts, dem die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Kommission, der Einrichtungen und Agenturen und sonstigen Verwaltungsbehörden der Union obliegt.

Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Sie sollte bewusst aufgegriffen und ausgestaltet werden. Die veränderte Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts legt eine Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts nahe. Dies kommt in seiner neuen Bezeichnung als "Allgemeines Gericht" bereits zum Ausdruck. Die Erhöhung der Richtierzahl bietet hierzu Gelegenheit und schafft auch das dazu nötige Potenzial.

## 2. Entlastung des Gerichtshofs

Die Neubestimmung von Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts führt zwingend auch zu einer Neubestimmung seines Verhältnisses zum Gerichtshof. Es liegt nahe, diese Neubestimmung dazu zu nutzen, den Gerichtshof zu entlasten. Eine solche Entlastung erscheint dringend geboten (a). In der Konsequenz der bisherigen Überlegungen empfiehlt es sich, hierzu beim Rechtsmittelrecht anzusetzen (b). Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, in bestimmtem Umfang von der durch Art. 256 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, das Gericht an der Erledigung von Vorabentscheidungsersuchen zu beteiligen (c).

### *a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs*

Der Gerichtshof ist auf eine Entlastung dringend angewiesen, wie die Entwicklung seiner Eingangszahlen und insb. deren Verhältnis zur Richterzahl belegen.

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>65</sup>	2020
(13) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849	-	-
(14) davon Rechtsmittel <sup>66</sup>	111	215	175	147	199	-	-
(15) davon VertragsverletzgsVf.	57	37	31	41	57	-	-
(16) davon VorabentscheidgsVf.	428	436	470	533	568	-	-
(17) Eingänge pro Richter	22,2	25,5	24,7	26,4	30,3	-	-
(18) Rechtsmittel/Ri	4	7,7	6,3	5,3	7,1	-	-
(19) Vertragsverletzgs.Vf./Ri	2	1,3	1,1	1,5	2	-	-
(20) Vorabentschdgs.Vf./Ri	15,3	15,6	16,8	19,0	20,3	-	-

Zwar sind trotz der deutlich gestiegenen Arbeitslast die Verfahrenslaufzeiten beim Gerichtshof im Wesentlichen gleich geblieben.

<sup>65</sup> Für 2019 liegen für den EuGH noch keine Zahlen vor.

<sup>66</sup> Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des EuGH:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Vorabentscheidungsverfahren	15	15,3	15	15,7	16		
Eilvorabentscheidungsverfahren	2,2	1,9	2,7	2,9	3,1		
Beschleunigtes Vf.	3,5	5,3	4	8,1	2,2		
(2) Klagen	20	17,6	19,3	20,3	18,8		
Beschleunigtes Vf. <sup>67</sup>				9			
(3) Rechtsmittel	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Beschleunigtes Vf. <sup>68</sup>			10,2				

Das ließ sich aber nur durch eine überaus strikte Strukturierung der internen Arbeits- und Entscheidungsabläufe des Gerichtshofs, insbesondere durch rigide Fristvorgaben an die Berichterstatter erreichen. Diese Strukturierung trägt den Charakter einer Notmaßnahme, die bei anderen Höchstgerichten nicht oder jedenfalls nicht in dieser Rigidität zu beobachten ist. Es erscheint als wünschenswert, Maßnahmen zu ergreifen, die künftig eine Lockerung oder gar einen Verzicht auf diese Notmaßnahmen erlauben.

#### *b) Rechtsmittelbeschränkung*

Solange das Gericht dem Gerichtshof als bloßes Instanzgericht untergeordnet war, lag nahe, dass seine Entscheidungen grundsätzlich im Rechtsmittelwege der Überprüfung durch den Gerichtshof unterlagen. Wird diese Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und tritt das Gericht mit eigener, von derjenigen des Gerichtshofs verschiedener Aufgabenstellung neben den Gerichtshof, so bilden Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht mehr die Regel, sondern eine begründungsbedürftige Ausnahme. Das ist auch systemgerecht; die Behandlung derartiger Rechtsmittel sind für den Gerichtshof eigentlich funktionsfremd, betreffen sie doch das Verwaltungsrecht der Union und

<sup>67</sup> Statistisch nicht relevant, da lediglich 3 Anträge gestellt für das gesamte Jahr 2018, Jahresbericht 2018, S. 145.

<sup>68</sup> Statistisch nicht relevant, da lediglich 1 Antrag für das Jahr 2016 gestellt worden ist, Jahresbericht 2018, S. 145.

damit regelmäßig andere Rechtsmaterien als diejenigen, mit denen sich der Gerichtshof in seiner originären Funktion als Gerichtshof für die Mitgliedstaaten und für Verfassungsfragen zu befassen hat.

Rechtsmittel zum Gerichtshof gegen Entscheidungen des Gerichts sollten allerdings nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Der Funktion und Aufgabe von Gericht und Gerichtshof entspräche aber, sie auf Fälle von Divergenz oder von grundsätzlicher Bedeutung für das Unionsrecht oder für einzelne Mitgliedstaaten zu beschränken. Eine derartige Beschränkung müsste in der Satzung vorgesehen werden, was Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV erlaubt. Die Fallgruppe der Divergenz oder der grundsätzlichen Bedeutung für das Unionsrecht (und dessen Fortentwicklung) schließt den unerlässlichen Mindeststandard für ein Rechtsmittel zum Gerichtshof auf, den Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV mit einer "ernsten Gefahr für die Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts" umschreibt, geht aber in einer von der künftigen Rechtsprechung noch näher zu bestimmenden Weise darüber hinaus. Die Fallgruppe der (besonderen) Bedeutung für einzelne Mitgliedstaaten hat demgegenüber mögliche politische oder wirtschaftliche Konsequenzen von gravierendem Ausmaß für bestimmte Mitgliedstaaten im Blick, wie dies namentlich im Beihilfenrecht mitunter der Fall sein mag.

Würden die Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht wie derzeit nur in wenigen Sonderfällen, sondern generell in der beschriebenen Weise beschränkt, so könnte der Gerichtshof von seinen Aufgaben als Rechtsmittelgericht in einem bestimmten Umfang entlastet werden. Die Einschränkung oder Vermeidung von Rechtsmitteln zum Gerichtshof würde dessen Arbeitslast zwar nicht gravierend, wohl aber doch nennenswert vermindern:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849		
(2) davon Rechtsmittel <sup>69</sup>	111	215	175	147	199		
(3) Anteil (2) an (1) in %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

<sup>69</sup> Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe, wobei diese Verfahren kaum ins Gewicht fallen (Höchstzahl waren 9 Eingänge im Jahr 2015).



### *c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen*

Zum anderen könnte das Allgemeine Gericht - neben seiner originären Aufgabe als Verwaltungsgericht der Europäischen Union - auch Teile der Aufgaben des Gerichtshofs übernehmen-. Art. 256 Abs. 3 AEUV erlaubt dies für die Verfahrensart der Vorabentscheidungen. In prinzipieller (systematischer) Hinsicht spricht dagegen, dass Vorabentscheidungen für das Allgemeine Gericht seinerseits funktionsfremd wären; die angestrebte Akzentuierung der funktionellen Unterscheidung zwischen Allgemeinem Gericht und Gerichtshof würde an dieser Stelle wieder verwischt. Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass der Gerichtshof dringend der Entlastung bedarf und dass die soeben empfohlene Entlastung im Bereich der Rechtsmittel bei weitem nicht ausreicht, um die Überlastung des Gerichtshofs auf eine akzeptable Belastung zurückzuführen.

Der Gerichtshof hat gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 am 14. Dezember 2017 einen Bericht über die Möglichkeit einer Verteilung der Zuständigkeiten für Vorabentscheidungen nach Art. 267 AEUV vorgelegt.<sup>70</sup> Darin hat er sich dagegen ausgesprochen, von der Möglichkeit des Art. 256 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen. Zur Begründung hat der Gerichtshof im Wesentlichen vorgebracht:

- Schwierigkeit, die für eine Übertragung der Zuständigkeit an das Allgemeine Gericht geeigneten Rechtsgebiete hinlänglich sicher zu bezeichnen
- Gefahr divergierender Rechtsprechung zwischen dem Gerichtshof und dem Allgemeinen Gericht
- Unterschiede in der Verfahrensweise; das Gericht ist bislang nicht dazu eingerichtet, auf der Grundlage sämtlicher Amtssprachen der EU zu judizieren
- Rechtsmittel an den Gerichtshof würden das Verfahren verlängern statt verkürzen, was die Entlastungswirkung für den Gerichtshof aufheben und die Gerichte der Mitgliedstaaten von Vorlagen abhalten könnte

Diesen Bedenken muss Rechnung getragen werden. Sie schließen freilich nicht abschließend aus, über eine Entlastung des Gerichtshofs bei den Vorabentscheidungen

---

<sup>70</sup> Vgl. oben Fn. 4.

weiter nachzudenken. Dahingehende Überlegungen sollten sich von folgenden Eckpunkten leiten lassen:

Richtig und geboten ist, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte ihre Vorabentscheidungsersuchen ausnahmslos an den Gerichtshof richten. Denkbar ist jedoch, dass der Gerichtshof ein solches Vorabentscheidungsersuchen seinerseits an das Allgemeine Gericht abgibt. Diese Verfahrensweise würde dem Gerichtshof gestatten, das Vorabentscheidungsersuchen nach seiner eigenen Verfahrensordnung zur Kenntnis zu nehmen und dessen Bedeutung für das Unionsrecht zu beurteilen.

Eine derartige Delegation an das Allgemeine Gericht kommt ferner nicht beliebig, sondern nur bei Vorliegen oder Nichtvorliegen bestimmter Voraussetzungen in Betracht.

- Zum einen müsste es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen handeln, welches ein bestimmtes, in der Satzung festgelegtes Sachgebiet betrifft. Das setzt schon Art. 256 Abs. 3 AEUV voraus. Nach dem hier zugrundegelegten Konzept einer klaren Funktionenverteilung und -zuweisung zwischen Gericht und Gerichtshof empfiehlt sich, eine Delegation an das Allgemeine Gericht nur in solchen Sachgebieten zu erlauben, die im Schwerpunkt vom Allgemeinen Gericht bearbeitet werden, in der Judikatur des Gerichtshofs aber eher am Rande stehen. Denkbare Sachgebiete wären hiernach etwa das Beihilfenrecht, das Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), das Dienstrecht und das Markenrecht (geistiges Eigentum). Die Statistik zeigt die mögliche Entlastungswirkung für den EuGH:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Vorabentsch.-Ersuchen insg.	428	436	470	533	568		
(2) davon Staatl. Beihilfen	11	4	10	10	4		
(3) davon Wettbewerb	8	6	12	2	4		
(4) davon Öff. Dienst (Beamtenstatut)	1	0	0	0	0		
(4) davon geistiges Eigentum	13	22	18	19	20		
(5) Summe (2) bis (5)	33	32	40	31	28		
(6) Anteil (5) an (1) in %	7,5	7,3	8,5	5,8	4,9		

- Zum anderen kommt auch in solchen Fällen eine Abgabe an das Allgemeine Gericht gleichwohl nicht in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV vorliegen, wenn der Gerichtshof selbst also "prima vista" der Auffassung ist, dass die Rechtssache voraussichtlich eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts betreffen könnte.

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit des Allgemeinen Gerichts, eine Rechtssache wegen deren grundsätzlicher Bedeutung nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV an den Gerichtshof zurückzugeben. Weil der Gerichtshof diese Voraussetzungen nach dem Erkenntnisstand zu Verfahrensbeginn selbst bereits geprüft hatte, sollte die Satzung diese Möglichkeit auf Fälle beschränken, in denen sich die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache aus einer wesentlichen Änderung der Prozesslage ergibt.

Ferner kann die Satzung die Befugnis des Gerichtshofs vorsehen, die Vorabentscheidungen des Gerichts nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV zu überprüfen und hierzu das Verfahren nochmals an sich zu ziehen. Eine derartige Befugnis zur Superrevision ist dem deutschen Prozessrecht fremd, steht jedoch etwa im französischen Conseil d'Etat der "Troika" - einem kleinen (ursprünglich vier-, heute dreiköpfigen) Gremium der Gerichtsleitung - zu. Es empfiehlt sich, hier ähnlich zu verfahren, um die Entlastungswirkung für den Gerichtshof nicht wieder zu beseitigen. Denkbar wäre etwa, die Befugnis zur Superrevision dem Präsidenten des Gerichtshofs oder einem aus diesem und zwei Kammerpräsidenten bestehenden Dreiergremium zu übertragen.

In praktischer Hinsicht ist noch zu bedenken, dass dem Allgemeine Gericht jedenfalls in solchen Vorabentscheidungsverfahren dieselben Ressourcen namentlich des Übersetzungsdienstes zur Verfügung stehen müssen wie dem Gerichtshof.

## II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

Damit das Allgemeine Gericht die vorstehend umschriebene Rolle, namentlich seine Aufgabe und Funktion als selbständiges Verwaltungsgericht der Europäischen Union in befriedigender Weise wahrnehmen kann, bedarf es gewisser Maßnahmen, die darauf abzielen, dass es von den Organen der Union, von den Mitgliedstaaten und den mitgliedstaatlichen Gerichten sowie von den Unionsbürgern als vollgültiges Unionsgericht anerkannt wird und dass seine Entscheidungen als grundsätzlich endgültig akzeptiert werden. Hierzu sind Änderungen in der Struktur und Verfahrensweise des Gerichts empfehlenswert, welche zum einen ein gleichbleibend hohes fachliches Niveau seiner Entscheidungen garantieren und zum anderen zu einer größeren Repräsentanz verschiedener Mitgliedstaaten auf der Richterbank führen.

### 1. Richter

An die Richter des Allgemeinen Gerichts müssen nicht nur formaliter (vgl. Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 EUV; Art. 255 AEUV), sondern auch in der Praxis dieselben fachlichen und persönlichen Anforderungen gestellt werden wie für die Richter des Gerichtshofs.

Es ist außerdem sicherzustellen, dass die Richter die Aufgabe der Rechtsprechung im Kern selbst wahrnehmen und nicht in wesentlichen Teilen an Hilfsrichter / Rechtsreferenten / wissenschaftliche Mitarbeiter delegieren. Deshalb sollte kein Richter mehr als zwei Rechtsreferenten haben.<sup>71</sup> Daneben kann das Gericht einen allgemeinen Pool an Fachreferenten für bestimmte besonders komplizierte Fragen (etwa solche des Kartell- oder Beihilfenrechts) bereithalten.

---

<sup>71</sup> Dabei empfiehlt sich, je eine der Referentenstellen eines Richters für einen auf drei Jahre an das EuG abgeordneten Richter eines mitgliedstaatlichen (Verwaltungs-) Gerichts vorzubehalten. Auf diese Weise könnte die Gerichtsbarkeit der Union mit den mitgliedstaatlichen Fachgerichtsbarkeiten verstärkt werden.

## 2. Innere Gerichtsverfassung

### *a) Fünferkammer als Regel*

Das Allgemeine Gericht sollte in der Regel durch eine Fünferkammer entscheiden; das erhöht die fachliche Qualität und zugleich die Repräsentationsbreite der Mitgliedstaaten auf der Richterbank. Eilsachen mögen durch eine Dreierbesetzung entschieden werden; abgesehen hiervon sollte eine bloße Dreierbesetzung künftig ausgeschlossen werden. Durch einen Einzelrichter sollte die Kammer nur über bestimmte Nebenfragen entscheiden, die keinen Einfluss auf die Rechtsprechung in der Sache haben (Verfahrenseinstellung, Kosten, Berichtigungen, Erläuterungen u.dgl.).

### *b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte*

Die fachliche Qualität sollte zusätzlich durch eine größere Spezialisierung erhöht werden. Hierzu sind den Kammern jeweils Sachen aus bestimmten Rechtsgebieten zuzuweisen; eine "Rundum-Verteilung" auf eine Vielzahl oder gar auf alle Kammern sollte nicht länger stattfinden. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die personelle Zusammensetzung einer Kammer über einen längeren Zeitraum - wenigstens drei Jahre - grundsätzlich (d.h. abgesehen von unterjährig auftretenden Sachzwängen) unverändert bleibt; nur dies sichert die Kontinuität der Rechtsprechung.

Spezialkammern begründen allerdings die Sorge der Mitgliedstaaten, von der Pflege der Rechtsprechung in solchen Rechtsgebieten auf mehrere Jahre ausgeschlossen zu sein, deren Spezialkammer "ihre" Richter nicht angehören. Diese Sorge lässt sich nicht ausschließen, wohl aber vermindern. Alleinzuständigkeiten einer Kammer für ein Rechtsgebiet sollten deshalb vermieden werden; für jedes Rechtsgebiet sollten wenigstens zwei Kammern (im Wechsel) zuständig sein. Um die Repräsentanz der Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Rechtsgebiet zu erhöhen, sollten diesen Kammern auch nicht beide Richter eines Mitgliedstaates angehören. Zusätzlich könnte vorgesehen werden, dass aus einer Kammer ausscheidende Richter durch Richter aus einem anderen Mitgliedstaat ersetzt werden, der bislang in den für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern nicht "vertreten" war. Dieses System könnte durch eine Konzeption der Großen Kammern als fachlich spezialisierte "chambres réuniées" ergänzt werden (siehe unten c).

Eine derartige Spezialisierung von Kammern erscheint auch als praktikabel. Das zeigen die langjährigen Eingangszahlen des Gerichts für verschiedene Sachgebiete (vgl. oben Seite 11). Geht man bei 54 Richtern von der Bildung von 10 Fünferkammern aus,<sup>72</sup> so müsste ein Geschäftsanfall von insgesamt etwa 800 Sachen (ohne die "Besonderen Verfahrensarten") so aufgeteilt werden, dass jede Kammer etwa 80 Sachen im Jahr zu bearbeiten hätte. Sollen immer mindestens zwei Kammern für ein Rechtsgebiet zuständig sein, so könnten beispielsweise zwei Kammern für "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", drei bis vier Kammern für "geistiges Eigentum", zwei Kammern für "öffentlichen Dienst" und bestimmte "sonstige Klagen" und zwei Kammern für "Institutionelles Recht" und andere "sonstige Klagen" zuständig sein.

*c) Große Kammer als "chambres réunies"*

Wie angedeutet, sollte dieser Gedanke seine Fortsetzung in einer neuartigen Konzeption von Großen Kammern finden, die sich an die "chambres réunies" des französischen Prozessrechts anlehnt: Will eine Kammer von der Rechtsprechung der / einer anderen für dasselbe Rechtsgebiet zuständigen Kammer abweichen oder wirft eine Rechtssache eine ungeklärte und bedeutsame Rechtsfrage auf, so sollte die Kammer die Sache an eine Große Kammer aus neun Richtern abgeben, die - abgesehen von dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts als Vorsitzendem - ausschließlich aus Mitgliedern der für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern gebildet wird.

Eine andere noch größere Formation - vollends ein Plenum - sollte es als Rechtsprechungsorgan nicht länger geben. Dies birgt die Gefahr, dass dann nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums bei jeder Sachentscheidung wirklich integriert werden können. Grundsatzfragen, die ein Rechtsgebiet überschreiten, sollten im Rechtsmittelwege<sup>73</sup> durch den Gerichtshof geklärt werden.

---

<sup>72</sup> Auch eine geringere Zahl von Kammern - die dann (mit 6 oder 7 Richtern) überbesetzt wären - ist denkbar, würde es sogar erleichtern, auf unterschiedliche Eingangszahlen der jeweils zugewiesenen Sachgebiete zu reagieren.

<sup>73</sup> In Vorabscheidungsverfahren: im Vorlagewege nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

*d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern*

Das Plenum oder ein von allen Richtern zu wählender Ausschuss sollte über die Geschäftsverteilung entscheiden, d.h. über die Bildung von Kammern und Großen Kammern, über die Zuweisung von Rechtsgebieten an diese Kammern sowie über die Besetzung der Kammern und der Großen Kammern mit Richtern (einschließlich der Fragen des Vorsitzes, der Vertretung usw.), und zwar nach Möglichkeit für einen Zeitraum von drei Jahren im Voraus.

Die Bestimmung der Berichterstatter sowie der Verhandlungskalender sollte aber jeder Kammer in Autonomie obliegen.

3. Verfahrensfragen

*a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt*

Die Regelzuständigkeit der Fünferkammer erlaubt es, für jede Rechtssache außer einem Berichterstatter auch einen Mitberichterstatter zu bestimmen und so das "Vier-Augen-Prinzip" (oder - bei Einschluss des Kammerpräsidenten - ein Sechs-Augen-Prinzip) innerhalb der Kammer zu verwirklichen. Die Berichterstatter sollten dann von den Rechtsreferenten dieser beiden Kabinette und bei Bedarf durch (nichtjuristische) Fachreferenten aus dem Pool unterstützt werden.

Hingegen hat sich das bisherige Modell, das "Vier-Augen-Prinzip" durch die Bestimmung eines Generalanwalts außerhalb der Kammer zu verwirklichen, nicht bewährt. Primärrecht und Statut sehen für das Gericht - anders als für den Gerichtshof - keine Nur-Generalanwälte vor; vielmehr können nur andere Richter ad hoc mit der Funktion eines Generalanwalts betraut werden. Diese Vermischung der Funktionen stößt auf verschiedene Bedenken, weshalb von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit - soweit ersichtlich - nur ein einziges Mal Gebrauch gemacht wurde. Diese Bedenken werden noch verstärkt, würde dem hier unterbreiteten Vorschlag einer Spezialisierung der Kammern Folge geleistet. Der Berufung eines Generalanwalts aus dem

Kreise der Mitglieder einer für das jeweilige Sachgebiet ebenfalls zuständigen anderen Kammer steht dann nämlich die Gefahr einer Befangenheit im nächsten Verfahren, der Berufung aus dem Kreise der übrigen Richter das im Vergleich zur zuständigen Kammer unterlegene Spezialwissen entgegen.

*b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe*

Das Gericht sollte seine Entscheidungen grundsätzlich auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung treffen. Es sollte seinen Entscheidungen eine sorgfältige Begründung beifügen, um die Akzeptanzchance zu erhöhen und die Diskursfähigkeit zu sichern.

### **III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?**

Wird das Allgemeine Gericht aus seiner Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und als eigenständiges Verwaltungsgericht konzipiert, so bietet dies Anlass, zugleich das System der Klagearten im Verwaltungsprozessrecht der Europäischen Union zu überprüfen. Ziel sollte ein möglichst lückenloser verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz sein.



## **E. Empfehlungen**

### **I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts**

Für das Folgende nicht unabdingbar erforderlich, gleichwohl ratsam erscheint es, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf zielen, die Qualifikation der Richter des Gerichts derjenigen der Richter des Gerichtshofs anzugleichen. Das könnte durch eine hierauf zielende Nominierungspraxis auch ohne Rechtsänderung geschehen. Für eine auch normative Angleichung müsste Art. 254 Abs. 2 Satz 1 AEUV an Art. 253 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV angepasst werden, um sicherzustellen, dass auch die Richter des Allgemeinen Gerichts in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind.

Ferner sollte erwogen werden, den Status der Richter des Allgemeinen Gerichts von der Unterordnung unter den Gerichtshof zu lösen und das Allgemeine Gericht auch insofern dem Gerichtshof nicht unter-, sondern nebenzuordnen. Dies betrifft Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union<sup>74</sup> (im Folgenden: Satzung).

### **II. Generalanwalt**

Es wird vorgeschlagen, die Institution des (beim Gericht: richterlichen) Generalanwalts ersatzlos zu streichen. Die Institution hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt; sollte dem hier unterbreiteten weiteren Vorschlag, neben dem Berichterstatter der Kammer zwingend einen Mitberichterstatter vorzusehen, gefolgt werden, so schwindet der etwa verbleibende Bedarf eines (richterlichen) Generalanwalts weiter. Demzufolge sollten folgende Vorschriften gestrichen werden:

---

<sup>74</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. C 115 S. 210 ff.), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 (ABl. L 111, S. 1).

- Art. 49, Art. 53 Abs. 3 der Satzung
- Art. 3 Abs. 3 und 4, Art. 30 und 31 der Verfahrensordnung des Gerichts<sup>75</sup>

### **III. Innere Gerichtsverfassung**

Der Schwerpunkt der Empfehlungen betrifft die innere Gerichtsverfassung des Gerichts. Die Vorschläge zielen darauf, die Qualität der Entscheidungen und zugleich deren Akzeptabilität bei den Organen der Union, bei den Mitgliedstaaten und bei den Unionsbürgern zu erhöhen und nach Möglichkeit denjenigen des Gerichtshofs gleichzustellen. Hierzu werden die folgenden Maßnahmen empfohlen, die nicht je für sich, sondern als Bündel von Maßnahmen zu verstehen sind, welche sich wechselseitig bedingen und ergänzen:

- Möglichst weitgehende fachliche Spezialisierung der Kammern
- Hierzu Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Kammern in Fragen der Berichterstattung, der Terminierung und sonstigen Verfahrensgestaltung
- Regelbesetzung der Kammern mit fünf Richtern, darunter ein Berichterstatter und ein Mitberichterstatter; kleinere Formationen nur ausnahmsweise
- Große Kammer mit neun Richtern als "chambres réunies", d.h. - abgesehen vom Vorsitz des Gerichtspräsidenten oder Vizepräsidenten - gebildet aus Richtern der mit der Spezialmaterie befassten Regelkammern
- Abschaffung anderer (noch größerer) Formationen als Rechtsprechungsorgan; Konzentration des Plenums auf Fragen der Geschäftsverteilung sowie der Dienstaufsicht (unter Einschluss von Fragen der Befangenheit von Richtern)

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

---

<sup>75</sup> Verfahrensordnung des Gerichts vom 4. März 2015 (ABl. L 105, S. 1), zuletzt geändert am 11. Juli 2018 (ABl. L 240, S. 68).

## 1. Änderungen der Satzung

Art. 50 der Satzung sollte wie folgt gefasst werden:

Das Gericht tagt in Kammern mit fünf Richtern. Die Richter wählen aus ihrer Mitte die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Über die Besetzung der Kammern und die Zuweisung der Rechtssachen an sie entscheidet das Plenum (wahlweise: die Vollversammlung)<sup>76</sup> für drei Jahre. Änderungen vor Ablauf von drei Jahren sind aus wichtigem Grund, namentlich zum Ausgleich ungleicher Belastungen der Richter oder Kammern, zulässig.

In bestimmten in der Verfahrensordnung festgelegten Fällen kann die Kammer in der Besetzung mit drei Richtern oder mit einem Richter entscheiden.

Die Verfahrensordnung kann auch vorsehen, dass das Gericht in den Fällen und unter den Bedingungen, die in der Verfahrensordnung festgelegt sind, als Große Kammer tagt.

In Art. 47 Abs. 1 sollte der Verweis auf Art. 17 Abs. 2 und 4 gestrichen werden. Art. 17 Abs. 2 legt fest, dass Entscheidungen, für die eine Kammer mit drei Richtern zuständig ist, nur einstimmig getroffen werden können. Das ist mit der für das Gericht vorgesehenen Zuständigkeit solcher Spruchkörper (nur) für gerichtliche Eilentscheidungen (Art. 278, 279 AEUV; vgl. unten) unvereinbar.<sup>77</sup> Art. 17 Abs. 4 legt für Entscheidungen des Plenums ein Teilnahmekorum von 17 Richtern fest. Der Systematik des Artikels 17 lässt sich entnehmen, dass damit nur gerichtliche Entscheidungen gemeint sind. Das Plenum des Gerichts ist aber nach Art. 42 der Verfahrensordnung des Gerichts kein Rechtsprechungsorgan und sollte auch künftig keines sein. Ein Quorum für Entscheidungen des Plenums (der Vollversammlung) in dienstrechtlichen Angelegenheiten (Immunitätsfragen) oder über die Geschäftsverteilung mag sinnvoll erscheinen, nur wäre ein Quorum von 17 Richtern bei einer Gesamtrichterzahl von 54 nicht wirklich aussagekräftig (und würde zudem auch ohne Festlegung zweifellos regelmäßig deutlich übertroffen).

---

<sup>76</sup> Denkbar ist auch, für Fragen der Geschäftsverteilung einen Ausschuss vorzusehen, der von den Mitgliedern des Gerichts gewählt wird.

<sup>77</sup> Vgl. auch Art. 21 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Ferner sollte Art. 53 wie folgt geändert werden:

Absatz 3 wird gestrichen.

Es werden folgende neue Absätze (3 und 4) angefügt:

Abweichend von Artikel 34 wird die Terminliste der Kammer von dem Präsidenten der Kammer festgelegt. Satz 1 gilt für die Terminliste der Großen Kammer entsprechend.

Artikel 39 gilt mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Präsidenten des Gerichts der Präsident der zuständigen Kammer tritt. Die Kammer regelt bei Inkrafttreten des Beschlusses nach Artikel 50 Absatz 2, wer den Präsidenten der Kammer vertritt.

## 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts

Die Verfahrensordnung des Gerichts (i.d.F. vom 11. Juli 2018) sollte wie folgt geändert werden. Dabei stehen hier die Regelungen des Ersten Teils über die Organisation des Gerichts (Art. 3 ff.) im Mittelpunkt; ob sich daraus auch ein Änderungsbedarf hinsichtlich der Vorschriften des Dritten Teils über das gerichtliche Verfahren (Art. 50 ff.) sowie über diejenigen des Vierten und Sechsten Teils ergeben, muss späterer Prüfung vorbehalten werden.

Es wird vorgeschlagen, einige Vorschriften insgesamt neu zu fassen und in einigen Fällen auch ihre systematische Stellung zu verändern, um die tragenden Gedanken des hier vertretenen Konzepts deutlich hervortreten zu lassen.

### *a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts*

Art. 10 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

Der Präsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit ungerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Vizepräsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

Art. 11 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

Der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit gerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Präsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

### *b) Kammerpräsident*

Art. 18 sollte wie folgt gefasst werden:

Die Richter wählen sogleich nach der gemäß Artikel 9 erfolgten Wahl des Vizepräsidenten die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Endet die Amtszeit eines Kammerpräsidenten vor ihrem regelmäßigen Ablauf, so wird das Amt für die verbleibende Zeit neu besetzt.

Die Namen der Kammerpräsidenten werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

In Art. 20 können die Verweise auf Art. 10 und 11 gestrichen werden.

### *c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper*

Die Art. 13 bis 15 sollten insgesamt neu gefasst werden. Zugleich sollten die Bestimmungen der Art. 25, 26 Abs. 2 und 3 sowie Art. 27 sachlich deutlich vereinfacht und hierher gezogen werden. Art. 17 kann entfallen.

#### Artikel 13

Das Gericht entscheidet durch eine Kammer oder durch eine Große Kammer.

Die Kammer entscheidet durch fünf Richter. Die Rechtssachen können nach Maßgabe des Artikels 29 von drei Richtern oder von einem Richter der zuständigen Kammer entschieden werden.

Die Große Kammer entscheidet durch neun Richter. Die Zuständigkeit der Großen Kammer bestimmt sich nach Maßgabe des Artikels 28.

#### Artikel 14

Die Kammer besteht aus dem Präsidenten der Kammer und wenigstens<sup>78</sup> vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

---

<sup>78</sup> Die Vollversammlung sollte frei sein, eine Kammer bei Bedarf auch "überzubesetzen", ihr also mehr als nur vier beisitzende Richter zuzuteilen. Das ändert natürlich nichts an der Beschlussbesetzung nach Art. 13 Abs. 2.

Die Vollversammlung des Gerichts beschließt zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für diesen Zeitraum auf Vorschlag des Präsidenten des Gerichts

- a) über die Bildung von Kammern,
- b) über die Zuteilung der Richter zu den Kammern,
- c) über die Vertretung, sofern in einer Kammer infolge einer Verhinderung die vorgesehene Zahl von Richtern nicht erreicht wird,<sup>79</sup> sowie
- d) über die Zuweisung von Rechtssachen aus bestimmten Rechtsgebieten zu den Kammern;<sup>80</sup> für jedes Rechtsgebiet sollen (möglichst wenige,) zumindest (aber) zwei Kammern nach Eingängen im Wechsel zuständig sein; zusammenhängende Sachen sollen derselben Kammer zugewiesen werden.<sup>81</sup>

Vor Ablauf von drei Jahren kann der Beschluss nur aus wichtigem Grund geändert werden.

Die gemäß diesem Artikel getroffenen Beschlüsse werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

#### Artikel 14a

Die Kammer legt auf Vorschlag ihres Präsidenten zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für dessen Dauer die Regeln fest, nach denen sich bestimmt, welche Richter nach Artikel 13 Absatz 2 an einer Entscheidung mitwirken.<sup>82</sup>

Die Kammer kann dabei auch Regeln beschließen, nach denen sich die Berichterstattung und die Mitberichterstattung in einer Rechtssache bestimmen.<sup>83</sup>

Die Kammer regelt unbeschadet des Artikels 20 die kammerinterne Vertretung.

#### Artikel 15

Die Große Kammer besteht aus dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts und acht weiteren Richtern. Der Präsident oder der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz.

<sup>79</sup> Diese Regelung tritt an die Stelle von Art. 17, der gestrichen werden sollte.

<sup>80</sup> Die Regelung greift Art. 25 auf und präzisiert sie dahin, dass das Zuweisungskriterium die Zugehörigkeit einer Rechtssache zu einem Rechtsgebiet (oder "speziellen Sachgebiet") ist.

<sup>81</sup> Die Regelung greift Art. 27 Abs. 2 auf.

<sup>82</sup> Die Regelung greift Art. 26 Abs. 3 auf.

<sup>83</sup> Die Regelung tritt an die Stelle der Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 1 und verlagert die Bestimmung des Berichterstatters in die Kompetenz der jeweiligen Kammer.

Die Große Kammer wird gebildet, wenn sie von einer Kammer gemäß Artikel 28 angerufen wird. Ihr gehören neben dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts an:

- a) der Präsident der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
- b) der nach Artikel 8 ranghöchste Präsident einer für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen anderen Kammer;
- c) weitere sechs Richter der für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern mit Ausnahme ihrer Präsidenten nach folgenden Maßgaben:
  1. der berichterstattende Richter der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
  2. die nach Artikel 8 ranghöchsten Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern, die bislang nicht in der Großen Kammer vertreten sind;
  3. weitere Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern in der bis zur Vollbesetzung der Großen Kammer erforderlichen Anzahl, und zwar kammerweise reihum immer der nach Artikel 8 Nächst-ranghöchste, wobei in der ersten Runde die Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat, ausgelassen wird.

Der Präsident des Gerichts stellt die Bildung und Besetzung der Großen Kammer fest, sobald sie angerufen wird. Der Anrufungsbeschluss und die Feststellung des Präsidenten des Gerichts werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

*d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter*

Artikel 28 sollte wie folgt neu gefasst werden:

#### Artikel 28

Sofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände es rechtfertigen, kann die Kammer eine Rechtssache an die Große Kammer abgeben. Schlägt der Berichterstat-ter vor, von der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einer Rechtsfrage abzuweichen, die für die Entscheidung erheblich ist, so muss die Rechtssache an die Große Kammer abgegeben werden.

Weiterer Bestimmungen bedarf es für die Große Kammer nicht (vgl. oben Art. 15).

Artikel 29 sollte nicht nur die Übertragung auf den Einzelrichter, sondern auch die Übertragung auf eine Dreierformation regeln. Die Neufassung sollte zwei Grundgedanken befolgen:

- Die Dreierformation ebenso wie der Einzelrichter sind Formationen derselben Kammer (vgl. oben Art. 13 Abs. 2 Satz 2). Ergeben sich die Voraussetzungen für die Übertragung auf die kleinere Formation nicht schon aus Art. 29, so sind sie von der Kammer selbst festzulegen, und zwar allgemein und im Voraus (vgl. oben Art. 14a Abs. 1).
- Die Kammer sollte grundsätzlich in Fünferbesetzung entscheiden; die kleinere Formation muss die enge Ausnahme bleiben. Es spricht vieles dafür, die Dreierbesetzung für Eilbeschlüsse für zuständig zu erklären, sofern ein besonders dringlicher Eilbedarf nicht ausnahmsweise die Entscheidung des Einzelrichters erfordert, der dann nur der Kammerpräsident sein kann. Auch der Katalog des Art. 29 Abs. 3 erscheint für die Dreierformation - nicht hingegen für den Einzelrichter - geeignet (vgl. auch Art. 29 Abs. 3). Der Berichterstatter sollte als Einzelrichter nur für Nebenentscheidungen wie Verfahrenseinstellungen nach Klagrücknahme oder Erledigung, Kostensachen, ggfs. auch über Berichtigungen oder Erläuterungen zuständig sein.

*e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit*

Die Artikel 17, 23 und 24 sollten gestrichen werden. Die Vorschriften betreffen drei Fragenkreise:

- Zum einen ist die Frage der Vertretung veränderter Richter berührt. Für die Vertretung eines Kammerpräsidenten gilt Art. 20. Die Vertretung anderer veränderter Richter sollte die jeweilige Kammer nach Art. 14a regeln, soweit dies kammerintern geregelt werden kann, also nicht auf kammerfremde Richter zurückgegriffen werden müsste. Für den Fall einer kammerübergreifenden Vertretung sollte die Vollversammlung die nötigen Regeln in dem nach Art. 14 Abs. 2 zu fassenden Beschluss aufstellen. Insgesamt erweist sich dieses System als flexibel und gut praktikabel.



- Daneben sprechen die Artikel 23 und 24 die Frage der Beschlussfähigkeit an. Sie gehen insofern von einem Mindestquorum aus. Das sollte auf den Fall des Art. 21 Abs. 2 - Eintritt der Verhinderung zwischen mündlicher Verhandlung und Beratung - beschränkt werden. Abgesehen von diesem Sonderfall darf die Fünfer- oder Neunerbesetzung der Kammer oder der Großen Kammer aber nicht unterschritten werden, soll die angestrebte Qualität und Autorität der Rechtsprechung nicht beeinträchtigt werden. Zugleich sollte klargestellt werden, dass die Regelung in schriftlichen Verfahren und damit in allen Verfahren nicht gilt, in denen die Kammer durch drei Richter oder durch den Einzelrichter entscheidet.
- Schließlich spricht Art. 24 Abs. 3 das Problem eines Scheiterns des Verfahrens an, weil die Zahl der nicht verhinderten Richter unter ein Mindestmaß sinkt. Diese Regelung sollte aufgegriffen und zu einer Muss-Regelung verschärft werden.

Insgesamt empfiehlt sich damit, Art. 22 bis 24 durch folgende Vorschrift zu ersetzen:

#### Artikel 22

Ergibt sich infolge einer Verhinderung, die nach einer mündlichen Verhandlung eintritt, eine gerade Zahl von Richtern, so nimmt der im Sinne des Artikels 8 dienstjüngste Richter an der Beratung ohne Stimmrecht teil, es sei denn, dieser Richter ist der Präsident oder der Berichterstatter. Im letzten Fall nimmt der Richter mit dem nächstniedrigen<sup>84</sup> Dienstaltersrang an der Beratung ohne Stimmrecht teil.

Wirken infolge von Verhinderungen an der Beratung der Kammer nicht wenigstens vier Richter, davon wenigstens drei mit Stimmrecht, und an der Beratung und Entscheidung der Großen Kammer nicht wenigstens sieben Richter mit, so findet eine erneute mündliche Verhandlung statt.

Die Regelungen der Art. 25 bis 27 sollten gestrafft und aus systematischen Gründen ins Gerichtsverfassungsrecht vorgezogen werden; ihre Thematik sollte in den neuen Artikeln 14 und 14a abgehandelt werden (vgl. oben). Es bleibt lediglich Art. 26 Abs. 1 bestehen, der dann freilich auf Art. 14 verweisen muss.

---

<sup>84</sup> Es müsste wohl "nächsthöheren" Dienstaltersrang heißen!?

#### **IV. Rechtsmittel**

Die vorstehenden Maßnahmen zielen auch darauf, die Entscheidungen des Gerichts im Regelfall als endgültig anzusehen. Das erlaubt es, Rechtsmittel zum Gerichtshof zur begründungsbedürftigen Ausnahme zu machen und den Gerichtshof so zu entlasten.

In Art. 56 der Satzung sollte deshalb ein neuer Absatz 1a eingefügt werden:

Das Rechtsmittel bedarf der Zulassung durch den Gerichtshof. Es wird nach den in der Verfahrensordnung im Einzelnen festgelegten Modalitäten ganz oder in Teilen nur dann zugelassen,

- a) wenn damit eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird,
- b) wenn die Rechtssache für einen oder mehrere Mitgliedstaaten besondere Bedeutung hat oder
- c) wenn die Entscheidung des Gerichts auf einem Verfahrensfehler beruht, durch den die Interessen des Rechtsmittelführers beeinträchtigt werden.

Der Beschluss über die Zulassung oder Nichtzulassung des Rechtsmittels ist mit Gründen zu versehen und zu veröffentlichen.

Infolgedessen kann Art. 58a der Satzung gestrichen werden.

Zudem spricht Überwiegendes dafür, Art. 57 Abs. 2 sowie dessen Inbezugnahme in Art. 57 Abs. 3 der Satzung zu streichen (Beschwerdemöglichkeit gegen Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes). Stattdessen sollte eine gerichtsinterne Anrufung der vollbesetzten (Fünfer-) Kammer erwogen werden.

## V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

Wie oben dargelegt, sollte über die Möglichkeit, den Gerichtshof von bestimmten Vorabentscheidungsverfahren zu entlasten, nochmals nachgedacht werden. Es könnte sich insofern empfehlen, in die Satzung einen neuen Art. 54a (oder einen neuen Artikel nach Art. 23) einzufügen:

Der Gerichtshof kann Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung der Verträge oder über die Auslegung oder die Gültigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die das Beihilfenrecht, das Kartellrecht, das Recht des öffentlichen Dienstes oder das geistige Eigentum betreffen, an das Gericht abgeben, sofern die Rechtssache keine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte.

Gelangt das Gericht infolge einer wesentlichen Änderung der Prozesslage zu der Auffassung, dass die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte, kann es die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof zurückverweisen.

Die Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf Vorabentscheidung wird vom Gerichtshof überprüft, wenn der Präsident des Gerichtshofs (Alternative: der Präsident des Gerichtshofs und die zwei ranghöchsten Kammerpräsidenten des Gerichtshofs) binnen ... Wochen feststellt (mit Mehrheit feststellen), dass die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berührt wird.

Leipzig, am 27. Februar 2020



Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Traduction

---

Klaus Rennert

Leipzig, le 27 février 2020

Président du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,  
Allemagne)

**Rapport d'expert  
sur le fonctionnement du Tribunal**

**présenté à la Cour  
comme base pour son rapport au Parlement européen, au Conseil et à la  
Commission  
au titre de l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422**

– *Projet* –

Sommaire

A. Mandat	2
B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422	3
I. Les dispositions du règlement	3
II. Les objectifs du règlement	4
C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal	5
I. Analyse quantitative	5
1. Pertinence	5
2. Les affaires introduites	5
3. Les affaires clôturées	1
4. Une complexité croissante des affaires ?	3
5. Durées moyennes des procédures	4
6. Résumé	8
II. Analyse qualitative	9
1. Les critères	9
2. Composition de la formation de jugement	10
3. Tenue d'une audience de plaidoiries	12
4. Pourvoi	12
5. L'écho dans les publications spécialisées	14
6. Résumé	15
D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal	15

I. Considérations de principe	15
1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne	15
2. Décharge de la Cour	17
II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal	22
1. Les juges	22
2. L'organisation interne de la juridiction	23
3. Questions procédurales	25
III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?	25
E. Recommandations	26
I. Qualification et statut des juges du Tribunal	26
II. Avocat général	26
III. L'organisation interne du Tribunal	27
1. Modifications du statut	27
2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal	29
IV. Les pourvois	34

**[Or. 3]**

**A. Mandat**

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422<sup>1</sup>, la Cour de justice<sup>2</sup> doit soumettre au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 décembre 2020, en faisant appel à des « conseillers extérieurs », un rapport sur le fonctionnement du Tribunal<sup>3</sup>, en particulier

- sur l'efficacité du Tribunal (mesurée à l'aune du rapport entre ressources et rendement)
- sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges<sup>4</sup>,
- sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que

<sup>1</sup> Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du conseil, du 16 décembre 2015, modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (JO 2015, L 341, p. 14).

<sup>2</sup> Est seulement mentionnée la « Cour de justice » et non la « Cour de justice de l'Union européenne ».

<sup>3</sup> « General Court ».

<sup>4</sup> Ce nombre comprenait encore à l'époque les deux juges du Royaume-Uni. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020 : 54 juges.

- sur la question de savoir si des (autres) chambres spécialisées doivent être créées ainsi que, le cas échéant, sur d'autres changements structurels.

Si cela paraît indiqué, la Cour de justice doit formuler des propositions de modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement 2015/2422, la Cour de justice devait présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui pouvait lui aussi, le cas échéant, être accompagné de propositions législatives. La Cour de justice a présenté ce rapport le 14 décembre 2017 ; elle n'a pas proposé une telle modification <sup>5</sup>. **[Or. 4]**

## **B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422**

### **I. Les dispositions du règlement**

Avant l'entrée en vigueur du règlement, le Tribunal <sup>6</sup> était composé d'un juge par État membre, donc, en dernier lieu, de 28 juges. Le règlement a procédé à une augmentation du nombre de juges en trois étapes ; le Tribunal devait être composé

- de 40 membres à partir du 25 décembre 2015,
- de 47 membres à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016 et
- de deux membres par État membre à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019, donc de 54 membres après la prise d'effet du BREXIT le 1<sup>er</sup> février 2020.

La première augmentation de 12 juges supplémentaires répondait au souhait initial de la Cour de justice de l'Union européenne, exprimé par celle-ci en considération de la charge de travail et de l'arriéré accumulé <sup>7</sup>. La dissolution du Tribunal de la fonction publique <sup>8</sup> et l'intégration de ses 7 juges au sein du Tribunal a conduit à

<sup>5</sup> Rapport présenté au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (EU, Euratom) 2015/2422, non publié.

<sup>6</sup> Institué en tant que « Tribunal de première instance » par la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO 1988, L 319, p. 1). Voir, à cet égard, la partie D.I.1. ci-dessous.

<sup>7</sup> Réponse (de la Cour de justice) à l'invitation de la présidence italienne du Conseil de présenter de nouvelles propositions afin de faciliter la tâche consistant à dégager un accord au sein du Conseil sur les modalités d'une augmentation du nombre de juges au Tribunal de l'Union, transmise par lettre du Président de la CJUE du 13 octobre 2014 (14448/14).

<sup>8</sup> Institué par la décision du Conseil, du 2 novembre 2004, instituant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (JO 2004, L 333, p. 7) sur le fondement de la possibilité de

la deuxième augmentation. La troisième augmentation de 7 juges supplémentaires (au final) visait à rétablir l'égalité de traitement entre les États membres.

Le considérant 7 souligne que les membres du Tribunal sont (eux aussi) nommés après l'intervention du comité prévu à l'article 255 TFUE. Selon le considérant 9, le personnel attaché aux juges du Tribunal de la fonction publique devait être transféré avec ces derniers au Tribunal, mais selon le considérant 10, la nouvelle augmentation du nombre de juges au cours de la **[Or. 5]** troisième phase ne devait pas être accompagnée du recrutement de référendaires ou d'autres agents auxiliaires supplémentaires et, au final, la dotation en personnel devrait être la même pour tous les juges. Ces contraintes ont abouti à ce qu'en principe, chaque juge dispose désormais de deux référendaires (au lieu de trois comme auparavant) ; en outre, il existe un pool de référendaires additionnels (effectifs disponibles), mais qui doit être réduit progressivement.

## II. Les objectifs du règlement

Selon les considérants, le législateur européen, en augmentant le nombre de juges, voulait répondre à l'augmentation de la charge de travail du Tribunal, qui se traduisait par le volume cumulé des affaires pendantes et la durée excessive des procédures (considérant 5). Les raisons invoquées sont non seulement l'augmentation du nombre d'affaires portées devant le Tribunal, elle-même due à une extension progressive des compétences de ce dernier<sup>9</sup> (premier considérant), mais également l'augmentation du nombre et la diversité des actes juridiques des institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que le volume et la complexité des affaires dont le Tribunal est saisi, particulièrement dans les domaines de la concurrence, des aides d'État et de la propriété intellectuelle (considérant 3).

Même si le règlement lui-même ne fait que procéder à l'augmentation du nombre de juges, il mentionne néanmoins que d'autres mesures de nature organisationnelle, structurelle et procédurale entrent en considération pour faire face à la situation décrite (considérant 5). Le présent mandat pour un rapport contenant des propositions de mesures législatives à cette fin, y compris la création de chambres spécialisées et/ou la mise en place d'autres changements structurels (article 3, paragraphe 1, du règlement), va en ce sens. **[Or. 6]**

créer des tribunaux spécialisés aménagée par le traité de Nice à l'article 225 A TCE (devenu article 257 TFUE).

<sup>9</sup> Suite au traité de Nice, c'est notamment l'ensemble des recours en annulation et en carence jusqu'alors dévolus à la Cour qui ont été transférés au Tribunal, à l'exception de certaines catégories de recours de nature interinstitutionnelle ou des recours formés par les États membres contre les actes du législateur de l'Union.

## C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal

### I. Analyse quantitative

#### 1. Pertinence

Une analyse purement quantitative présuppose que les compétences confiées au Tribunal restent les mêmes. [Cette analyse] vise habituellement à distinguer les mesures permanentes de celles de nature temporaire.

- S'il importe qu'en cas de compétences inchangées, une juridiction puisse faire face à un nombre d'affaires accru (et, le cas échéant, continuant à augmenter à l'avenir), l'augmentation durable du nombre de juges et du personnel qui leur est attaché, augmentation qui maintient le rapport entre le nombre d'affaires (introduites) et le nombre de juges constant, est alors le moyen approprié.
- S'il importe – uniquement ou en outre – qu'une juridiction puisse traiter les arriérés cumulés et réduire les délais de procédure excessivement longs, il s'agit alors d'un défi temporaire particulier qui peut être relevé grâce à une augmentation temporaire du personnel, augmentation que l'on peut à nouveau réduire après un certain temps, par exemple en ne pourvoyant pas les postes devenus vacants. Si une telle mesure n'est pas possible eu égard aux postes de juges, par exemple parce que le nombre de juges est « fixe » pour d'autres raisons, l'attention doit alors porter sur le personnel qui leur est attaché ou sur d'autres mesures.

Le tribunal de la fonction publique institué en 2005 doit être inclus dans l'analyse quantitative puisqu'il a été intégré au Tribunal en 2016. Nous examinerons la période depuis la création du Tribunal (1989 - 2020), les sept dernières années faisant cependant l'objet d'une analyse plus poussée (2014 - 2020). **[Or. 7]**

#### 2. Les affaires introduites

À l'exception de quelques années « atypiques » (1993, 1994 et 1997), le nombre d'affaires portées devant le Tribunal (y compris devant le Tribunal de la fonction publique) a augmenté de manière constante, avec certaines fluctuations, depuis l'année de sa création en 1989 : il se situait au début à environ 200 par année (1989 – 1998), pour s'élever à environ 300 à 400 par année (1999 – 2003) et environ 500 à 700 par année (2004 – 2009) jusqu'à atteindre 800 à 900 par année (2010 – 2019). Ce sont habituellement entre 830 et 950 affaires qui sont introduites chaque année depuis 2014, la période qui fait ici l'objet d'un examen plus poussé, le pic ayant été atteint en 2013 avec 950 affaires introduites.

Cette évolution reflète principalement, par nature, les élargissements de l'Union. L'on peut déduire ces derniers par calcul en mettant en rapport le nombre



d'affaires introduites et le nombre de juges (également croissant)<sup>10</sup>. Durant la première décennie du Tribunal, il n'est pas encore possible de constater un rapport constant du nombre d'affaires introduites par juge : les « années atypiques », précédemment mentionnées, qu'ont été 1993, 1994 et 1997 avec 40 affaires introduites par juge, contrastent avec les premières années, comparativement faibles en termes d'affaires introduites puisque celles-ci s'élevaient à moins de 10 par juge ; pour la période allant jusqu'en 1998, l'on peut constater une charge moyenne d'environ 15 affaires introduites par juge. Après 1998, cette charge est passée à plus de 20 affaires introduites par juge et a encore augmenté en 2013 et 2014 pour atteindre plus de 30 affaires par juge (sans le Tribunal de la fonction publique). La création du Tribunal de la fonction publique en 2007 n'a pas réduit de manière significative le nombre d'affaires introduites par juge (y compris le Tribunal de la fonction publique). En revanche, l'augmentation du nombre de juges depuis 2014 a eu un effet notable ; depuis lors, le nombre d'affaires introduites par juge a de nouveau baissé pour atteindre 18,8 (en 2019). **[Or. 8]**

Nombre d'affaires introduites (y compris le Tribunal de la fonction publique) par rapport au nombre de juges :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Affaires introduites	169	59	95	123	596	409	253	229
Juges	12 <sup>11</sup>	12	12	12	12	12	15	15
Affaires introduites par juge	14,1	4,9	7,9	10,3	49,7	34,1	16,9	15,3

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Affaires introduites	644	238	384	398	345	411	466	536
Juges	15	15	15	15	15	15	15	25 <sup>12</sup>
Affaires introduites par juge	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

<sup>10</sup> Cela ne tient évidemment pas compte du nombre d'habitants (très variable) dans les États membres ainsi que d'autres paramètres susceptibles d'influencer l'activité d'une juridiction de l'Union (par exemple l'industrialisation, la puissance économique, la création d'un système judiciaire national accepté de toutes parts, etc.).

<sup>11</sup> Un juge par État membre, pour 12 États membres à l'époque.

<sup>12</sup> Élargissement à l'Est de 2004.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Affaires introduites	599	580	679	740	681	775	811	795
Juges	25 + 7 <sup>13</sup>	25 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7
Affaires introduites par juge	18,7	18,1	20,0	21,8	20,0	22,8	23,9	23,4

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Affaires introduites	950	1069	998	912	917	834	939	
Juges	28 + 7	28 + 7	40 + 7	47	47	47	52 <sup>14</sup>	
Affaires introduites par juge	27,1	30,5	28,3 <sup>15</sup>	19,4	19,5	17,7	19,5 <sup>16</sup>	

**[Or. 9]**

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>17</sup>
(1) Affaires introduites devant le Tribunal	912	831	835 <sup>18</sup>	917	834	939	-
(2) Dont recours <sup>19</sup>	819	720	748	807	732	848	-
(3) Dont référés <sup>20</sup>	45	32	34	47	41	37	-
(4) Affaires introduites devant le Tribunal de la	157	167	77 <sup>22</sup>				

<sup>13</sup> Institution, par le traité de Nice et la décision du Conseil de l'Union européenne du 2 novembre 2004, du Tribunal de la fonction publique doté de 7 juges.

<sup>14</sup> Sans le Royaume-Uni et encore sans le juge de Bulgarie.

<sup>15</sup> Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2015 seulement.

<sup>16</sup> Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2019 seulement.

<sup>17</sup> Estimation sur la base de... trimestres.

<sup>18</sup> Afin d'éviter une prise en compte double, les 139 affaires reprises du Tribunal de la fonction publique ne sont pas comptabilisées ici.

<sup>19</sup> Affaires introduites, diminuées des procédures particulières ; les pourvois sont comptés parmi les recours.

<sup>20</sup> En grande majorité du domaine des « autres recours ».

fonction publique <sup>21</sup>							
(5) Somme (1) + (4)	1069	998	912	917	834	939	-
(6) Affaires introduites par juge du Tribunal	32,6	29,4 <sup>23</sup>	19,7 <sup>24</sup>	19,5	17,7	18,8 <sup>25</sup>	-
(7) Recours par juge du Tribunal	29,3	25,5	17,7	17,2	15,6	17	-
(8) Affaires introduites par juge du Tribunal de la fonction publique	22,4	23,9	16,5 <sup>26</sup>				
(9) Recours par juge du Tribunal de la fonction publique <sup>27</sup>							
(10) Affaires introduites par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique	30,5	28,3	19,4 <sup>28</sup>				
(11) Recours par juge du Tribunal et							

<sup>22</sup> Jusqu'au 31 août 2016.

<sup>21</sup> Aucune répartition selon les procédures particulières ne ressort du rapport sur le Tribunal de la fonction publique, seul le nombre des référés est indiqué. Il résulte seulement du rapport annuel 2016, p. 216, note de bas de page n° 1, que le Tribunal a repris 123 affaires, ainsi que 16 procédures particulières, du Tribunal de la fonction publique.

<sup>23</sup> Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (28 juges jusqu'au 24 décembre 2015, 40 juges à partir du 25 décembre 2015), donc 28,23 juges.

<sup>24</sup> Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (40 juges jusqu'au 31 août 2016, 47 juges à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016), donc 42,33 juges.

<sup>25</sup> Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (47 juges jusqu'au 31 août 2019, 56 juges à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019), donc 50,01 juges.

<sup>26</sup> Afin de garantir la comparabilité, le nombre d'affaires introduites (77 jusqu'en août) a été extrapolé pour toute l'année (115,5).

<sup>27</sup> Pas de données disponibles.

<sup>28</sup> Dans la mesure où le nombre total de juges, Tribunal et Tribunal de la fonction publique réunis, est resté identique tout au long de l'année, ce sont ici simplement 912 affaires introduites qui ont pu être divisées par 47 juges.

du Tribunal de la fonction publique							
--	--	--	--	--	--	--	--

**[Or. 10]** Aperçu des statistiques du Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) relatives aux affaires introduites par matière :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Aides d'État	148	73	76	39	42	134	
(2) Concurrence	41	17	18	38	28	23	
(3) Fonction publique	157	167	117 <sup>29</sup>	86	93	87	
(4) Propriété intellectuelle et industrielle	295	302	336	298	301	270	
(5) Autres recours	299	292	239	346	268	334	
(6) Pourvois	36	36	39	-	-	-	
(6) Procédures particulières	93	111	87 <sup>30</sup>	110	102	91	
Somme de toutes les affaires introduites	1069	998	912	917	834	939	

Les catégories les plus importantes des « autres recours » sont les suivantes :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Politique commerciale	31	6	17	14	15	13	
Droit institutionnel	67	53	52	65	71	148	
Agriculture	15	37	20	22	25	12	
Marchés publics	16	23	9	19	15	10	
Mesures restrictives (Action extérieure)	69	55	28	27	40	42	
Clause compromissoire	14	15	10	21	7	8	
Politique économique et monétaire	4	3	23	98	27	24	
Accès aux documents	17	48	19	25	21	17	

Les « procédures particulières » sont ventilées comme suit :

<sup>29</sup> 77 affaires introduites auprès du Tribunal de la fonction publique jusqu'au 31 août 2016, 40 affaires introduites auprès du Tribunal à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016 (163 affaires introduites au total auprès du Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

<sup>30</sup> Ne sont pas prises en compte, parmi les affaires introduites devant le Tribunal, les 16 procédures particulières transférées du Tribunal de la fonction publique.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Rectification	5	7	5	10	12	8	
(2) Omission de statuer (complément d'arrêt)	0	0	0	1	1	1	
(3) Contestation sur les dépens récupérables	38	37	48	44	41	28	
(4) Aide judiciaire	47	67	45	52	46	52	
(5) Opposition à un arrêt par défaut	0	0	0	0	1	0	
(6) Tierce opposition	0	0	0	0	0	1	
(7) Révision	1	0	1	2	1	1	
(8) Interprétation d'un arrêt	2	0	1	2	1	1	
(9) Somme (1) à (8)	93 <sup>31</sup>	111 <sup>32</sup>	103 <sup>33</sup>	110	102	92	

**[Or. 11]**

<sup>31</sup> Tribunal de la fonction publique exclu, puisque les données ne sont pas disponibles à cet égard.

<sup>32</sup> Tribunal de la fonction publique exclu, puisque les données ne sont pas disponibles à cet égard.

<sup>33</sup> Y compris les 16 procédures particulières reprises du Tribunal de la fonction publique.



## Tribunal (y compris Tribunal de la fonction publique), affaires introduites par matière de 1999 à 2019

	1999 <sup>34</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aides d'État	100	80	42	51	25	46	25	28	37	55	46	42	67	36	54	148	73	76	39	42	134
Concurrence	34	36	39	61	43	36	40	81	62	71	42	79	39	34	23	41	17	18	38	28	23
Fonction publique	84	111	110	112	124	146	164	149	159 <sup>35</sup>	113	113	139	159	178	160	157	167	117 <sup>36</sup>	86	93	87
Propriété intellectuelle et industrielle	18	34	37	83	101	110	98	145	168	198	207	207	219	238	293	295	302	336	298	301	270
Autres recours	120	126	99	86	146	158	128	135	197	179	158	207	264	220	275	299	292	239	346	268	334
*Politique commerciale																*31	*6	*17	*14	*15	*13
*Droit institutionnel																*67	*53	*52	*65	*71	*148
*Agriculture																*15	*37	*20	*22	*25	*12
*Marchés publics																*16	*23	*9	*19	*15	*10
*Mesures restrictives (Action extérieure)																*69	*55	*28	*27	*40	*42
*Clause compromissoire																*14	*15	*10	*21	*7	*8
*Union économique et																*4	*3	*23	*98	*27	*24

<sup>34</sup> Il n'est pas pertinent de remonter plus loin dans le passé en ce qui concerne les domaines juridiques puisque, par exemple, les procédures dans le domaine de la propriété intellectuelle et industrielle relèvent progressivement des « Autres recours » et que, par conséquent, les domaines juridiques se prêtent de moins en moins à la comparaison. En outre, l'augmentation du nombre de juges suite aux élargissements de l'UE, ainsi que l'augmentation du nombre d'affaires que ces élargissements ont probablement entraînée, ne sont pas à négliger.

<sup>35</sup> À partir de 2007, seulement les recours (introduits en première instance) devant le Tribunal de la fonction publique. Pour le Tribunal, voir ci-dessous sous « Pourvois ».

<sup>36</sup> 77 affaires introduites devant le Tribunal de la fonction publique jusqu'au 31 août 2016, 40 affaires introduites devant le Tribunal à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016 (163 affaires au total introduites devant le Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).



monétaire																					
*Accès aux documents																*17	*48	*19	*25	*21	*17
Pourvois <sup>37</sup>	-	-	-	-	-	-	-	10	27	37	31	23	44	10	57	36	36	39	-	-	-
Procédures particulières	28	11	18	18	28	40	27	34	29	87	84	77	88	78	88	93	111	87 <sup>38</sup>	110	102	91
Somme	384	398	345	411	467	536	482	582	679	740	681	774	880	794	950	1069	998	912	917	834	939

**[Or. 12]**

<sup>37</sup> Uniquement pendant l'existence du Tribunal de la fonction publique (2006-2016).

<sup>38</sup> Les 16 procédures particulières transférées du Tribunal de la fonction publique ne sont pas prises en compte parmi les affaires introduites devant le Tribunal.

### 3. Les affaires clôturées

Afin de déterminer les besoins ordinaires du Tribunal, les statistiques relatives aux affaires introduites doivent être confrontées aux statistiques relatives à la moyenne des affaires clôturées. À cet égard, le nombre d'affaires clôturées par juge est resté relativement constant depuis 1998, entre 20 et 25 par an, dont environ deux tiers par arrêt, nonobstant des fluctuations à la hausse et à la baisse pour certaines années. Il convient de relever que ce rapport est resté essentiellement le même, indépendamment de la taille croissante du Tribunal, de l'ajout du Tribunal de la fonction publique ainsi que du nombre d'affaires introduites. Cela laisse supposer que telle est la manière la plus précise de mesurer le rendement du Tribunal.

Nombre d'affaires clôturées par le Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) en rapport avec le nombre de juges :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Affaires clôturées	1	82	67	125	106	442	265	186
Juges	12	12	12	12	12	12	15	15
Affaires clôturées par juge	0,1	6,8	5,6	10,4	8,8	36,8	17,7	12,4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Affaires clôturées	186	348	659	343	340	331	339	361
Juges	15	15	15	15	15	15	15	25
Affaires clôturées par juge	12,4	23,2	43,9	22,9	22,7	22,1	22,6	14,4 <sup>39</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Affaires clôturées	610	436	397	605	710	656	880	809	886
Juges	25 + 7	25 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	28 + 7
Affaires clôturées par juge	19,1 <sup>40</sup>	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

<sup>39</sup> L'augmentation du nombre de juges en raison de l'élargissement de l'Union vers l'Est n'a eu d'effet sur la productivité du Tribunal qu'avec un décalage.

<sup>40</sup> Le rajout du Tribunal de la fonction publique équivalait en soi à une augmentation du nombre de juges sans extension des compétences. Dans le même temps, les compétences du Tribunal ont toutefois été modérément étendues en ce que les recours en annulation et les recours en carence ont été, avec certaines exceptions, transférés de la Cour au Tribunal.

**[Or. 13]**

Nombre d'affaires clôturées depuis 2014, avec indication de celles clôturées par arrêt ainsi que du rapport avec le nombre de juges :

Affaires clôturées en	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Affaires clôturées par le Tribunal	814	987	755	895	1009	874	
(2) Dont affaires clôturées par arrêt	428	570	448	492	644	554	
(3) Affaires clôturées par le Tribunal de la fonction publique	152	152	169	-	-	-	-
(4) Dont affaires clôturées par arrêt	68	75	52	-	-	-	-
(5) Somme (1) + (3)	966	1139	924	895	1009	874	
(6) Somme (2) + (4)	496	645	500	492	644	554	
(7) Affaires clôturées par juge du Tribunal	29,1	35,0	17,8	19,0	21,5	17,5	
(8) Arrêts par juge du Tribunal	15,3	20,2	10,6 <sup>41</sup>	10,5	13,7	11,1	
(9) Affaires clôturées par juge du Tribunal de la fonction publique	21,7	21,7	36,2				
(10) Arrêts par juge du Tribunal de la fonction publique	9,7	10,7	11,1				
(11) Affaires clôturées par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique	27,6	32,3	19,7				
(12) Arrêts par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique	14,1	18,3	10,6				

<sup>41</sup> L'effet de l'augmentation de 12 juges est ici particulièrement notable.

#### 4. Une complexité croissante des affaires ?

Force est cependant de constater qu'après 2010, le nombre moyen d'affaires clôturées par juge diminue. Cela peut être dû aux nouveaux élargissements de l'Union (2007, 2013), mais aussi à la réforme structurelle du Tribunal (depuis 2015) qui fait l'objet de la présente analyse, et les causes en seraient donc extrajudiciaires (externes). Mais cela peut également être la conséquence d'une augmentation de la proportion d'affaires plus complexes par rapport aux affaires qui le sont plutôt moins, ou à la complexité croissante des affaires pendantes en général ou seulement dans certains domaines, affaires dont le traitement requiert donc plus de temps et d'efforts.

Comme le montrent les statistiques des affaires introduites par matière, les proportions des affaires introduites dans les domaines indiqués dans les statistiques sont restées, sur le long terme, en moyenne essentiellement les mêmes. Cela est notamment vrai pour les domaines « aides d'État » et « concurrence », dans lesquels les affaires sont vraisemblablement plus complexes qu'en moyenne, car elles requièrent l'analyse de contextes économiques et fiscaux compliqués.

#### **[Or. 14]**

Néanmoins, pendant les années 2006 à 2010, les affaires introduites dans le domaine « concurrence » ont été deux fois plus élevées qu'auparavant ou ultérieurement, bien que celles-ci soient restées dans l'ensemble à un niveau modéré (environ 60 à 80 affaires introduites par an contre environ 30 à 40 affaires introduites par an) et n'ont donc pas dû entraîner une modification significative de la charge de travail globale du Tribunal. Dans le domaine « aides d'État », on ne relève d'augmentation que dans les années suivant 2013 et le nombre d'affaires introduites a été particulièrement élevé en 2014 et 2019, c'est-à-dire dans une période qui se situe déjà après l'augmentation du nombre de juges au Tribunal qui fait l'objet de la présente analyse. Il y a lieu de mentionner en passant qu'en 2017, un nombre particulièrement important d'affaires (98) ont été introduites dans le domaine « Autres recours – Politique économique et monétaire ».

Les relevés statistiques permettent tout au plus d'obtenir une indication approximative de la charge de travail généralement liée aux affaires dans un domaine particulier. Un besoin accru en expertise extrajudiciaire, que celle-ci soit disponible au sein du Tribunal (notamment les référendaires disposant de connaissances techniques extrajudiciaires) ou qu'elle doive être recherchée ailleurs (notamment les avis d'experts et les mesures d'instruction), est révélateur. Aucune donnée n'était disponible au sujet des ressources internes. Les données sont également absentes en ce qui concerne le recours par le Tribunal à une expertise externe, à savoir dans quelles affaires le Tribunal a pris une mesure d'instruction. N'ont fait l'objet d'un relevé statistique que les affaires dans lesquelles une audience de plaidoiries a été organisée, laquelle est habituellement la condition pour une mesure d'instruction (mais qui est également organisée en l'absence de mesures d'instruction). Dans l'ensemble, les données statistiques ne

permettent pas de tirer de conclusion valable sur la question de la complexité et de la charge de travail croissantes liées au traitement des affaires.

Nombre d'affaires dans lesquelles s'est tenue une audience de plaidoiries ; il n'est pas précisé dans quelle mesure l'audience de plaidoiries a inclus une mesure d'instruction

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Aides d'État	34	38	15	26	53	29	
(2) Concurrence	51	37	10	40	17	19	
(3) Fonction publique <sup>42</sup>			1	37	59	38	
(4) Propriété intellectuelle et industrielle	122	135	96	145	141	137	
(5) Autres recours	172	154	120	138	113	92	
(6) Pourvois	11	12	2	4	4	0	
Total	390	376	244	390	387	315	

**[Or. 15]**

L'expérience des juridictions suprêmes nationales montre toutefois que la complexité des affaires, en particulier dans les domaines du droit de l'environnement et en matière de droit économique, s'est considérablement accrue au cours des 30 dernières années. En ce qui concerne le Tribunal, les statistiques ne permettent ni de confirmer, ni d'écarter cette expérience des juridictions suprêmes nationales. En l'absence de statistiques pertinentes, il convient d'interroger les juges actuels et, en particulier, ceux qui ont déjà quitté la juridiction. Pour autant que de tels entretiens aient déjà pu être menés, ils confirment toutefois systématiquement l'expérience des juridictions suprêmes nationales. Si cela ne vaut pas tant pour les affaires en droit de l'environnement, dont le Tribunal n'est que rarement saisi, c'est surtout vrai pour les affaires en droit économique qui sont souvent basées sur des faits hautement complexes dont l'appréciation requiert une expertise extrajudiciaire (dans les domaines de la gestion d'entreprises, de l'économie financière etc.), c'est-à-dire les affaires dans les domaines « aides d'État » et « concurrence », et aussi « politique commerciale », « marchés publics », « commerce extérieur » et « politique économique et monétaire ».

5. Durées moyennes des procédures

S'il s'avère exact que le nombre moyen, observé sur une longue période, de 20 à 25 affaires clôturées par juge [et par an] – dont environ deux tiers sont clôturées

<sup>42</sup> Pour le Tribunal seulement ; les données pour le Tribunal de la fonction publique ne sont pas disponibles.

par arrêt – reflète le rendement « normal » du Tribunal, lequel tend à diminuer à mesure que les affaires deviennent plus complexes, alors une augmentation des affaires introduites sans être accompagnée d'une augmentation correspondante du nombre de juges – c'est-à-dire une augmentation des affaires introduites qui ne s'explique pas par l'élargissement de l'Union – doit conduire à un arriéré d'affaires et, par conséquent, à une augmentation de la durée des procédures. En effet, la durée des procédures, en particulier dans les domaines « aides d'État » et « concurrence », a considérablement augmenté après 2007, avec un pic inacceptable de près de quatre ans (en moyenne !) pour les affaires clôturées en 2013. La cause semble être le nombre plus élevé d'affaires introduites de 2006 à 2010 dans le domaine de la concurrence ; le Tribunal n'a pas réussi à résorber ce pic dans les années qui ont suivi. Par conséquent, dans ces domaines, le nombre d'affaires encore pendantes à la fin de l'année était plusieurs fois supérieur, dans certains cas de quatre à cinq fois, au nombre d'affaires introduites durant la même [Or. 16] année.

L'augmentation du nombre de juges à 12 juges supplémentaires en 2015 a eu pour effet que l'arriéré a cessé de croître, mais n'a pas encore conduit à une réduction notable de ce dernier. Les durées des procédures ont néanmoins pu être quelque peu réduites, même si celles-ci sont encore bien trop longues. Cela permet de supposer que, suite à l'augmentation de 2015 (à 40 juges pour le Tribunal, avant que les 7 juges du Tribunal de la fonction publique ne les rejoignent), les « besoins ordinaires » du Tribunal en termes de personnel étaient couverts. Cela correspond également à l'auto-évaluation du Tribunal de l'Union européenne sur laquelle s'appuyait la demande initiale d'augmentation du personnel du 13 octobre 2014. Si cela est vrai, l'intégration du Tribunal de la fonction publique devrait déjà, ou en tout cas l'augmentation du personnel de 7 juges supplémentaires en septembre 2019, permettre la résorption progressive de l'arriéré et le raccourcissement de la durée des procédures. Eu égard au bref laps de temps qui s'est écoulé depuis septembre 2019, il n'est pas encore possible de savoir si cela réussira.

Durées moyennes des procédures (en mois) des affaires du Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) clôturées par arrêt ou ordonnance de 2014 à 2020 <sup>43</sup> :

<sup>43</sup> Les statistiques annuelles du Tribunal ne distinguent pas selon les types de procédures mais contiennent uniquement une ventilation en « arrêts » et « arrêts et ordonnances » ; elles contiennent en outre la durée [de procédure des affaires clôturées par] « ordonnances » dont le calcul ne tient toutefois pas compte de la durée moyenne de procédure des procédures particulières et des procédures en référé. Cependant, une répartition selon les différents domaines y figure, ce qui explique leur présentation ci-dessous, voir Rapport annuel 2018, pages 255 et 256.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Arrêts	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Ordonnances <sup>44</sup>	16,0	11,8	11,7	10,8	12,3	10,3	
(3) Ensemble des affaires	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

**[Or. 17]**

La répartition par domaine se présente comme suit pour la période à partir de 1999 :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aides d'État <sup>45</sup>							
Concurrence <sup>46</sup>							
Propriété intellectuelle et industrielle	16,4	9,1	16,4	19,5	15,8	17,3	21,1
Autres recours	20,7	27,5	20,7	21,3	21,6	22,6	25,6
Pourvois						-	-
Ensemble du Tribunal <sup>47</sup>							
Fonction publique	18,7	15,6	18,7	17,2	17,9	19,2	19,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aides d'État	29,0	32,4	48,1	50,3	32,4	32,8	31,5
Concurrence	41,1	42,6	40,2	46,2	45,7	50,5	48,4
Propriété intellectuelle et industrielle	21,8	24,5	20,4	20,1	20,6	20,3	20,3
Autres recours	27,8	29,5	26,0	23,9	23,7	22,8	22,2
Pourvois	-	7,1	16,1	16,1	16,6	18,3	16,8
Ensemble du Tribunal					24,7	26,7	24,8
Fonction publique <sup>48</sup>	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

<sup>44</sup> Pour le Tribunal seulement ; les données pour le Tribunal de la fonction publique ne sont pas disponibles à cet égard.

<sup>45</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>46</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>47</sup> La durée moyenne de procédure pour toutes les affaires ne figure malheureusement pas dans les rapports annuels ; cette donnée n'existe qu'à partir de 2010, voir Greffe du Tribunal, statistiques judiciaires, état au 31 décembre 2019, p. 30.

<sup>48</sup> Uniquement Tribunal de la fonction publique à partir de 2007.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Aides d'État	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	
(2) Concurrence	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	
(3) Fonction publique	18,7	13,7	13,0	20,3 <sup>49</sup>	8,9	15,6	15,2	
(4) Propriété intellectuelle et industrielle	24,9	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	
(5) Autres recours	13,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	
(6) Pourvois	26,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4	non disp. <sup>50</sup>	
(7) Ensemble des affaires	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

[Or. 18]

Nombre d'affaires pendantes, par domaine, au 31 décembre de chaque année (Tribunal et Tribunal de la fonction publique confondus)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aides d'État <sup>51</sup>							
Concurrence <sup>52</sup>							
Propriété intellectuelle et industrielle	17	44	51	105	158	192	196
Autres recours	538	561	579	588	633	714	670
Pourvois <sup>53</sup>							
Procédures particulières	8	3	6	7	16	31	15
Fonction publique	169	179	156	172	192	237	130
Total	732	787	792	872	999	1174	1163

<sup>49</sup> Affaires clôturées jusqu'au 31 août 2016, l'écart vers le haut s'expliquant manifestement par un grand nombre d'ordonnances prises dans des affaires dont la procédure a entre-temps été suspendue. En omettant la durée d'une éventuelle suspension, la durée de procédure s'élève à 10,0 mois seulement, voir Rapport annuel 2016, p. 272.

<sup>50</sup> Voir Greffe du Tribunal, Statistiques judiciaires, état au 31 décembre 2019, p. 30, bien que selon les statistiques, deux pourvois aient encore été clôturés en 2019.

<sup>51</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>52</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>53</sup> Ce n'est qu'après la création du Tribunal de la fonction publique que le Tribunal a été saisi de pourvois.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aides d'État	165	166	185	161	153	179	152
Concurrence	182	196	236	247	288	227	200
Propriété intellectuelle et industrielle	249	289	316	355	382	361	389
Autres recours	326	422	371	358	416	458	438
Pourvois	10	30	46	46	32	47	25
Procédures particulières	15	18	22	23	28	36	33
Fonction publique	310	268	219	176	186	178	235
Total	1257	1389	1395	1366	1485	1486	1472

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aides d'État	146	507	488	461	570	527	601	
Concurrence	148	117	82	64	86	68	64	
Propriété intellectuelle et industrielle	465	485	400	448	370	322	274	
Autres recours	487	507	488	461	570	527	601	
Pourvois	43	37	36	49	9	0	0	
Procédures particulières	36	34	46	65	41	36	40	
Fonction publique	211	216	231	158	178	161	141	
Total	1536	1903	1771	1706	1824	1641	1721	

À titre de comparaison : affaires pendantes dans la période initiale (1989-1998)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
168	145	173	171	661	628	616	659	1117	1007

**[Or. 19]**

## 6. Résumé

L'analyse quantitative suppose des compétences inchangées du Tribunal ainsi que des méthodes de travail inchangées, c'est-à-dire l'utilisation de ressources disponibles en personnel et en moyens qui restent, pour l'essentiel, stables.

Si les relevés statistiques depuis l'année de la création du Tribunal en 1989 – dénommé à l'époque « Tribunal de première instance » – ne fournissent pas une

base sûre à tous égards, leur pertinence est suffisante pour pouvoir en dégager les observations suivantes.

Le rendement moyen du Tribunal se situe à environ 20 à 25 affaires par juge et par an. Deux tiers de ces affaires sont clôturées par arrêt. Le rendement moyen diminue à mesure qu'augmente la complexité des affaires et se déplace vers la limite inférieure des valeurs indiquées.

La charge de travail du Tribunal s'élève depuis quelques années, de manière relativement constante, à entre 800 et 1.000 affaires (introduites) par an (y compris les affaires dans le domaine « fonction publique »). Cette charge de travail requiert une « composition ordinaire » du Tribunal de 40 juges.

Jusqu'en 2014, cependant, un arriéré considérable s'est formé, plusieurs fois supérieur aux affaires introduites en une année dans certains domaines (aides d'État, concurrence), et qui a par conséquent conduit à des durées moyennes de procédure s'étirant jusqu'à cinq ans, ce qui est inacceptable. L'augmentation dans un premier temps du nombre de juges à 40 (en 2015) a empêché l'accroissement de l'arriéré, l'intégration du Tribunal de la fonction publique (en 2016) et l'augmentation suivante du nombre de juges à 53 (54) (en 2019) permet une résorption progressive de l'arriéré et, par conséquent, un raccourcissement de la durée des procédures. Une situation satisfaisante est néanmoins loin d'avoir déjà été atteinte. **[Or. 20]**

## II. Analyse qualitative

### 1. Les critères

Outre l'examen purement quantitatif, l'évaluation fiable d'une juridiction doit également prendre en compte la qualité de sa jurisprudence. Celle-ci ne peut évidemment pas être évaluée directement, mais seulement à l'aide d'indicateurs. Entrent en considération à cet égard :

- La proportion des affaires jugées par des chambres composées de trois ou de cinq juges ou par une grande chambre <sup>54</sup>
- La proportion des affaires jugées par procédure écrite ou suite à une audience de plaidoiries
- L'acceptation des décisions par les parties au procès telle qu'elle ressort des pourvois : proportion de pourvois ; proportion de pourvois accueillis

<sup>54</sup> En vertu de l'article 42, paragraphe 1, du règlement de procédure [du Tribunal], la formation plénière du Tribunal (dénommée conférence plénière dans le règlement de procédure) n'est pas appelée à prendre des décisions sur le fond [des affaires].

- L'acceptation des décisions par le public professionnel telle qu'elle ressort des publications spécialisées

## 2. Composition de la formation de jugement

En général, les juridictions internationales privilégient les formations de jugement plus larges. Cela est le plus souvent justifié par le souci de voir représentés dans la formation le plus grand nombre possible d'États soumis à la juridiction concernée. Même si ce motif est indéniablement légitime, il ne coïncide pas avec l'autre souci, qui est d'assurer la plus grande qualité possible des décisions. La qualité juridique d'une décision (et la qualité d'une ligne de jurisprudence dans l'enchaînement des décisions) est, certes, également liée à la taille de la formation de jugement. Les décisions collégiales sont ainsi, habituellement, de meilleur niveau que les décisions de juge unique. Toutefois, la qualité n'augmente pas de manière linéaire avec la taille de la formation. La qualité de la décision collégiale repose sur la capacité de la formation à débattre, et celle-ci [Or. 21] dépend également (parmi d'autres facteurs comme par exemple la connaissance qu'ont les juges d'une affaire, leur maîtrise de la langue, etc.) du nombre de participants au débat. Les nombreuses années d'expérience des juridictions suprêmes nationales démontrent qu'une formation composée de cinq juges est idéale à cet égard, c'est-à-dire qu'une formation à trois juges a tendance à être trop petite, alors que dans les formations de plus de cinq juges, les membres de la formation ont tendance à ne plus tous participer au débat avec la même intensité.

À l'aune de ce critère, le Tribunal semble également privilégier la formation à cinq juges en tant que formation appropriée, bien qu'il ait très largement eu recours, pendant dix ans, aux formations à trois juges en raison des circonstances le contraignant à employer le personnel de la manière la plus efficace possible.

Il convient dès lors de constater que les chambres à trois ou cinq juges sont les formations de jugement ordinaires pour rendre des arrêts. Les affaires tranchées par arrêt n'ont été que rarement, voire jamais, confiées à un juge unique ; celui-ci ne s'est vu accorder de compétences que pour les « autres procédures » (rectifications, interprétation, dépens, etc.). À l'inverse, ce n'est aussi que dans de rares cas exceptionnels qu'une affaire a été renvoyée devant la grande chambre (qui est actuellement une chambre surdimensionnée composée de 15 juges). En vertu du règlement de procédure, la formation plénière ne siège pas en tant que formation de jugement.

Le choix entre les chambres à trois juges et celles à cinq juges reflète la charge de travail du Tribunal. Jusqu'en 2007, ce sont entre 11 % et 17 % de tous les litiges qui ont été tranchés par une chambre à cinq juges. Dans les années suivantes, donc celles qui ont vu augmenter le nombre d'affaires introduites et la durée des procédures, cette proportion est tombée à moins de 5 % et même, en partie, à moins de 1 %. Ce n'est qu'en 2018 et 2019 que la proportion des décisions rendues par des formations à cinq juges a de nouveau quelque peu augmenté (2018 : 8,6 % ; 2019 : 6,8 %). Il y a lieu d'en conclure que le Tribunal lui-même

considère que les formations à cinq juges sont les formations véritablement appropriées mais qu'il a été empêché, et qu'il continue de l'être, d'y recourir en raison d'une charge de travail trop importante. **[Or. 22]**

Les affaires clôturées par arrêt ou ordonnance <sup>55</sup> dans l'année concernée l'ont été par <sup>56</sup> :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) un juge	15	14	7	7	2	0
(2) trois juges	277	276	510	355	378	510
(3) cinq juges	39	64	62	55	52	17
(4) la grande chambre	0	0	6	0	2	0
(5) la chambre des pourvois	-	-	-	-	7	26
(6) le président du Tribunal	8	7	25	19	16	52
(7) Somme (1) à (6)	339	361	610	436	457	605

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) un juge	0	3	0	0	0	0
(2) trois juges	445	423	604	592	596	699
(3) cinq juges	29	8	25	9	8	16
(4) la grande chambre	0	2	0	0	0	0
(5) la chambre des pourvois	31	37	29	37	58	53
(6) le président du Tribunal	50	54	56	50	40	46
(7) Somme (1) à (6)	555	527	714	688	702	814

<sup>55</sup> Les informations fournies ne contiennent pas de données en ce qui concerne [uniquement] les affaires clôturées par arrêt, raison pour laquelle c'est le nombre total qui est présenté ici.

<sup>56</sup> Il n'apparaît pas pertinent de remonter plus loin que 2003 dans ce contexte.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) un juge	9	5	0	5	5	
(2) trois juges	886	654	751	863	760	
(3) cinq juges	11	12	18	87	59	
(4) la grande chambre	0	0	0	0	1	
(5) la chambre des pourvois	37	38	46	11	2	
(6) le président du Tribunal	44	46	80	43	47	
(7) Somme (1) à (6)	987	755	895	1009	874	

**[Or. 23]**

**3. Tenue d'une audience de plaidoires**

Le fait d'inclure les parties en litige dans le débat de la formation de jugement, et la manière de le faire, sont tout aussi importants pour la qualité d'une décision de justice. À cet égard, l'audience de plaidoires s'avère supérieure à la simple procédure écrite parce qu'elle offre la possibilité d'expliquer des positions juridiques, d'écartier des malentendus et de discuter les conséquences pratiques d'une éventuelle décision.

Les statistiques révèlent un taux élevé d'audiences réjouissant ; ce n'est que dans une minorité d'affaires que l'on a renoncé à tenir une audience de plaidoires. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoires a été l'occasion d'une discussion juridique avec les parties en litige ; le règlement de procédure ne l'impose pas, mais ne l'interdit évidemment pas non plus.

Parmi les affaires clôturées par arrêt, le nombre de celles qui l'ont été après procédure écrite ou après la tenue d'une audience de plaidoires est le suivant :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sans audience de plaidoires	112	166	164	233	189	218	
Avec audience de plaidoires	316	404	284	259	455	336	

**4. Pourvoi**

En règle générale, le taux de pourvois ne peut démontrer qu'un niveau trop faible de la décision judiciaire, mais non, à l'inverse, également un niveau (de qualité) particulièrement élevé. (Un pourvoi contre une décision innovatrice peut tout au plus inciter la juridiction saisie en pourvoi d'innover à son tour ; mais cela démontre alors la qualité de *cette* juridiction).

À la lumière de ce qui précède, le taux de pourvois du Tribunal ne présente aucune particularité. Parmi les décisions attaquables du Tribunal, entre 20 % et 30 % ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour, pourvois qui ont été accueillis dans 12 % à 25 % des cas. Par conséquent, le taux de réformation (c'est-à-dire le rapport entre [Or. 24] les décisions de la Cour modifiant une décision du Tribunal et les décisions attaquables du Tribunal) se situait entre 3,5 % et 5,5 %. Ce taux ne diffère pas de ceux que connaissent les voies de recours au niveau national.

En revanche, les demandes de rectification d'arrêt ou de complément d'arrêt (en raison de l'oubli d'une demande : « omission de statuer ») fournissent peu de clés de lecture. Elles démontrent l'existence de défauts techniques, mais le taux de ces erreurs est très faible (voir ci-dessus les statistiques relatives à ces procédures, p. 10) et reste en tout cas dans les limites de ce que l'on peut humainement attendre.

Statistiques relatives aux pourvois (taux de pourvois, taux de réformation) pour la période 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Décisions attaquables	561	761	626	616	714	851	
(2) Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi <sup>57</sup>	110	203	163	137	194	255	
(3) Taux de pourvoi (en %)	20 %	27 %	26 %	22 %	27 %	30 %	
(4) Pourvoi accueillis	29	27	21	34	27		
(5) Dont décisions sur le fond par la Cour	18	20	12	23	12		
(6) Dont renvois au Tribunal	11	7	9	11	15		
(7) Taux de succès [(4)/(2)]	26,4 %	13,3 %	12,9 %	24,8 %	13,9 %		
(8) Taux de réformation [(4)/(1)]	5,2 %	3,5 %	3,4 %	5,5 %	3,8 %		

**[Or. 25]**

<sup>57</sup> Les règles relatives à l'admission des pourvois contre les décisions du Tribunal n'ont été introduites à l'article 58 bis du statut de la Cour de justice de l'UE qu'en avril 2019. Par conséquent, les relevés statistiques à cet égard ne semblent pas encore être disponibles.

## 5. L'écho dans les publications spécialisées

L'écho de la jurisprudence du Tribunal parmi le public spécialisé en Allemagne est relativement faible. C'est principalement dans le cadre des ouvrages de type « commentaires » qu'elle retient l'attention, lesquels visent à présenter le domaine juridique concerné (par exemple le droit des aides d'État ou le droit des ententes de l'Union) de manière systématique afin d'en rendre l'accès plus aisé aux futurs praticiens du droit. Une critique dogmatique de la jurisprudence n'est pas attendue dans ce cadre et il y est rarement procédé. Même les articles publiés dans des revues spécialisées se limitent généralement à rendre compte de(s) l'arrêt(s) sélectionné(s) et à le(s) replacer dans le contexte de l'évolution de la jurisprudence. Un examen critique a rarement lieu. Cela peut également être dû au fait que les auteurs de ces publications sont rarement des universitaires ; il s'agit le plus souvent de contributions de praticiens (avocats ou employés de l'administration). Le Tribunal fait ainsi l'objet de beaucoup moins d'attention que la Cour dans la doctrine.

Analyses dans la revue *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* [EuZW, Revue de droit économique européen] pendant la période 2017-2020 <sup>58</sup> :

	2017	2018	2019	2020 <sup>59</sup>
Reproductions d'arrêt	3	3	3	0
Notes d'arrêt	2	2	4	0
Analyse plus en détail dans un article	5	5	4	1
Articles donnant un aperçu de l'évolution de la jurisprudence dans un domaine de compétence du Tribunal	4	3	5	1

Analyses sur le site *juris* <sup>60</sup> :

<sup>58</sup> Lors de la consultation des numéros de la revue EuZW pour les années mentionnées, il est apparu que l'attention portée à la jurisprudence de la Cour était beaucoup plus importante. Ce sont ainsi certainement plus de 50 arrêts par an qui sont reproduits et plus de 15 qui font l'objet d'un compte rendu. Les arrêts du Tribunal ne sont en général reproduits que lorsqu'ils sont également commentés dans le même numéro.

<sup>59</sup> Jusqu'au numéro 3/2020.

<sup>60</sup> Seuls les résultats contenant un compte rendu directement accessible via *juris* ont été comptabilisés dans ce tableau. En raison des fonctions de recherche de *juris*, il n'est pas possible d'accéder directement à des comptes rendus dans d'autres médias ou d'obtenir des informations sur l'existence de commentaires. Il faudrait pour cela interroger *juris* au sujet de chaque arrêt du Tribunal, car c'est seulement là qu'est indiqué dans quelles revues l'arrêt est reproduit et éventuellement commenté. Cette recherche n'a pas pu être réalisée dans le temps imparti.

	2017	2018	2019	2020 <sup>61</sup>
Commentaire accessible via <i>juris</i>	1	1	0	0

**[Or. 26]****6. Résumé**

Les indicateurs directement pertinents de la qualité technique de la jurisprudence du Tribunal font défaut. Le taux de pourvois et le taux de réformation dans le cadre de ces pourvois ne présentent aucune particularité ; ils ne démontrent donc pas, notamment, une qualité insuffisante de la jurisprudence.

La pratique de longue date et très majoritaire du Tribunal consistant à connaître des recours (prononcer des arrêts) dans des formations à trois juges est, en revanche, inappropriée pour une juridiction internationale, à plus forte raison une juridiction suprême. C'est une formation à cinq juges qui serait appropriée. La pratique du Tribunal montre que celui-ci le voit lui-même de cette façon et que les formations à trois juges ne sont devenues la règle, de 2008 à 2017, qu'en raison de la charge de travail démesurée. Récemment, le nombre de décisions prises par une formation à cinq juges a de nouveau augmenté. **[Or. 27]**

**D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal****I. Considérations de principe****1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne**

Le Tribunal a été créé en 1988 en tant que « Tribunal de première instance » <sup>62</sup>. Le nom qui lui a été donné à l'époque indiquait déjà sa fonction initiale de tribunal de première instance pour la Cour : dans les affaires dans lesquelles doivent également être examinés des faits, le Tribunal devait intervenir en amont de la Cour afin de décharger cette dernière des questions de fait <sup>63</sup>. La Cour, cependant, devait rester compétente pour les questions de droit. Par conséquent, un pourvoi contre ses décisions, limité aux questions de droit, devait pouvoir être porté devant la Cour. Dans la mesure où cela devait respecter « les conditions fixées par les statuts (de la Cour) », l'avis unanimement partagé était que l'admission d'un pourvoi devant la Cour ne pouvait pas être soumise à des restrictions.

<sup>61</sup> Jusqu'au numéro 3/2020.

<sup>62</sup> Article 168 A du traité CEE ; décision du Conseil du 24 octobre 1988 (88/591/CECA, CEE, Euratom), JOCE L 319, p. 1.

<sup>63</sup> Voir les considérants de la décision du Conseil du 24 octobre 1988, citée ci-dessus.



Les compétences du Tribunal ont été considérablement élargies par le traité de Nice du 26 février 2001. L'article 225 TCE mentionnait désormais trois catégories de compétences possibles :

- Décisions en première instance dans certains recours directs ; les dispositions applicables depuis 1988 ont donc été reprises, pour l'essentiel, dans le droit primaire ;
- Décisions en pourvoi contre les décisions des « chambres juridictionnelles » qui pouvaient être créées en application du nouvel article 225 A TCE ; c'est sur ce fondement que (seul) le Tribunal spécialisé <sup>64</sup> pour la fonction publique a été créé ;
- Certains renvois préjudiciels, dans la mesure où le statut le prévoyait.  
**[Or. 28]**

Bien que, eu égard au Tribunal de la fonction publique, le Tribunal fût désormais lui-même une instance de pourvoi, sa désignation en tant que « Tribunal de première instance » a été conservée. Son alignement sur la Cour et sa fonction d'instance créée pour décharger cette dernière se reflétaient ainsi toujours dans son nom. L'article 225 TCE l'a confirmé en prévoyant, pour chacune des trois catégories de compétences possibles, un pourvoi devant la Cour.

L'article 225 TCE a été repris à l'article 256 TFUE par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. C'est à cette occasion que le nom du Tribunal a été modifié ; il s'appelle désormais « Tribunal » et non plus « Tribunal de première instance ». Ce changement de terminologie n'a cependant rien changé au fond. Il tenait compte de la création concomitante du tribunal spécialisé pour la fonction publique qui prenait, pour ce domaine du droit, la fonction d'un tribunal de première instance. À cette exception près, le libellé de l'article 256 TFUE était identique à celui de l'article 225 TCE qui le précédait.

Au cours de la période qui s'est écoulée depuis lors, cet alignement sur la Cour est devenu discutable. Au contraire, le Tribunal, d'une part, et la Cour, d'autre part, se sont développés séparément et ont respectivement assumé des fonctions autonomes : alors que la Cour est essentiellement la « juridiction des États membres » ainsi que, de manière croissante, la Cour constitutionnelle de l'Union européenne, le Tribunal a revêtu la fonction de la juridiction administrative de l'Union, c'est-à-dire de la juridiction chargée de contrôler la légalité de l'action administrative de la Commission, des organes et agences et des autres autorités administratives de l'Union.

Cette évolution est à saluer. Elle devrait être saisie et modelée de manière volontaire. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal appellent

<sup>64</sup> Depuis le traité de Lisbonne, les « chambres juridictionnelles » s'appellent les « tribunaux spécialisés ».

une revalorisation et un renforcement de son rôle. Cela s'exprime déjà par sa nouvelle désignation en tant que « General Court » [Tribunal général]. L'augmentation du nombre de juges en offre l'occasion et fournit aussi le potentiel nécessaire à cette fin. **[Or. 29]**

## 2. Décharge de la Cour

La redéfinition des compétences et de la fonction du Tribunal entraînent aussi nécessairement la redéfinition de son rapport avec la Cour. Il semblerait évident de se saisir de cette redéfinition pour décharger la Cour. L'urgence de cette décharge s'impose (a). Suite aux réflexions menées jusqu'à présent, il est recommandé de commencer par les pourvois (b). Il conviendrait, en outre, de réfléchir à faire usage, dans une certaine mesure, de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE, d'associer le Tribunal au traitement des renvois préjudiciels (c).

### a) La nécessité d'une décharge de la Cour

Comme le montre l'évolution du nombre d'affaires introduites, en particulier rapporté au nombre de juges, la décharge de la Cour est urgente.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>65</sup>	2020
(13) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849	-	-
(14) dont pourvois <sup>66</sup>	111	215	175	147	199	-	-
(15) dont recours en manquement	57	37	31	41	57	-	-
(16) dont renvois préjudiciels	428	436	470	533	568	-	-
(17) Affaires introduits par juge	22,2	25,5	24,7	26,4	30,3	-	-
(18) Pourvois par juge	4	7,7	6,3	5,3	7,1	-	-
(19) Recours en manquement par juge	2	1,3	1,1	1,5	2	-	-
(20) Renvoi préjudiciel par juge	15,3	15,6	16,8	19,0	20,3	-	-

<sup>65</sup> Les statistiques de 2019 ne sont pas encore disponibles pour la Cour.

<sup>66</sup> Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention.

Certes, la durée des procédures devant la Cour est restée essentiellement la même en dépit de l'augmentation considérable de la charge de travail. **[Or. 30]**

Durée moyenne des procédures (en mois) dans les litiges, c'est-à-dire pour les affaires de la Cour clôturées par ordonnance ou par arrêt :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Procédures de renvoi préjudiciel	15	15,3	15	15,7	16		
Procédures urgentes (PPU)	2,2	1,9	2,7	2,9	3,1		
Procédures accélérées	3,5	5,3	4	8,1	2,2		
(2) Recours directs	20	17,6	19,3	20,3	18,8		
Procédures accélérées <sup>67</sup>				9			
(3) Pourvois	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Procédures accélérées <sup>68</sup>			10,2				

Ces résultats n'ont pu être atteints que grâce à une structuration extrêmement stricte des procédures internes de traitement et de décision de la Cour, notamment en fixant des délais rigides aux juges rapporteurs. Cette structuration revêt le caractère d'une mesure d'urgence que l'on ne connaît pas dans les autres juridictions suprêmes, ou en tout cas pas avec cette rigidité. Il semble souhaitable de prendre des mesures en vue de l'assouplissement, voire de l'abandon, de ces mesures d'urgence.

#### *b) Limitation des pourvois*

Aussi longtemps que le Tribunal était subordonné à la Cour en tant que simple juridiction d'instance inférieure, il était évident que ses décisions étaient en principe soumises au contrôle de la Cour en pourvoi. Si cet alignement sur la Cour est abandonné et que le Tribunal exerce, à côté de la Cour, des compétences propres distinctes de celles de la Cour, alors les pourvois devant la Cour ne constituent plus la règle mais une exception qui doit être motivée. Cela est également conforme au système puisque le traitement de ces pourvois est, en réalité, étranger à la fonction de la Cour car ils concernent le droit administratif de l'Union et **[Or. 31]** portent, dès lors, habituellement sur des questions juridiques

<sup>67</sup> Statistiquement non pertinentes, puisque seules trois demandes ont été formulées pour l'ensemble de l'année 2018, Rapport annuel 2018, p. 145.

<sup>68</sup> Statistiquement non pertinentes, puisque seule une demande a été formulée pour l'ensemble de l'année 2016, Rapport annuel 2018, p. 145.

différentes de celles dont la Cour est saisie dans sa fonction primaire de juridiction pour les États membres et pour les questions constitutionnelles.

Les pourvois devant la Cour contre des décisions du Tribunal ne devraient toutefois pas être complètement exclus. Il serait cependant conforme à la fonction et aux tâches du Tribunal et de la Cour de les limiter aux cas de divergence ou d'importance fondamentale pour le droit de l'Union ou pour certains États membres. Une telle limitation devrait être prévue dans le statut, ce qu'autorise l'article 256, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE. La catégorie de la divergence ou de l'importance fondamentale pour le droit de l'Union (et son développement) comprend le critère minimal indispensable pour un pourvoi devant la Cour, que l'article 256, paragraphe 2, deuxième alinéa, et paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE décrit comme un « risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union », mais elle va encore au-delà d'une manière à définir dans la future jurisprudence. La catégorie de l'importance (particulière) pour certains États membres, en revanche, vise d'éventuelles conséquences politiques ou économiques d'une grande ampleur pour certains États membres, comme cela peut parfois être le cas dans le domaine du droit des aides d'État notamment.

Si les pourvois devant la Cour n'étaient pas limités, comme c'est le cas actuellement, dans quelques cas spécifiques seulement, mais en général de la manière décrite, la Cour pourrait, dans une certaine mesure, être déchargée de ses tâches de juridiction saisie en pourvoi. Réduire ou éviter les pourvois devant la Cour ne diminuerait pas fortement sa charge de travail, mais sensiblement tout de même :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849		
(2) dont pourvois <sup>69</sup>	111	215	175	147	199		
(3) Proportion de (2) dans (1) en %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

**[Or. 32]**

*c) L'association aux renvois préjudiciels*

D'autre part, le Tribunal, outre sa mission primaire en tant que tribunal administratif de l'Union européenne, pourrait également reprendre une partie de la mission de la Cour. L'article 256, paragraphe 3, TFUE permet cela pour la procédure de renvoi préjudiciel. En principe, du point de vue systématique, s'y

<sup>69</sup> Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention, ces procédures ayant toutefois peu d'incidence (le nombre le plus important a été atteint en 2015 avec 9 affaires introduites).

oppose le fait que les renvois préjudiciels sont étrangers à la fonction du Tribunal ; l'accentuation recherchée de la différenciation fonctionnelle entre le Tribunal et la Cour serait à nouveau effacée sur ce plan. Il convient cependant d'y opposer l'argument de la nécessité d'une décharge de la Cour et que l'allègement qui vient d'être recommandé dans le domaine des pourvois est loin d'être suffisant pour ramener la charge de travail de la Cour à un niveau acceptable.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422, la Cour de justice a présenté, le 14 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 TFUE <sup>70</sup>. Dans ce rapport, elle a rejeté la possibilité de faire usage de la faculté prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE. La Cour de justice a motivé sa position, en substance, comme suit :

- Difficulté de circonscrire avec suffisamment de certitude les domaines juridiques appropriés pour un transfert au Tribunal
- Risque de jurisprudence divergente entre la Cour et le Tribunal
- Différences dans le mode de traitement ; le Tribunal n'est, jusqu'à présent, pas organisé pour statuer sur la base de toutes les langues de l'Union
- Les renvois devant la Cour allongeraient la procédure au lieu de la raccourcir, ce qui annulerait l'effet de décharge de la Cour et pourrait dissuader les juridictions des États membres de procéder à des renvois préjudiciels.

Il y a lieu de tenir compte de ces réserves. Elles n'excluent toutefois pas définitivement de continuer à réfléchir à décharger la Cour en ce qui concerne les renvois préjudiciels **[Or. 33]**. Les réflexions en ce sens devraient être guidées par les éléments clés suivants :

Il est juste et approprié que les juridictions nationales adressent leurs renvois préjudiciels sans exception à la Cour. Il est toutefois envisageable que la Cour, de son côté, transfère au Tribunal un tel renvoi préjudiciel. Ce mode de traitement permettrait à la Cour de prendre connaissance du renvoi préjudiciel conformément à son propre règlement de procédure et d'apprécier son importance pour le droit de l'Union.

En outre, une telle délégation au Tribunal ne serait pas aléatoire mais n'entrerait en considération que si certaines conditions sont réunies.

<sup>70</sup> Voir ci-dessus, note de bas de page n° 4.

- D'une part, il devrait s'agir d'un renvoi préjudiciel dans un certain domaine, précisé dans le statut. Cette condition est déjà posée par l'article 256, paragraphe 3, TFUE. Selon le concept d'une répartition et d'une attribution claires des fonctions entre le Tribunal et la Cour, sur lequel repose cette proposition, il est recommandé de ne permettre une délégation au Tribunal que dans les domaines qui constituent le cœur de l'activité du Tribunal et qui n'apparaissent que de manière marginale dans la jurisprudence de la Cour. Les domaines auxquels on peut songer à cet égard sont le droit des aides d'État, le droit de la concurrence (droit des ententes), le droit de la fonction publique et le droit des marques (propriété intellectuelle et industrielle). Les statistiques montrent l'effet possible de décharge de la Cour :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Ensemble des renvois préjudiciels	428	436	470	533	568		
(2) dont aides d'État	11	4	10	10	4		
(3) dont concurrence	8	6	12	2	4		
(4) dont fonction publique (statut des fonctionnaires)	1	0	0	0	0		
[5] dont propriété intellectuelle et industrielle	13	22	18	19	20		
[6] Somme (2) à (5)	33	32	40	31	28		
[7] Proportion de (5) par rapport à (1) en %	7,5	7,3	8,5	5,8	4,9		

**[Or. 34]**

- D'autre part, un transfert au Tribunal n'entre toutefois pas en considération, même dans de telles affaires, si les conditions de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE sont réunies, c'est-à-dire si la Cour estime elle-même que l'affaire appelle vraisemblablement une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Cela est sans préjudice de la possibilité du Tribunal de renvoyer l'affaire devant la Cour en raison de son importance de principe en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE. La Cour ayant déjà examiné elle-même ces conditions en l'état des connaissances au début de la procédure, le statut devrait limiter cette possibilité aux affaires dont l'importance de principe résulte d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire.

De surcroît, le statut peut donner à la Cour la compétence de réexaminer, en vertu de l'article 256, paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE, les décisions rendues par le

Tribunal sur des questions préjudicielles et d'attirer la procédure de nouveau devant elle. Cette compétence de « super-pourvoi » est étrangère au droit procédural allemand mais existe au Conseil d'État français où elle est exercée par la « troïka » (un petit panel de trois, à l'origine quatre, membres de la direction de la juridiction). Il est conseillé de procéder ici de la même manière afin de ne pas annuler à nouveau l'effet de décharge pour la Cour. Il serait par exemple envisageable d'attribuer la compétence du « super-pourvoi » au président de la Cour ou à un panel de trois juges composé de ce dernier ainsi que de deux présidents de chambre.

Du point de vue pratique, il convient encore de relever que le Tribunal doit pouvoir disposer, en tout cas pour ces renvois préjudiciels, des mêmes ressources que la Cour, notamment en ce qui concerne le service de traduction. **[Or. 35]**

## **II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal**

Pour que le Tribunal soit en mesure d'exercer de manière satisfaisante le rôle décrit ci-dessus, à savoir les tâches et la fonction d'un tribunal administratif autonome de l'Union européenne, certaines mesures sont nécessaires afin qu'il soit pleinement reconnu comme un tribunal de l'Union par les institutions de l'Union, les États membres, les juridictions nationales ainsi que les citoyens de l'Union et que ses décisions soient acceptées en tant que décisions, en principe, définitives. Des changements dans la structure et le mode de traitement sont souhaitables à cet effet, lesquels garantissent, d'une part, le haut niveau technique constant de ses décisions et, d'autre part, une représentation plus large des différents États membres dans la formation de jugement.

### 1. Les juges

Les juges du Tribunal ne doivent pas seulement satisfaire aux mêmes exigences formelles (voir article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE ; article 255 TFUE), mais également, dans la pratique, aux mêmes exigences professionnelles et personnelles que les juges de la Cour.

L'on doit en outre s'assurer que les juges assument eux-mêmes l'essence de la tâche judiciaire et n'en délèguent pas des parties substantielles à des juges auxiliaires/référendaires/collaborateurs issus du monde universitaire. C'est pourquoi aucun juge ne devrait avoir plus de deux référendaires<sup>71</sup>. Le Tribunal peut, en sus, disposer d'un pool général de référendaires spécialisés pour certaines questions particulièrement compliquées (par exemple en droit des ententes ou en droit des aides d'État). **[Or. 36]**

<sup>71</sup> Il est recommandé à cet égard de réserver respectivement un des postes de référendaire auprès d'un juge à un juge issu d'un tribunal (administratif) d'un État membre qui serait détaché auprès du Tribunal pour trois ans. De cette manière, la juridiction de l'Union serait renforcée par les juridictions spécialisées des États membres.

## 2. L'organisation interne de la juridiction

### *a) Les formations à cinq juges pour règle*

Le Tribunal devrait habituellement siéger en chambre à cinq juges ; cela augmente la qualité technique et, en même temps, l'éventail représentatif des États membres dans la formation. Les affaires urgentes pourraient être tranchées par une formation de trois juges ; hormis ces cas, une simple formation à trois juges devrait être exclue à l'avenir. Un juge unique ne devrait connaître que de certaines questions accessoires qui n'ont aucune influence sur la jurisprudence au fond (clôture de la procédure, dépens, rectifications, interprétation etc.).

### *b) Spécialisation des chambres à la place de tribunaux spécialisés*

La qualité technique devrait, de surcroît, être augmentée grâce à une plus grande spécialisation. À cet effet, les affaires dans certains domaines juridiques devraient être renvoyées devant certaines chambres ; une « attribution à tour de rôle » à un grand nombre de chambres, voire à l'ensemble d'entre elles, ne devrait plus avoir lieu. En même temps, l'on devrait veiller à ce que la composition d'une chambre reste en principe (c'est-à-dire sauf impératifs survenant en cours d'année) stable sur une période étendue d'au moins trois ans ; seule cette mesure permet d'assurer la continuité de la jurisprudence.

Les chambres spécialisées sont toutefois à l'origine de l'inquiétude des États membres d'être écartés pour plusieurs années du développement de la jurisprudence dans les domaines juridiques confiés aux chambres spécialisées dans lesquelles ne siège pas « leur » juge. Cette inquiétude ne peut pas être écartée, mais modérée. Les compétences exclusives d'une chambre dans un domaine juridique devraient, pour cette raison, être évitées ; deux chambres au minimum devraient être compétentes (en alternance) pour chaque domaine juridique. Afin d'augmenter la représentativité des États membres dans chaque domaine juridique, ces chambres ne devraient pas non plus comprendre les deux juges d'un même État membre. L'on pourrait prévoir, en outre, que le juge quittant une chambre soit remplacé par un juge d'un autre État membre qui n'était pas « représenté » auparavant dans les chambres spécialisées dans ce domaine juridique. Ce système pourrait être complété par des grandes chambres conçues comme des « chambres réunies » spécialisées dans un domaine (voir ci-dessous, sous c). **[Or. 37]**

Cette spécialisation des chambres semble également praticable. Les statistiques à long terme relatives aux affaires introduites devant le Tribunal dans diverses matières (voir ci-dessus, page 11) le montrent. Si l'on part de l'hypothèse de la



création de 10 chambres à cinq parmi les 54 juges <sup>72</sup>, un flux annuel d'environ 800 affaires au total (sans les « procédures particulières ») devrait être réparti de telle sorte que chaque chambre doive traiter environ 80 affaires par an. Si ce sont toujours deux chambres au minimum qui sont compétentes pour un domaine juridique, deux chambres pourraient, par exemple, être compétentes en matière d'« aides d'État » et de « concurrence », trois à quatre chambres en matière de « propriété intellectuelle et industrielle » deux chambres en matière de « fonction publique » et pour certains « autres recours » et deux chambres en matière de « droit institutionnel » et pour les « autres recours » résiduels.

*c) Des grandes chambres en tant que « chambres réunies »*

Comme nous l'avons mentionné, cette proposition devrait trouver son prolongement dans un concept nouveau de grandes chambres qui s'appuie sur les « chambres réunies » propres au droit procédural français : lorsqu'une chambre souhaite s'éloigner de la jurisprudence de la ou d'une autre chambre compétente dans le même domaine juridique, ou encore si une affaire soulève une question de droit importante et non clarifiée, la chambre peut alors renvoyer l'affaire devant une grande chambre composée de 9 juges qui, à l'exception du président ou du vice-président du Tribunal siégeant comme président de la formation, siègent sans exception dans les chambres compétentes dans ce domaine juridique.

Une autre formation encore plus grande, la formation plénière au complet, ne devrait plus siéger en tant que formation de jugement. Cela comporte le risque que les membres du Tribunal ne puissent plus, alors, être tous véritablement impliqués dans chaque décision de fond. Les questions de principe qui débordent un seul domaine juridique doivent être tranchées par la Cour en pourvoi <sup>73</sup>. **[Or. 38]**

*d) Les décisions de répartition des tâches prises en formation plénière ;  
autonomie interne des chambres*

La formation plénière ou un comité élu par tous les juges devrait décider de la répartition des tâches, c'est-à-dire de la création de chambres et de grandes chambres, de l'attribution de domaines juridiques à ces chambres ainsi que de la composition des chambres et des grandes chambres (y compris les questions liées à la présidence, la représentation etc.) et ce, si possible, à l'avance pour une période de trois ans.

<sup>72</sup> Un nombre plus petit de chambres, qui seraient alors (avec 6 ou 7 juges) en sureffectif, serait également envisageable et faciliterait même la réaction aux variations du nombre d'affaires introduites dans chaque domaine de compétence respectif.

<sup>73</sup> Dans les demandes de décision préjudicielle : par renvoi en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE.

Il incomberait cependant à chaque chambre, en toute autonomie, de désigner les juges rapporteurs ainsi que de fixer le calendrier des audiences.

### 3. Questions procédurales

#### *a) Un juge rapporteur double plutôt qu'un avocat général*

La compétence ordinaire des chambres à 5 juges permet de désigner pour chaque affaire, outre un juge rapporteur, également un juge rapporteur associé afin de mettre en œuvre le « principe du double contrôle » (ou, en incluant le président de chambre, le principe du triple contrôle) au sein de la chambre. Les juges rapporteurs devraient alors pouvoir s'appuyer sur les référendaires de ces deux cabinets et, en cas de besoin, sur les référendaires spécialisés (non juristes) issus du pool.

À l'opposé, le modèle du « principe du double contrôle » proposé jusqu'alors, consistant en la désignation d'un avocat général extérieur à la chambre, n'a pas fait ses preuves. À la différence de ce qui est prévu pour la Cour, le droit primaire et le statut ne prévoient pas d'« avocats généraux seulement » pour le Tribunal ; seuls d'autres juges peuvent être chargés de la fonction d'avocat général sur une base ad hoc. Ce mélange de fonctions se heurte à diverses réserves, c'est pourquoi cette possibilité – pour autant que l'on sache – n'a été utilisée qu'une seule fois dans le passé. Ces réserves seraient renforcées par l'adoption de la proposition de spécialisation des chambres présentée dans ce document. En effet, la désignation d'un avocat général parmi **[Or. 39]** les membres d'une autre chambre également compétente dans le domaine concerné comporte le risque d'un conflit d'intérêts dans la procédure suivante, et la désignation parmi les autres juges se heurterait au manque de connaissances dans le domaine par rapport à la chambre compétente.

#### *b) Audience de plaidoiries ; motivation explicite*

Le Tribunal devrait, en principe, rendre ses décisions sur la base d'une audience de plaidoiries. Il doit accompagner ses décisions d'une motivation soignée afin d'augmenter les chances d'acceptation et de garantir la possibilité d'un débat.

### **III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?**

Si le Tribunal était détaché de son alignement sur la Cour et conçu comme une juridiction administrative autonome, cela donnerait l'occasion de réfléchir parallèlement au système des voies de recours dans le droit de la procédure administrative de l'Union européenne. L'objectif devrait être de parvenir à la protection juridictionnelle administrative la plus complète possible. **[Or. 40]**

## E. Recommandations

### I. Qualification et statut des juges du Tribunal

Alors que cela n'est pas absolument nécessaire pour ce qui va suivre, il semble cependant souhaitable de prendre des mesures visant à aligner la qualification des juges du Tribunal sur celle des juges de la Cour. Une pratique de nomination ayant cet objectif pourrait y parvenir sans modification juridique. Un alignement normatif requerrait l'adaptation de l'article 254, deuxième alinéa, première phrase, TFUE à l'article 253, premier alinéa, première partie de la phrase, TFUE afin de garantir que les juges du Tribunal réunissent également les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou soient des juristes possédant des compétences notoires.

En outre, il devrait être envisagé de libérer le statut des juges du Tribunal de la subordination à la Cour et, par conséquent, de ne pas soumettre le Tribunal à la Cour mais de le placer sur un pied d'égalité. Cela concerne l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne <sup>74</sup> (ci-après le « statut »).

### II. Avocat général

Il est proposé de supprimer l'institution (au Tribunal : par un juge) de l'avocat général sans la remplacer. Cette institution n'a pas fait ses preuves dans le passé ; si l'autre proposition de nommer obligatoirement un juge rapporteur associé aux côtés du juge rapporteur de la chambre, émise dans le présent document, était adoptée, l'éventuel besoin résiduel d'un avocat général (juge) diminuerait encore. Dès lors, les dispositions suivantes devraient être supprimées : **[Or. 41]**

- Article 49, article 53, paragraphe 3, du statut
- Article 3, paragraphes 3 et 4, articles 30 et 31 du règlement de procédure du Tribunal <sup>75</sup>

<sup>74</sup> Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole (n° 3) sur la Cour de justice de l'Union européenne (JO C 115, p. 210 et suivantes), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 (JO 2019, L 111, p. 1).

<sup>75</sup> Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (JO 2015, L 105, p. 1), modifié en dernier lieu le 11 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 68).

### III. L'organisation interne du Tribunal

Les recommandations mettent l'accent sur l'organisation interne du Tribunal. Les propositions ont pour objectif d'augmenter la qualité des décisions et, en même temps, leur acceptabilité par les institutions de l'Union, les États membres et les citoyens de l'Union et, si possible, de les placer au même niveau que celles de la Cour. À cet effet, les mesures suivantes sont recommandées, qui ne sont pas à saisir individuellement mais dans leur ensemble, en tant que bouquet de mesures qui sont interdépendantes et se complètent les unes les autres :

- Spécialisation des chambres aussi poussée que possible dans des domaines juridiques
- À cet effet, augmentation de l'autonomie décisionnelle des chambres en ce qui concerne le juge rapporteur, le calendrier et autres mesures d'organisation de la procédure
- Chambres composées habituellement de cinq juges, dont un juge rapporteur et un juge rapporteur associé ; formations plus petites seulement à titre exceptionnel
- Grandes chambres composées de neuf juges en tant que « chambres réunies », c'est-à-dire composées, outre la présidence par le président ou le vice-président du Tribunal, de juges issus des chambres traitant habituellement du domaine spécifique
- Suppression des autres formations (encore plus grandes) en tant que formations de jugement ; concentration de la formation plénière sur les questions de la répartition des tâches ainsi que de l'administration (y compris les questions de récusation des juges)

Les modifications juridiques suivantes seraient nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures : **[Or. 42]**

#### 1. Modifications du statut

L'article 50 du statut devrait être rédigé comme suit :

Le Tribunal siège en chambres de cinq juges. Les juges élisent parmi eux les présidents des chambres pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

La formation plénière (ou : la conférence plénière)<sup>76</sup> détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

<sup>76</sup> Il est également envisageable de prévoir un comité responsable de la répartition des tâches qui serait élu par les membres du Tribunal.

trois ans. Les modifications avant l'écoulement de trois années sont autorisées pour un motif grave, notamment le rééquilibrage d'une charge de travail inégale entre les juges ou entre les chambres.

Dans certains cas, déterminés par le règlement de procédure, la chambre peut siéger à trois juges ou à juge unique.

Le règlement de procédure peut également prévoir que le Tribunal siège en grande chambre dans les cas et les conditions qu'il précise.

À l'article 47, premier alinéa, le renvoi à l'article 17, deuxième et quatrième alinéas, devrait être supprimé. L'article 17, deuxième alinéa, prévoit que les décisions pour lesquelles une chambre à trois juges est compétente ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Cela est incompatible avec la compétence, prévue pour le Tribunal, de ces formations de jugement pour les décisions judiciaires urgentes (seulement) (articles 278 et 279 TFUE ; voir ci-dessous)<sup>77</sup>. L'article 17, quatrième alinéa, prévoit un quorum de dix-sept juges pour les délibérations en formation plénière. Il découle de l'économie de l'article 17 que seules les décisions judiciaires sont concernées. Cependant, conformément à l'article 42 du règlement de procédure du Tribunal, la formation plénière du Tribunal n'est pas une formation de jugement et cela devrait rester ainsi à l'avenir. Si un quorum pour les décisions de la formation plénière (ou la conférence plénière) peut paraître opportun pour les questions administratives (en matière d'immunité) ou de répartition des tâches, un quorum de 17 juges sur les 54 que compte la juridiction au total n'est toutefois pas véritablement significatif (et serait en outre, même sans être fixé, sans doute régulièrement et nettement dépassé). **[Or. 43]**

En outre, l'article 53 devrait être modifié comme suit :

Le troisième alinéa est supprimé.

Les nouveaux alinéas suivants (3 et 4) sont ajoutés :

Par dérogation à l'article 34, le rôle des audiences de la chambre est arrêté par le président de la chambre. La première phrase s'applique mutatis mutandis au rôle des audiences de la grande chambre.

L'article 39 s'applique dans la mesure où le président de la chambre compétente se substitue au président du Tribunal. Lors de l'entrée en vigueur de la décision en vertu de l'article 50, deuxième alinéa, la chambre détermine qui se substitue au président de chambre.

<sup>77</sup> Voir également article 21, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

## 2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal

Le règlement de procédure du Tribunal (dans la version du 11 juillet 2018) devrait être modifié comme suit. À cet égard, les dispositions de la première partie consacrée à l'organisation du Tribunal (articles 3 et suivants) figurent au premier plan ; nous réservons à plus tard l'examen de la question de savoir si ces modifications en entraînent d'autres en ce qui concerne les dispositions de la troisième partie consacrée à la procédure judiciaire (articles 50 et suivants) ainsi que de la quatrième et de la sixième parties.

Nous proposons de modifier complètement la rédaction de quelques dispositions et, dans certains cas, de modifier également leur place dans le système afin de faire apparaître clairement les réflexions qui sous-tendent le concept défendu dans le présent document.

### *a) Le président et le vice-président du Tribunal*

L'article 10, paragraphe 4, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est impair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président du Tribunal. L'article 19 est applicable.

L'article 11, paragraphe 3, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le vice-président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est pair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le président du Tribunal. L'article 19 est applicable.  
**[Or. 44]**

### *b) Le président de chambre*

L'article 18 devrait être libellé comme suit :

Les juges élisent immédiatement après l'élection du vice-président prévue à l'article 9 les présidents de chambre pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

En cas de cessation du mandat d'un président de chambre avant le terme normal de ses fonctions, il est procédé à son remplacement pour la période restant à courir.

Les noms des présidents de chambre sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

À l'article 20, les renvois aux articles 10 et 11 peuvent être supprimés.

*c) Constitution, composition et compétences des formations de jugement*

Les articles 13 à 15 doivent être complètement réécrits. En même temps, les dispositions de l'article 25, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, ainsi que de l'article 27 devraient être nettement simplifiées en substance et intégrées [dans les articles 13 à 15]. L'article 17 peut être supprimé.

Article 13

Le Tribunal statue en chambre ou en grande chambre.

La chambre statue en formation de cinq juges. Les affaires peuvent être jugées par trois juges ou par un juge unique de la chambre compétente dans les conditions déterminées par l'article 29.

La grande chambre statue en formation de neuf juges. Les compétences de la grande chambre sont déterminées à l'article 28.

Article 14

La chambre est composée du président de la chambre et d'au moins <sup>78</sup> quatre autres juges. Le président de la chambre la préside. **[Or. 45]**

La conférence plénière du Tribunal décide, sur proposition du président du Tribunal, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période :

- a) de la formation des chambres,
- b) de l'affectation des juges aux chambres,
- c) du remplacement, dans les cas où, suite à un empêchement, le nombre prévu de juges n'est pas atteint <sup>79</sup>, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques <sup>80</sup>; (aussi peu que possible, mais au moins)

<sup>78</sup> La conférence plénière devrait être libre, en cas de besoin, de doter une chambre de juges en « surnombre », de lui attribuer donc plus que quatre juges siégeants seulement. Cela ne modifie évidemment rien à l'affectation par décision en vertu de l'article 13, paragraphe 2.

<sup>79</sup> Cette disposition remplace l'article 17, qui devrait être supprimé.

deux chambres sont compétentes pour chaque domaine juridique, en alternance après introduction des affaires ; les affaires connexes doivent être attribuées à la même chambre <sup>81</sup>.

La décision ne peut être modifiée avant l'écoulement de trois années que pour motif grave.

Les décisions prises sur le fondement du présent article sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

#### Article 14 bis

Sur proposition de son président, la chambre adopte, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période, les règles déterminant les juges appelés à participer au jugement de l'affaire en vertu de l'article 13, paragraphe 2 <sup>82</sup>.

À cet égard, la chambre peut aussi adopter les règles relatives à la désignation du juge rapporteur et du juge rapporteur associé dans une affaire <sup>83</sup>.

Sans préjudice de l'article 20, la chambre décide des remplacements au sein de la chambre.

#### Article 15

La grande chambre est composée du président ou du vice-président du Tribunal et de huit autres juges. Le président ou le vice-président du Tribunal la préside. **[Or. 46]**

La grande chambre siège à la demande d'une chambre en vertu de l'article 28. La composent, outre le président ou le vice-président du Tribunal :

- a) le président de la chambre à l'origine de la demande ;

<sup>80</sup> Cette disposition reprend l'article 25 et lui apporte des précisions en ce sens que le critère d'attribution est le rattachement d'une affaire à un domaine juridique (ou « domaine technique spécial »).

<sup>81</sup> Cette disposition reprend l'article 27, paragraphe 2.

<sup>82</sup> Cette disposition reprend l'article 26, paragraphe 3.

<sup>83</sup> Cette disposition remplace l'article 26, paragraphe 2, et l'article 27, paragraphe 1, et transfère la compétence pour la désignation du juge rapporteur aux chambres respectives.



- b) le président présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, d'une autre chambre compétente pour le domaine concerné ;
- c) six autres juges issus des chambres compétentes pour le domaine concerné, à l'exception de leurs présidents, selon les critères suivants :
  - 1. le juge rapporteur de la chambre à l'origine de la demande ;
  - 2. les juges présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, parmi les chambres compétentes pour le domaine concerné, et qui ne sont pas encore représentés dans la grande chambre ;
  - 3. les autres juges parmi tous ceux des chambres compétentes pour le domaine concerné, jusqu'à ce que le nombre de juges requis pour former la grande chambre soit réuni, et ce par ordre successif des juges présentant la plus grande ancienneté en vertu de l'article 8, par chambre à tour de rôle, le premier tour excluant la chambre à l'origine de la demande.

Le président du Tribunal constate la formation et la composition de la grande chambre immédiatement après la demande. La décision de demande de réunion de la grande chambre et la constatation du président du Tribunal sont publiées au Journal officiel.

*d) Formations spéciales : grande chambre, chambre à trois juges, juge unique*

L'article 28 devrait être réécrit comme suit :

#### Article 28

Lorsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une chambre peut demander le renvoi de l'affaire devant la grande chambre. Lorsque le juge rapporteur propose de s'écarter de la jurisprudence de la Cour sur une question de droit déterminante pour la décision, le renvoi de l'affaire devant la grande chambre est alors obligatoire.

Aucune autre disposition n'est nécessaire au sujet de la grande chambre (voir ci-dessus, article 15). **[Or. 47]**

L'article 29 ne devrait pas seulement réglementer le renvoi devant un juge unique, mais également le renvoi devant une formation à trois juges. La nouvelle rédaction devrait obéir à deux principes :

- La formation à trois juges, tout comme le juge unique, sont des formations issues de la même chambre (voir ci-dessus, article 13, paragraphe 2, deuxième phrase). Si les conditions pour le renvoi devant les formations plus petites ne résultent pas déjà de l'article 29, elles sont alors à déterminer par la chambre elle-même, et ce de manière générale et en avance (voir ci-dessus, article 14 bis, paragraphe 1).
- La chambre devrait décider, en principe, en formation de cinq juges ; la formation plus petite doit rester une exception stricte. Les éléments plaident en faveur de la compétence d'une formation à trois juges pour les décisions urgentes, pour autant qu'un degré d'urgence particulièrement élevé ne requière pas exceptionnellement la décision d'un juge unique, qui ne peut alors être que le président de la chambre. L'éventail des procédures de l'article 29, paragraphe 3, semble également se prêter à un traitement en formation à trois juges, mais pas, en revanche, à un traitement par un juge unique (voir également article 29, paragraphe 3). Le juge rapporteur ne devrait être compétent en tant que juge unique que pour des décisions accessoires telles que les clôtures de procédure après retrait du recours ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer, les dépens, le cas échéant également les rectifications ou les interprétations.

*e) Empêchement, remplacement, quorum*

Les articles 17, 23 et 24 devraient être supprimés. Les dispositions portent sur trois aspects :

- Est concernée, d'une part, la question du remplacement des juges empêchés. L'article 20 s'applique au remplacement d'un président de chambre. Le remplacement d'autres juges empêchés devrait être déterminé par les chambres respectives en vertu de l'article 14 bis pour autant que cela puisse être réglé au sein de la chambre, c'est-à-dire pour autant qu'il n'y ait pas besoin de recourir à des juges externes à la chambre. Dans le cas d'un remplacement inter-chambres, la formation plénière devrait établir les règles nécessaires à cette fin dans la décision prévue par l'article 14, paragraphe 2. Ce système s'avère dans l'ensemble flexible et facile à mettre en œuvre. **[Or. 48]**
- Les articles 23 et 24, eux, portent sur la question du quorum. Ils fixent à cet égard un nombre minimal de juges pour que les délibérations soient valables. Cela devrait être limité au cas de l'article 21, paragraphe 2, à savoir un empêchement survenant entre l'audience de plaidoiries et les délibérations. À l'exception de ce cas particulier, le nombre de juges siégeant dans une formation à cinq ou à neuf juges de la chambre ou de la grande chambre ne saurait être inférieur à cinq et neuf respectivement si l'on veut maintenir la qualité et l'autorité souhaitées de la jurisprudence. En même temps, devrait être mis en évidence le fait que cette règle ne vaut pas dans les procédures écrites et donc dans toutes les procédures dans

lesquelles les chambres siègent en formation à trois juge ou par juge unique.

- Enfin, l'article 24, paragraphe 3, traite du problème de l'échec d'une procédure car le nombre de juges non empêchés est inférieur au quorum. Cette disposition devrait être révisée et durcie en ce sens que la règle doit devenir obligatoire.

Dans l'ensemble, il est ainsi recommandé de remplacer les articles 22 à 24 par la disposition suivante :

#### Article 22

Si, à la suite d'un empêchement survenant après la tenue d'une audience de plaidoiries, les juges sont en nombre pair, le juge le moins ancien au sens de l'article 8 participe aux délibérations sans droit de vote, sauf s'il s'agit du président ou du juge rapporteur. Dans ce dernier cas, c'est le juge qui le précède immédiatement dans le rang d'ancienneté <sup>84</sup> qui participe aux délibérations sans droit de vote.

Si, à la suite d'empêchements, ce ne sont pas au moins quatre juges qui participent aux délibérations de la chambre, dont trois avec droit de vote, et au moins sept juges avec [droit de vote] qui participent aux délibérations et à la décision de la grande chambre, une nouvelle audience de plaidoiries est organisée.

Les dispositions des articles 25 à 27 devraient être condensées et, pour des raisons d'ordre systématique, être placées plus avant dans le [règlement de procédure] ; leur contenu devrait être repris dans les nouveaux articles 14 et 14 bis (voir ci-dessus). Il ne reste alors en place que l'article 26, paragraphe 1, qui doit alors évidemment renvoyer à l'article 14. **[Or. 49]**

#### **IV. Les pourvois**

Les mesures qui suivent visent également à considérer les décisions du Tribunal, en règle générale, comme définitives. Cela permet de faire du pourvoi devant la Cour une exception qui doit être motivée et de décharger ainsi la Cour.

Par conséquent, un nouveau paragraphe 1 bis devrait être inséré à l'article 56 du statut :

Le pourvoi doit être autorisé par la Cour. Il n'est autorisé entièrement ou partiellement conformément aux modalités détaillées prévues dans le règlement de procédure que si :

<sup>84</sup> Cela devrait plutôt être le juge qui le suit immédiatement dans le rang d'ancienneté !?

- a) le pourvoi soulève une question significative pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union,
- b) l'affaire revêt une importance particulière pour un ou plusieurs États membres ou
- c) la décision du Tribunal repose sur une erreur de procédure portant atteinte aux intérêts de la partie qui forme le pourvoi.

La décision d'autoriser ou de ne pas autoriser le pourvoi doit être motivée et publiée.

Dès lors, l'article 58 [...] du statut peut être supprimé.

Tout tend en outre à supprimer l'article 57, deuxième alinéa, ainsi que la référence à cette disposition à l'article 57, troisième alinéa, du statut (pourvoi contre les mesures prises dans le cadre d'un référé). Un appel interne à la juridiction, devant la chambre à cinq juges au complet, devrait être envisagé à la place. **[Or. 50]**

## **V. La compétence du Tribunal pour les renvois préjudiciels**

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il conviendrait de réfléchir encore une fois à la possibilité de décharger la Cour de certains renvois préjudiciels. À cet égard, il pourrait être suggéré d'introduire dans le statut un nouvel article 54 bis (ou un nouvel article après l'article 23) :

La Cour peut confier au Tribunal les demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des traités ou encore sur l'interprétation ou la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union en matière d'aides d'État, de droit des ententes, de droit de la fonction publique ou de droit de la propriété intellectuelle et industrielle, pour autant que l'affaire n'appelle pas de décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Si le Tribunal, à la suite d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire, parvient à la conclusion que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour décision.

La décision du Tribunal relative à la demande de décision préjudicielle est examinée par la Cour si le président de la Cour (ou : le président de la Cour et les deux présidents de chambre les plus haut placés dans l'ordre protocolaire) constate (ou : constatent à la majorité) dans un délai de... semaines qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Leipzig, le 27 février 2020

(sé)

Klaus Rennert

**DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL**

**Luis María Díez-Picazo Giménez**

**Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo**

**Madrid, 15 de marzo de 2020**

## SUMARIO

### I. Introducción

### II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

### III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

## I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

## II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

### 1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.



B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

## 2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

### 3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

#### 4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

## II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

## 2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

### 3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2015 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

#### 4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar



pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.

Traduction

---

Divers

**Pièce déposée par :**

**Nom usuel de l'affaire :**

**Date de dépôt :**

---

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

**Luis María Díez-Picazo Giménez**

**Présidente de la troisième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême,  
Espagne)**

**Madrid, le 15 mars 2020**

**[Or. 2]**

## SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION .....	2
II.	OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE .....	3
1.	Aspects relatifs à l'organisation .....	3
2.	Statistiques .....	4
3.	Durée des procédures .....	5
4.	Autres thèmes .....	6
II[I].	RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020.....	7
1.	Conviendrait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ? .....	7
2.	Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?.....	8
3.	Conviendrait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?.....	8
4.	La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?.....	10
5.	Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ? .....	10
6.	Conviendrait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ? .....	11
7.	Conviendrait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?.....	11

### **[Or. 3]**

#### **I. INTRODUCTION**

Ce texte est uniquement un document de travail, pouvant aider à la réflexion collective nécessaire aux fins d'établir le rapport sur le Tribunal de l'Union européenne [ci-après le « Tribunal »] prévu par le règlement (UE, Euratom) 2015/2422 [du Parlement européen et du Conseil], du 16 décembre 2015 [modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne]. N'y figurent que mes impressions et réflexions personnelles.

Il est composé de deux parties. La première regroupe les idées que m'a suggérée la lecture de la documentation qui nous a été remise, après la réunion préliminaire du 16 janvier 2020, au nom du président de la Cour de justice [ci-après la

« Cour »], notamment le rapport annuel de 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, le rapport de la Cour des comptes et les réponses aux questions posées par le Parlement européen.

La seconde partie contient les réponses au questionnaire que le président de la Cour nous a fait parvenir, à titre de résumé des thèmes abordés lors de la réunion préliminaire du 16 janvier 2020 précitée.

## II. OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE

### 1. Aspects relatifs à l'organisation

A. Actuellement, le Tribunal est composé de neuf chambre de cinq juges chacune. Les chambres travaillent généralement sous forme de deux sections, chacune étant composée de deux juges plus le président de la chambre. Cela signifie que le mode de fonctionnement habituel du Tribunal sont des formations de trois juges.

Il me semble – bien que cela ne soit pas dit expressément dans la documentation remise – que ces formations sont fixes ; en d'autres termes, les deux juges de chaque formation autres que le président sont toujours les mêmes. Est-ce bien ainsi ? En cas de réponse affirmative, quels sont les avantages à maintenir une composition fixe dans les formations, au lieu d'instituer une rotation, selon des combinaisons diverses, des quatre membres de chaque [chambre] autres que le président ?

On pourrait peut-être soutenir que la composition fixe favorise la continuité des critères. Toutefois, cela pourrait également entraîner une synergie excessive entre les membres de la formation, qui ne favoriserait ni la richesse de l'argumentation juridique ni l'ouverture à de nouvelles perspectives. En d'autres termes, le prix à payer pour cet élément de stabilité pourrait être la routine. **[Or. 4]**

B) En rapport avec ce qui précède, le président et le vice-président du Tribunal, tout comme chaque section, peuvent légalement demander que la section concernée soit élargie à cinq membres pour connaître d'une affaire déterminée. Cela semble indiquer que cette affaire serait jugée par tous les membres de la [chambre] correspondante.

Quel est l'objectif visé ? Maintenir la cohérence des critères d'interprétation, examiner des cas particulièrement difficiles, etc. ? Et surtout, avec quelle fréquence cette possibilité d'attribuer une affaire à l'ensemble des membres d'une [chambre] est-elle utilisée ? Cette information n'est pas spécifiée dans la documentation remise ; elle serait pourtant probablement importante pour se prononcer sur la pertinence de maintenir les formations de trois juges en tant que règle normale ou d'introduire un degré de spécialisation matérielle plus élevé dans les sections. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

## 2. Statistiques

A) Un élément qui ressort parmi les informations statistiques riches et variées existantes est le fait que la productivité judiciaire – entendue comme la moyenne des affaires résolues par chaque juge – est environ 30 % plus élevée à la Cour qu’au Tribunal. En se fondant sur cette donnée et afin de ne pas tirer des conclusions hâtives, il conviendrait d’attirer l’attention sur différents points, qui ne sont pas totalement clairs dans la documentation remise.

B) Tout d’abord, il n’y a pas suffisamment d’informations sur la complexité plus ou moins grande des affaires dont le Tribunal est saisi ni, par conséquent, sur l’incidence que cela peut avoir sur la productivité judiciaire. Le fait que la production judiciaire du Tribunal soit moins élevée que celle de la Cour peut-elle s’expliquer par la plus grande complexité des affaires dont il est saisi ? Cette productivité judiciaire moins élevée peut-elle à tout le moins être due à la difficulté spécifique de certaines matières ? On peut penser en particulier aux aides d’État, à la propriété intellectuelle ou au contentieux en matière de personnel.

En étroite lien avec ce qui vient d’être dit se trouve le thème de la complexité non pas tant juridique que factuelle. En d’autres termes, il serait important de savoir quelle est la véritable charge que représente, dans certaines matières, l’établissement des faits : l’admission des preuves proposées par les parties, leur examen, **[Or. 5]** leur appréciation critique, etc. Il s’agit là d’une difficulté à laquelle, par définition, une juridiction saisie de pourvois n’est pas confrontée, qui est spécifique aux juridictions de première instance. Ainsi, il conviendrait de savoir précisément dans quelle mesure sa qualité de juridiction de première instance influe sur la productivité judiciaire du Tribunal et sur la durée des procédures en son sein et, si cette incidence est importante, dans quelles matières cela a généralement lieu.

C) Un autre point devant être clarifié, afin de désagréger des données statistiques et de procéder à une appréciation pondérée de la productivité judiciaire au sein du Tribunal, est celui relatif aux procédures clôturées par une ordonnance, au lieu d’un arrêt. Parmi les affaires clôturées par une ordonnance de radiation, quel pourcentage de radiation de ces affaires a lieu à chacune des phases de la procédure ? Serait-il juridiquement difficile ou au contraire quasi automatique de déterminer la pertinence de classer une affaire sans suite ? Il conviendrait d’avoir la réponse à cette dernière question pour chacun des stades de la procédure dans lesquelles il est légalement possible de décider de classer l’affaire.

Il y aurait lieu d’ajouter une question aux précédentes, d’une importance cruciale : qui prend, en réalité, la décision de classer l’affaire à chacun de ces stades ? Le juge rapporteur, ses référendaires, le greffe ?

Disposer de cette information est nécessaire pour savoir quel est le véritable poids des affaires radiées par ordonnance sur la charge de travail effective des juges du Tribunal et, dès lors, pour apprécier correctement la productivité de ce dernier.

D) Il y a enfin lieu de souligner que les chiffres relatifs aux pourvois formés contre des arrêts du Tribunal semblent très positifs : le nombre de pourvois formés est relativement bas et celui des pourvois accueillis est très faible. Cela semble indiquer que, d'un point de vue qualitatif, les acteurs juridiques et la Cour ne sont pas mécontents.

### 3. Durée des procédures

A) Ainsi qu'il ressort de la documentation fournie, les procédures au Tribunal durent en moyenne près de deux fois plus que celles ayant lieu devant la Cour. Il semble exister une unanimité sur le fait que le principal facteur déterminant la durée de la procédure est le traitement initial des affaires dans le service d'accueil et d'enregistrement ainsi que, ultérieurement, le travail de peaufinage des arrêts par la cellule dite « des lecteurs ». **[Or. 6]**

Or, étant donné que le traitement de l'ensemble de la phase écrite de la procédure incombe au greffe, les juges n'ont clairement ici aucune responsabilité. Il s'agit plutôt d'une question d'organisation : le Tribunal dans son ensemble devrait examiner si une réforme de ses services permettrait de réduire le temps de traitement de la phase écrite de la procédure, étant entendu que cela n'est peut-être pas possible, de sorte qu'un certain retard serait inévitable.

B) Un autre facteur éventuellement déterminant quant à la durée des procédures, sur lequel la documentation remise insiste moins, est celui déjà mentionné de la complexité en matière de faits ou de preuves dans certaines matières. Comme je l'ai déjà dit précédemment, c'est un point qui mériterait un examen plus détaillé.

Le point de savoir si la charge de travail est équitablement répartie entre tous les juges du [Tribunal], point extrêmement important aux fins d'apprécier la durée des procédures, n'est pas non plus clair.

C) Mention spéciale doit être faite du *monitoring* des affaires confiées à chaque juge rapporteur. La documentation remise s'y réfère. Il est certes très important d'assurer un suivi de l'activité de chaque juge ainsi que de son degré de diligence et de ponctualité dans l'exercice de sa fonction. Il convient toutefois à cet égard de faire deux observations.

D'une part, le *monitoring* à lui seul n'est peut-être pas suffisant pour éviter le retard dans la résolution des affaires. Il peut être utile qu'il y ait, en outre, un quelconque système de contrôle « social » ou « environnemental », c'est-à-dire un quelconque moyen – plus ou moins institutionnalisé – pour que chaque juge ne soit pas incité à avoir des retards injustifiés. Quelque chose de tel existe-t-il au sein du Tribunal ?



Par ailleurs, un instrument de suivi est la *check-list*, qui est également mentionnée dans la documentation remise. Personnellement, je crois qu'une *check-list* trop détaillée peut être contreproductive, car elle pourrait conduire à une bureaucratisation et à une perte de flexibilité. Autrement dit, l'établissement d'une liste détaillée d'indicateurs peut conduire à la tentation de s'occuper plus des indicateurs que de dûment résoudre les affaires.

#### 4. Autres thèmes

##### **[Or. 7]**

Certains autres thèmes relatifs au Tribunal sortent, à proprement parler, du cadre du mandat reçu. En fixant l'objectif du rapport que la Cour doit présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, le règlement 2015/2422 dispose (entre autres), à son article 3 : « Ce rapport se focalise, en particulier, sur l'efficacité du Tribunal, sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges, sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que sur la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels. »

Il est clair que le mandat se réfère à l'adéquation des moyens du Tribunal – notamment son augmentation à 56 juges – afin d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés (« efficacité ») et à la manière la plus économique d'utiliser ces moyens (« efficacité »), tout cela, ainsi qu'il est indiqué expressément à l'article précité, au regard de l'augmentation du nombre de juges, de la possibilité de créer des chambres spécialisées et d'autres aspects structurels. Il s'ensuit que le législateur européen n'a à aucun moment voulu que le rapport porte sur le volet fonctionnel du [Tribunal] (compétences, relations avec la Cour, etc.) et rien n'indique qu'il ait eu pour intention que le rapport demandé soit l'occasion de revoir la conception globale de la juridiction de l'Union, celle incarnée dans l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », qui a un caractère unitaire en vertu des traités constitutifs.

Cette réflexion est pertinente, car certains thèmes liés au Tribunal excèdent sans doute le cadre de ce qui touche purement à l'organisation. Cela est clairement le cas concernant l'usage du français comme seule « langue de travail » de l'ensemble de la Cour de justice de l'Union européenne – pas uniquement du Tribunal – ainsi que le point de savoir s'il est souhaitable ou non d'attribuer la connaissance de certains renvois préjudiciels au Tribunal, ce que, comme on le sait, les traités constitutifs permettent mais n'imposent pas. Concernant le bien-fondé de maintenir le français comme langue de travail interne et de maintenir le monopole de la Cour sur les renvois préjudiciels, les opinions divergent. Cela est notoire. Personnellement, je pense qu'il est préférable de conserver le *status quo*, en raison de l'importance de ces deux règles pour la continuité du rôle central de l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dans le processus d'intégration européenne. **[Or. 8]**

Cela étant dit – et en laissant de côté mon opinion personnelle, qui est dénuée d'importance –, il ne fait guère de doute que ces questions excèdent l'appréciation de la réforme du Tribunal approuvée en 2015, entre autres parce qu'elles concernent également la Cour, qui n'entre objectivement pas dans le cadre du rapport demandé.

Il convient de faire une dernière observation à cet égard : selon la conception des traités constitutifs, la juridiction de l'Union européenne, formée par la Cour et par le Tribunal, est conçue comme une institution unitaire. On peut certes dire que la Cour a acquis au fil du temps un rôle essentiellement « constitutionnel », tandis que le Tribunal s'est concentré sur la dimension « administrative ». Il convient toutefois de ne pas oublier que cette caractérisation – la dimension constitutionnelle face à la dimension administrative – est une métaphore. D'un point de vue technique, il n'y a pas de juridictions différentes avec des fonctions distinctes et des domaines séparés, tels que celles qui existent dans tant d'États membres pourvus d'une cour constitutionnelle. Entendons-nous bien : je n'affirme pas que le binôme constitutionnel/administratif précité ne serait pas utile pour décrire les fonctions actuelles des deux juridictions qui composent l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », mais simplement qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique technique et juridique. Il s'agit d'une métaphore, dont il serait risqué de tirer de trop nombreuses conséquences juridiques.

## **II[I]. RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020**

1. Conviendrait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?

Ma réponse est, en principe, négative. Le Tribunal est fondamentalement une juridiction de première instance et, par conséquent, loin de limiter son jugement à des questions juridiques, il doit connaître des faits : admettre les moyens de preuve proposés, examiner les preuves produites, établir les faits litigieux et pertinents pour l'affaire, etc. L'expérience montre que cette activité, dont la dénommée « libre conviction du juge » fait intrinsèquement partie, n'est pas adaptée à des formations composées de nombreux juges. Ce n'est pas un hasard si, au niveau national, les juridictions de première instance collégiales sont généralement composées de trois juges. **[Or. 9]**

Les formations plus nombreuses, telles que celle de cinq juges, sont utiles pour résoudre des questions juridiques complexes, où une pluralité d'expériences et de sensibilités juridiques enrichissent la délibération. Ce serait toutefois peu flexible pour une juridiction de première instance.

Quant à la possibilité d'introduire des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les actuelles sections et la grande chambre, son utilité serait

douteuse. Sa seule justification possible serait d'éviter les divergences et d'unifier les critères entre sections connaissant des mêmes matières. Cependant, la tâche de maintien de la cohérence jurisprudentielle convient mieux à la grande chambre : celle-ci jouit, en principe, d'une plus grande autorité, sans parler du fait qu'elle n'est normalement pas impliquée dans les divergences – voire les désaccords – entre les sections, ce qui en fait un arbitre plus crédible.

## 2. Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?

Les avocats généraux sont une sorte de ministère public ayant pour tâche la défense objective et indépendante de la légalité, une voix en marge des parties qui offre une vision juridique de l'affaire à la Cour, indiquant la solution qu'il estime la plus appropriée. Il importe de souligner que, dans l'exercice de cette fonction, les avocats généraux sont uniquement guidés par des considérations de légalité. Ainsi, la fonction des avocats généraux dans le système juridictionnel de l'Union européenne est sans nul doute celle d'être un instrument au service tant de l'unité et de la continuité de la jurisprudence que de son évolution ordonnée et raisonnable.

Cela étant précisé, il importe d'attirer l'attention sur un autre point, qui passe souvent inaperçu : dans le système juridictionnel de l'Union européenne, les avocats généraux sont les seuls membres qui donnent une opinion individuelle, qui est en outre publiée. Dans un système sans opinions dissidentes, il est probablement important de pouvoir entendre une voix qui n'est pas le résultat des nécessaires et inévitables négociations inhérentes à toute décision collégiale.

Or, sur la base des considérations précédentes, il est clair que la figure de l'avocat général n'a de sens que lorsque doivent être analysées des questions juridiques importantes. Son utilité est bien plus douteuse en première instance, où – comme nous l'avons vu – l'appréciation des faits est cruciale. À cet égard, je crois que la situation actuelle au Tribunal est satisfaisante : avoir recours à l'avocat général de manière exceptionnelle, pour les affaires qui soulèvent une question juridique particulièrement délicate. **[Or. 10]**

## 3. Conviendrait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?

Il s'agit là de la question la plus difficile du questionnaire et elle est sans aucun doute cruciale pour que le rapport prévu par le règlement 2015/2422 soit cohérent et utile. Pour essayer d'orienter l'analyse, il conviendrait de rappeler qu'il ne s'agit pas ici de faire une comparaison abstraite des avantages et des inconvénients du juge « généraliste » par rapport au juge « spécialisé ». La raison en est que la réforme du Tribunal de 2015 semble avoir déjà pris une option à cet égard, en supprimant les tribunaux spécialisés, notamment en matière de fonction publique. Ainsi, le législateur européen de 2015 a opté, parmi les différentes possibilités permises par les traités constitutifs, pour une configuration du Tribunal à tendance généraliste.

Il convient d'ajouter à ce qui précède qu'il ressort de la documentation remise que le Tribunal, faisant usage de son pouvoir d'auto-organisation, semble avoir suivi cette ligne : bien que toutes les sections ne connaissent pas indistinctement de toutes les matières, comme cela aurait lieu si les affaires étaient distribuées entre elles selon un simple critère de rotation, il n'en reste pas moins que des mêmes matières (aides d'État, propriété intellectuelle, etc.) sont attribuées à différentes sections. On peut ainsi affirmer que, à l'heure actuelle, c'est un généralisme modéré qui règne.

Selon moi, cette option a certains avantages : elle évite la tentation de traiter les affaires de manière bureaucratique et répétitive, enfermé sur soi-même, en étant peu enclin à l'innovation et, surtout, en ignorant tout de ce qui a lieu dans le reste de l'univers juridique. Le juge généraliste est le mieux placé pour mettre les problèmes en perspective, en se préoccupant de l'ordre juridique dans son ensemble. Cela est très important au sein d'une juridiction supranationale, extraordinairement influente au niveau d'un continent. Toutefois, le généralisme a un inconvénient indéniable : il est plus exposé à des décisions divergentes et contradictoires entre juridictions d'un même niveau, c'est-à-dire, au sein du Tribunal, entre les différentes sections se voyant confier une même matière.

#### **[Or. 11]**

Par conséquent, le généralisme, même dans sa version modérée, a besoin de moyens effectifs pour résoudre les divergences entre sections, unifiant les critères jurisprudentiels. Comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, il est préférable de confier cette fonction unificatrice à la grande chambre, plutôt qu'à la délibération conjointe des formations ayant des critères divergents (« sections réunies »). Il en va notamment ainsi, car ces dernières peuvent être trop impliquées psychologiquement dans le désaccord, de sorte que, comme le dit l'expression, « l'arbre cache la forêt ». Il y a toutefois aussi une autre raison, peut-être plus importante : unifier les critères doit être considéré comme un devoir institutionnel du Tribunal dans son ensemble.

Au vu de ce qui précède, [bien que] consciente que la spécialisation a généralement meilleure presse dans le monde actuel, je ne recommanderais pas une plus grande spécialisation des sections du Tribunal. À cet égard, je souhaiterais rappeler les termes de Ortega y Gasset, lorsque, il y a presque 100 ans, il parlait de la « barbarie de la spécialisation » dans l'ouvrage « *La rebelión de las masas* » : « Le spécialiste connaît très bien son minuscule coin d'univers, mais il ignore foncièrement tout le reste (...). En effet, avant, les hommes pouvaient être divisés, tout simplement, entre les sages et les ignorants, entre les plus ou moins sages et les plus ou moins ignorants. Le spécialiste ne peut toutefois être inclus dans aucune de ces deux catégories. Ce n'est pas un sage, car il ignore, d'un point de vue formel, tout ce qui ne fait pas partie de sa spécialité, mais ce n'est pas non plus un ignorant, parce que c'est un homme de science et qu'il connaît très bien sa petite portion d'univers. Il faudrait dire qu'il s'agit d'un sage-ignorant, chose extrêmement grave, car elle signifie qu'il s'agit d'un homme qui se comportera, dans toutes les questions qu'il ignore, comme un ignorant,

mais avec toute l'impétuosité de celui qui, dans son domaine spécifique, est un sage. »

#### 4. La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?

Je pense que cela est fortement souhaitable, et pas seulement au sein du Tribunal, mais dans toute autre juridiction nationale ou supranationale. Un laconisme excessif occulte certes le raisonnement. Les arrêts gagnent toutefois en compréhensibilité et en solidité de l'argumentation lorsqu'ils pratiquent l'auto-contention judiciaire : ne résoudre que la question posée, sans s'enliser dans d'autres thèmes ni dire plus que ce qui est nécessaire. Dire plus que ce qui est nécessaire est, tôt ou tard, rappelé au bon souvenir du juge et lui lie les mains pour des affaires futures. **[Or. 12]**

Cela étant, rédiger des arrêts plus brefs est une tâche difficile. Paradoxalement, cela exige plus de temps que de rédiger des arrêts sans se préoccuper de leur longueur, car la concision requiert de peaufiner plusieurs versions d'un texte. En outre, dans un système juridictionnel sans opinions divergentes, la formation de la volonté collégiale implique généralement des négociations dont l'issue consiste souvent à inclure des observations et des incises très différentes. Cela allonge inévitablement l'arrêt.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que le Tribunal est une juridiction de première instance, ce qui, comme cela a déjà été indiqué à de nombreuses reprises, implique qu'il doit examiner les preuves et établir les faits. Or, l'extension requise pour cette tâche dépendra toujours de la complexité factuelle de chaque affaire.

#### 5. Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?

Il ressort de la documentation remise que la désignation des rapporteurs au Tribunal se fait hors du système de rotation (*rota system*) dans 40 % des cas. Cela – c'est-à-dire le fait de déroger aussi fréquemment au critère ordinaire de désignation des rapporteurs – doit conduire à s'interroger sur le sens qu'a alors l'existence même d'une rotation.

Charger de manière générale le président de la désignation des rapporteurs peut avoir des avantages pratiques, en termes d'efficacité, d'expérience, etc. Toutefois, cela suppose également accepter un énorme pouvoir présidentiel aux fins de définir l'approche qui sera vraisemblablement suivie pour chaque affaire.

Il y a en tout état de cause ici un problème constitutionnel sous-jacent : lorsque, en consacrant le droit à une protection juridictionnelle effective, on parle – entre autres – du droit à un tribunal « établi préalablement par la loi » (article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), cela s'applique-t-il dans une quelconque mesure à la manière dont le rapporteur de chaque affaire est désigné ? Pour autant que je le sache, la Cour n'a jamais affirmé une telle chose.

Je ne sais pas quelle est la réponse des juridictions constitutionnelles des États membres. En Espagne, le critère de désignation du rapporteur n'est pas considéré comme faisant directement partie du droit à une protection juridictionnelle effective ; cela n'a toutefois pas empêché le législateur ordinaire d'exiger que, dans chaque juridiction, il y ait une rotation établie « exclusivement sur la base de critères objectifs » et que tout écart par rapport à cette rotation soit dûment motivé. **[Or. 13]**

De manière plus générale, je pense que le critère de désignation des rapporteurs n'est pas totalement étranger au principe selon lequel le juge doit être préalablement déterminé par la loi. Dès lors, quelle que soit l'option choisie, y compris celle consistant à donner une plus grande marge d'appréciation au président, il devrait exister quelques indications générales préétablies et publiées.

6. Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?

Il ne me semble pas souhaitable d'introduire dans la gestion du Tribunal un quelconque organe ou comité élu. Au sein du Tribunal, le président et le vice-président – qui sont cruciaux pour le fonctionnement du Tribunal – sont déjà élus périodiquement par l'ensemble des juges. Cela apporte l'élément « représentatif », pour ainsi dire, à la direction et à la gestion des travaux du Tribunal. En revanche, si l'on juxtaposait un organe ou un comité élu au président et au vice-président, l'autorité présidentielle serait affaiblie, entraînant le risque d'« assembleurisme » ou, à tout le moins, de « bicéphalie ».

Cela étant précisé, une réunion des présidents de section semble une solution plus prudente si l'objectif visé est d'appuyer le président et le vice-président.

7. Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?

Il s'agit là d'une question plus délicate que ce qu'il semble à première vue. Comme on le sait, l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dispose, tout comme de nombreuses autres hautes juridictions, d'une équipe qualifiée de référendaires, c'est-à-dire de juristes qui assistent directement et personnellement les juges dans l'exercice de leur fonction. Cela n'est pas un problème, entre autres parce que ces référendaires se limitent à une tâche auxiliaire et instrumentale : recherche de précédents, préparation d'avant-projets, etc. Ils n'ont toutefois à aucun moment une volonté et une opinion propres ayant un poids juridique. Avec tout le respect dû à leur rôle, ils sont une simple prolongation du juge pour lequel ils travaillent.

La situation serait tout autre dans des matières non juridiques, telles que la comptabilité, l'économie, voire même certains secteurs scientifiques. Personne ne doute que le type d'affaires que connaît le Tribunal exige souvent de comprendre et d'apprécier des questions non juridiques (comptables, économiques,

scientifiques, etc.) qui échappent à la formation [Or. 14] d'un juriste expérimenté et éminent, comme l'est tout juge du Tribunal. À cet égard, le Tribunal – comme toute autre juridiction devant affronter des problèmes techniques complexes – doit s'appuyer sur la connaissance d'experts.

Toutefois, cela n'implique pas qu'il soit justifié que ces experts soient des fonctionnaires ou des employés du Tribunal. La raison est double. D'une part, un collaborateur technique ne serait plus une simple prolongation du juge, mais quelqu'un dont l'avis aurait une substance propre. À la différence de ce qui a lieu avec le référendaire, le juge ne pourrait pas lui demander de présenter ou de cesser de présenter son rapport, ou d'orienter le rapport dans un sens ou dans un autre. D'autre part, l'existence de collaborateurs techniques se heurterait aux principes procéduraux judiciaires d'égalité des armes et dispositif [« *justicia rogada* » : le juge doit et ne peut trancher que les points qui lui ont été soumis] : le moyen traditionnellement utilisé pour résoudre les problèmes techniques pertinents dans un litige judiciaire est le témoignage d'experts, qui a des règles rigoureuses, y compris celle consistant à les soumettre à un interrogatoire croisé des parties. Tout cela pourrait être compromis si le juge disposait d'un consultant payé par le Tribunal lui-même, que les parties ne connaissent pas ni ne peuvent interroger.



TRIBUNALUL  
UNIUNII EUROPENE

*Luxemburg, 20 octombrie 2020*

Tribunalul răspunde favorabil posibilității care îi este oferită de a-și prezenta observațiile cu privire la proiectul de raport prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul 2015/2422.

În esență, Tribunalul susține concluziile proiectului de raport și își însușește perspectivele de evoluție schițate. El este de acord cu diagnosticul pus de Curtea de Justiție și dorește să salute efortul de analiză întreprins, în special în părțile referitoare la măsurile care urmăresc susținerea eficienței instanței și evaluarea efectelor reformei. El este de asemenea de acord cu constatarea potrivit căreia această analiză este dificilă ca urmare, pe de o parte, a perioadei scurte de punere în aplicare luate în considerare și, pe de altă parte, a instabilității compunerii instanței începând din anul 2016. În plus, proiectul de raport constată în mod întemeiat că rezultatele aferente anului 2020 sunt influențate în mod necesar de criza sanitară legată de pandemia de Covid-19.

În acest stadiu, Tribunalul a putut realiza progrese importante în ceea ce privește în special durata procedurii de judecată și trimiterile mai frecvente la complete de judecată extinse, dar se află încă într-o fază de tranziție, încercând să exploateze mai mult potențialul reformei decise de legiuitor. Majoritatea perspectivelor de evoluție propuse în proiectul de raport sunt de natură să contribuie în mod pozitiv la evoluția menționată. În această privință, este necesar să se sublinieze că anumite piste de reflecție sunt un ecou al numeroaselor măsuri adoptate recent și care merită într-adevăr să fie aprofundate. Celelalte piste vor face în termen scurt obiectul unor discuții.

Printre pistele de reflecție privind „raționalizarea atribuirii cauzelor”, Tribunalul dorește să sublinieze că o specializare parțială a camerelor nu i se pare, în sine, în mod necesar incompatibilă cu menținerea profilului generalist al judecătorului Tribunalului Uniunii. De altfel, specializarea este departe de a-i fi străină, întrucât, dincolo de specializările puse în aplicare în anul 2019 pentru dreptul funcției publice și dreptul proprietății intelectuale, atribuirea unui număr mare de cauze pe baza criteriului conexității i-a permis, de-a lungul a numeroși ani, să pună în aplicare o specializare temporară și flexibilă în soluționarea anumitor litigii. Din experiență, specializarea poate cu siguranță ameliora calitatea, coerența și celeritatea deciziilor judecătorești, însă nu toate materiile se pretează la aceasta. Astfel cum se preconizează în proiectul de raport, Tribunalul va trage primele învățăminte din specializarea formală pusă în aplicare în luna septembrie 2019, dezvoltându-și totodată instrumentele necesare de gestionare a volumului de muncă al judecătorilor, înainte de a evalua oportunitatea de a crea noi domenii de specializare în cadrul camerelor.



Axa de evoluție privind „dezvoltarea de mecanisme de susținere a coerenței jurisprudenței” a reținut în mod natural toată atenția sa. Politica sa de trimitere la un complet extins, în special la Marea Cameră, precum și constituirea unei camere intermediare au făcut obiectul unor reflecții încă din vara anului 2018. În ceea ce privește, de exemplu, cele 125 de cauze trimise unor complete de cinci judecători în anul 2020 (față de mai puțin de 10 pe an în medie în perioada 2010-2015 anterioară reformei), trebuie să se constate că trimiterea la astfel de complete a devenit o tendință de fond la Tribunal, al cărei potențial deplin nu a fost încă atins. Această evoluție este de natură să consolideze autoritatea deciziilor Tribunalului, precum și cea mai mare reprezentare a unor sisteme juridice diferite în cadrul completelor sale de judecată. În perspectiva unei evoluții posibile a arhitecturii jurisdicționale a Uniunii, Tribunalul își va aprofunda în special reflecția asupra subiectului camerei intermediare, trăgând învățăminte din finalizarea ultimei faze a reformei și din experiența specializării parțiale puse în aplicare în luna septembrie 2019.

A treia axă a perspectivelor de evoluție, privind „gestionarea timpurie, activă și fluidă a procedurii”, avansează numeroase propuneri care sunt deja în examinare sau vor face obiectul unei examinări aprofundate în lunile următoare. Propunerile privind în special instrumentarea proactivă a cauzelor într-un stadiu incipient și gestionarea cauzelor suspendate reprezintă o prioritate. O altă prioritate pentru Tribunal, neabordată de proiectul de raport, va fi finalizarea, sub impulsul vicepreședintelui său, a unei reflecții în curs privind lizibilitatea și lungimea hotărârilor sale. Acest exercițiu va urmări ca raționamentul Tribunalului să se concentreze mai mult pe punctele-cheie ale litigiului pentru a răspunde mai bine așteptărilor justițiabilului.

În acest context, Tribunalul subliniază că luarea în considerare efectivă a naturii litigiilor deduse judecății sale, și anume acțiuni directe care presupun în special constatarea definitivă a unor situații de fapt deseori de o mare complexitate, va fi o garanție de reușită a oricărei măsuri puse în aplicare. În special, rolul central al ședinței de audiere a pledoariilor nu poate fi subestimat. În această privință, trebuie amintit că dreptul primar conferă Tribunalului o misiune specifică, constând în a le oferi justițiabililor o protecție jurisdicțională efectivă împotriva actelor instituțiilor. Tribunalul va continua să acționeze cât mai bine pentru a-și îndeplini această sarcină în cele mai scurte termene. Cu toate acestea, el trebuie să rămână întotdeauna în serviciul și în ascultarea părților. Ele sunt cele care, în limitele fixate de regulamentul de procedură, decid să își supună litigiile Tribunalului și care, în definitiv, determină conținutul acestora.

Tribunalul subliniază de asemenea că, din anul 2015, se află într-o fază de restructurare și deci de instabilitate care îl obligă să își revadă în mod continuu modul de funcționare. În pofida acestei situații, Tribunalul a putut să își reducă volumul de cauze pendinte. Cu toate acestea, este important ca Tribunalul să poată avea din nou o perioadă de calm și de seninătate pentru a se concentra pe soluționarea cauzelor și pentru a-și îndeplini rolul pe care justițiabilul îl așteaptă de la el.

Tribunalul va acționa cu determinare pentru a atinge obiectivele pe care legiuitorul și instituția noastră și le-au fixat. Uniunea Europeană este o uniune întemeiată pe principiul statului de drept. Este primordial, așadar, ca instituția noastră să poată asigura respectarea acestuia atât pe termen scurt, cât și pe termen lung. Prin urmare, Tribunalul se va asigura că este în măsură să acompanieze Curtea de Justiție atunci când va veni momentul redefinirii rolurilor respective ale celor două instanțe, astfel cum se menționează în ultimul alineat al proiectului de raport.

\*\*\*\*\*