



Cour de justice
de
l'Union européenne

Rapport présenté au titre de l'article 3, paragraphe 2, du 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

Introduction

Le 16 décembre 2015, le législateur de l'Union européenne a adopté une importante réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union, en décidant de doubler, en trois phases successives, le nombre de juges du Tribunal et en décidant de transférer à ce dernier, le 1^{er} septembre 2016, la compétence pour statuer en première instance sur les litiges entre l'Union et ses agents, jusqu'alors dévolus au Tribunal de la fonction publique. Comme l'indique le cinquième considérant du règlement 2015/2422¹, le recours à la possibilité, prévue par les traités, d'augmenter le nombre de juges du Tribunal est apparu comme une mesure appropriée pour réduire, à bref délai, tant le volume des affaires pendantes que la durée excessive des procédures devant cette juridiction. Le Parlement européen et le Conseil ont, ce faisant, pris la mesure des défis liés à l'augmentation constante du nombre des affaires portées devant les juridictions de l'Union et de leur complexité croissante, en dotant le Tribunal des moyens nécessaires à une bonne administration de la justice.

Le législateur de l'Union a entendu assurer un suivi effectif de cette réforme et de ses effets, tant sous l'angle budgétaire que sur les plans organisationnel, structurel et procédural. À cette fin, la Cour de justice a été invitée à présenter deux rapports au Parlement européen, au Conseil et à la Commission : un premier rapport, au plus tard le 26 décembre 2017, sur les changements possibles dans la répartition des compétences entre la Cour de justice et le

¹ 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 (*JOUE* L 341 du 24 décembre 2015, p. 14)

Tribunal en matière de questions préjudicielles ; un second rapport, trois ans plus tard, sur le fonctionnement du Tribunal et, en particulier, sur l'efficacité de cette juridiction, la nécessité et l'efficacité du doublement du nombre de membres, l'utilisation et l'efficacité des ressources allouées ainsi que la poursuite de la création de chambres spécialisées ou de la mise en place d'autres changements structurels².

Le présent document vise à répondre à la première de ces invitations. Il examine l'ensemble des paramètres à prendre en compte dans toute réflexion portant sur un transfert éventuel d'une compétence préjudicielle partielle au Tribunal, après avoir rappelé le cadre juridique et le contexte dans lesquels s'inscrit cette réflexion.

Cadre juridique et contexte

Ainsi que la Cour l'a maintes fois rappelé dans sa jurisprudence comme dans les échanges réguliers qu'elle entretient avec les juridictions des États membres, le renvoi préjudiciel est la « clef de voûte » du système juridictionnel de l'Union³. Il est l'instrument permettant d'assurer une interprétation et une application uniformes de ce droit *via* le renvoi, par les juridictions des États membres, de questions portant sur l'interprétation du droit de l'Union ou la validité d'actes adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union⁴. Si ces juridictions en ont fait initialement un usage relativement limité, la donne a radicalement changé de nos jours : les juridictions nationales n'hésitent plus à saisir la Cour de demandes de décision préjudicielle toujours plus nombreuses portant sur les domaines les plus variés⁵.

Énoncée, dans son principe, à l'article 19, paragraphe 3, sous b), du traité sur l'Union européenne et explicitée à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la compétence préjudicielle est exercée, à l'heure actuelle, par la seule Cour de justice.

² V., à cet égard, l'article 3 du règlement précité, qui précise que les rapports sont accompagnés, le cas échéant, des demandes d'acte législatif nécessaires pour modifier le statut.

³ Avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 176.

⁴ Cette finalité est d'ailleurs également mise en exergue dans les documents rédigés à l'attention de ces juridictions puisqu'elle est rappelée dès le premier point des Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (*JOUE*, C 439 du 25 novembre 2016).

⁵ V., à cet égard, les statistiques judiciaires publiées dans les rapports annuels d'activité de l'Institution ainsi que le tableau annexé au présent rapport, portant sur les affaires introduites au cours des dix premiers mois de l'année 2017. Sur 628 nouvelles affaires, pas moins de 455 affaires étaient des affaires préjudicielles, ce qui représente plus de 72 % de l'ensemble des affaires portées devant la Cour de justice au cours de cette période. Depuis plusieurs années les questions préjudicielles représentent entre les deux tiers et les trois quarts des affaires portées devant la Cour de justice.

La possibilité d'attribuer certaines affaires préjudicielles au Tribunal n'est pas neuve. Évoquée, il y a près de vingt ans, dans le contexte d'un accroissement significatif de la charge de travail des deux juridictions concomitant au démarrage de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et à l'entrée en vigueur récente du traité d'Amsterdam ainsi que dans le cadre de la préparation d'un élargissement sans précédent, cette possibilité figurait de manière expresse, dans les documents et contributions de la Cour de justice et du Tribunal à l'attention de la Conférence intergouvernementale, comme l'une des pistes possibles pour éviter l'encombrement du prétoire, aux côtés de mesures telles que le transfert au Tribunal de nouvelles catégories de recours directs, la création de chambres de recours à caractère juridictionnel ou le filtrage des pourvois⁶. Elle a trouvé un écho formel dans les textes, puisqu'aux termes de l'article 256, paragraphe 3, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « [l]e Tribunal est compétent pour connaître des questions préjudicielles, soumises en vertu de l'article 267, dans des matières spécifiques déterminées par le statut »⁷. Si cela s'avérait nécessaire, une modification de ce dernier texte pourrait donc permettre d'attribuer une compétence préjudicielle partielle au Tribunal.

Cette possibilité n'a toutefois pas encore été utilisée à ce jour. Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur du traité de Nice, le 1^{er} février 2003, priorité a, en effet, été donnée à la création du Tribunal de la fonction publique et au transfert, au Tribunal, de l'ensemble des recours en annulation et en carence jusqu'alors dévolus à la Cour, 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. Les renvois préjudiciels sont restés du ressort exclusif de la Cour de justice qui a, depuis lors, adopté plusieurs modifications importantes de son règlement de procédure – ainsi que plusieurs mesures d'organisation interne – qui ont produit des effets significatifs tant sur le nombre d'affaires clôturées par la juridiction que sur la durée moyenne de traitement des affaires, qui constituait l'une des préoccupations majeures à l'origine des réflexions susmentionnées relatives à l'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union.

L'invitation du législateur, qui fait l'objet du présent rapport, s'inscrit dans un contexte radicalement différent de celui qui prévalait au début des années 2000. Alors qu'elle atteignait 25,5 mois en 2003, la durée moyenne de traitement des affaires préjudicielles

⁶ V. à cet égard le document de réflexion sur « [l]'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne », transmis au Conseil en mai 1999, ainsi que la contribution adressée par la Cour de justice et le Tribunal, un an plus tard (avril 2000), à la Conférence intergouvernementale.

⁷ V. l'article 225 CE, repris, sans modification autre que terminologique, à l'actuel article 256, paragraphe 3, TFUE.

s'établissait à 15 mois en 2016, ce qui, compte tenu des contraintes procédurales et linguistiques applicables au traitement de cette catégorie d'affaires, constitue sans doute une durée assez proche du minimum incompressible. Ce raccourcissement des délais s'est opéré parallèlement à une augmentation très significative du nombre de demandes de décision préjudicielle adressées à la Cour, plus que proportionnelle à l'augmentation du nombre d'États membres (et de juges de la Cour). Si, au cours de l'année 2003, 210 demandes ont ainsi été adressées à la Cour par les juridictions des quinze États qui constituaient alors l'Union européenne, en 2016, ce sont pas moins de 470 demandes qui ont été formulées par les juridictions des vingt-huit États membres, soit plus du double du nombre des renvois préjudiciels opérés treize ans auparavant et pas moins de deux-tiers de l'ensemble des affaires portées devant la Cour au cours de l'année écoulée. Cette tendance à la hausse, qui se confirme à la lecture des statistiques judiciaires les plus récentes⁸ et qui, selon toute vraisemblance, est appelée à se poursuivre eu égard à l'intensification de l'activité du législateur de l'Union et, notamment, à la création du Parquet européen⁹, appelle donc nécessairement une réflexion de fond sur le mode de traitement optimal de cette catégorie d'affaires et peut inciter à se poser de nouveau la question de l'opportunité d'un transfert partiel de la compétence préjudicielle au Tribunal.

Avantages et inconvénients de l'attribution au Tribunal de certains renvois préjudiciels

De prime abord, et d'un point de vue strictement quantitatif, il va de soi que le transfert, au Tribunal, de la compétence pour connaître de questions préjudicielles dans des matières spécifiques déterminées par le statut ne pourrait qu'alléger mécaniquement la charge de travail de la Cour. Un tel transfert pourrait être perçu comme n'affectant pas la capacité du Tribunal à traiter ses propres affaires puisque ce dernier disposerait désormais des effectifs qui lui permettent non seulement de résorber le stock des affaires pendantes, mais également de traiter dans de bonnes conditions l'ensemble des affaires portées devant lui¹⁰.

Toutefois, il convient de prendre en compte le fait que la réforme de l'architecture juridictionnelle est toujours en cours et n'a pas encore produit tous ses effets, dans un contexte marqué, au Tribunal également, par une augmentation importante du nombre des

⁸ V. les chiffres figurant en annexe au présent rapport.

⁹ V. à cet égard le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283, p. 1).

¹⁰ À l'heure où ces lignes étaient écrites, le Tribunal disposait en effet de 46 juges. Un juge, issu de la première phase de la réforme de l'architecture juridictionnelle votée en 2015, devait encore être nommé, tandis que la troisième phase de cette réforme devrait se traduire par l'adjonction de neuf juges supplémentaires le 1^{er} septembre 2019 pour porter le nombre total de juges du Tribunal à 56 (ce nombre devant toutefois être ramené à 54 en cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne).

affaires introduites et pendantes¹¹. En outre, le transfert envisagé n'est pas exempt d'inconvénients.

La première question que pose le transfert au Tribunal d'une partie des renvois préjudiciels est celle de savoir quelles « matières spécifiques » lui attribuer. À première vue, la tâche paraît relativement aisée puisqu'elle consiste à identifier des matières techniques plutôt proches du contentieux du Tribunal, ayant donné lieu à une jurisprudence ancienne et constante, et représentant pour la Cour un contentieux « de masse ». On peut penser à cet égard aux questions douanières ou tarifaires ou à celles qui relèvent de la sécurité sociale ou de la fiscalité indirecte. La Cour se recentrerait ainsi sur des matières que l'on considérerait comme « essentielles », telles que la citoyenneté de l'Union, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le marché intérieur ou l'intégration économique et monétaire.

La réalité est toutefois bien plus complexe. Les demandes de décision préjudicielle sont susceptibles de porter à la fois sur des matières techniques et sur l'interprétation de dispositions fondamentales des traités ou d'un acte législatif. À l'inverse, des demandes en apparence anodines ou techniques peuvent soulever des questions de principe ou de nature transversale, liées à l'auteur de la demande de décision préjudicielle ou à son objet, qui ne peuvent qu'appeler une décision de principe de la seule Cour de justice¹². Un transfert, même partiel, de la compétence préjudicielle au Tribunal exigerait dès lors d'envisager des mesures concrètes de mise en œuvre de l'article 256, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en vue de prévenir les risques d'une approche divergente dans le traitement de ces questions, qui mettrait en cause la sécurité juridique et la confiance que les juridictions nationales et les justiciables placent dans l'Institution.

Ces risques de divergences sont également attribuables au fait que le Tribunal s'est organisé, dès l'origine, pour traiter des recours directs, introduits par des personnes physiques ou morales, des États membres ou des Institutions de l'Union, et non des renvois préjudiciels émanant de juridictions nationales. Or, le mode de traitement de ces deux catégories d'affaires est fondamentalement différent, les renvois préjudiciels se caractérisant

¹¹ Au cours des dix premiers mois de cette année, pas moins de 799 nouvelles affaires avaient ainsi été introduites devant le Tribunal et le nombre d'affaires pendantes devant cette juridiction s'élevait, au 31 octobre 2017, à 1535 affaires.

¹² Tel est le cas, par exemple, de nombreux renvois préjudiciels opérés dans le domaine de la fiscalité. Il n'est pas rare que des demandes de décision préjudicielle relatives à l'interprétation de dispositions précises de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (*JOUE* L 347 du 11 décembre 2006, p. 1) ou de la directive 77/388/CEE, qu'elle a abrogée, comportent des questions portant sur des notions aussi fondamentales que celle de l'abus de droit. On mentionnera, à titre d'exemple, l'affaire [Åkerberg Fransson](#) (C-617/10, EU:C:2013:105), qui constituait à la base une affaire relative à la taxe sur la valeur ajoutée, mais qui a amené la Cour à rendre un arrêt de principe sur le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

notamment par l'implication d'un très grand nombre d'acteurs et par l'utilisation de toutes les langues officielles au cours de la procédure. De plus, l'autorité des arrêts rendus par la Cour en matière préjudicielle tient notamment au fait que chaque affaire est examinée par l'ensemble des juges et avocats généraux avant d'être renvoyée devant une formation de jugement adaptée à sa difficulté.

Certes, les auteurs du traité ont prévu certaines garanties. L'article 256, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit d'abord la possibilité, pour le Tribunal, de se dessaisir de l'affaire dont il est saisi lorsqu'il estime que celle-ci appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union. Il prévoit aussi une procédure de « réexamen », consistant en la possibilité, pour la Cour, de réexaminer les décisions rendues par le Tribunal sur des questions préjudicielles, dans les conditions et limites prévues par le statut. Toutefois, certaines difficultés ne sauraient être écartées.

En effet, le renvoi d'une affaire à la Cour pourrait n'intervenir qu'à un stade relativement avancé de la procédure, lorsque l'affaire révèle toute sa complexité – ou sa dimension constitutionnelle – de sorte que la durée de la procédure subirait un allongement significatif du fait de l'examen successif de l'affaire par deux juridictions distinctes. Cet allongement pourrait dès lors avoir pour conséquence que les juridictions nationales hésiteraient à saisir le Tribunal, quand bien même elles seraient confrontées à un réel problème d'interprétation ou de validité du droit de l'Union. Or, la durée prévisible de la procédure préjudicielle devant la Cour de justice constitue pour le juge national une donnée essentielle dans la mesure où la procédure préjudicielle se greffe sur la procédure nationale.

Le réexamen par la Cour des éventuels arrêts préjudiciels du Tribunal n'apparaît pas davantage de nature à prévenir les inconvénients d'un transfert. En dépit des améliorations apportées au déroulement de la procédure de réexamen par le nouveau règlement de procédure de la Cour, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2012, il y a lieu de rappeler que des conditions assez restrictives président à son enclenchement puisqu'elle ne peut être mise en œuvre, dans les conditions et limites prévues par le statut, qu'en cas de « risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union ». Sauf à dénaturer complètement la fonction de cette procédure et à réexaminer l'ensemble des décisions rendues par le Tribunal en matière préjudicielle – mais une telle approche priverait alors de tout effet les bénéfices potentiels d'un transfert partiel de compétence préjudicielle au Tribunal, tant en termes d'allègement de la charge de travail de la Cour qu'en termes d'efficacité et de durée de traitement des demandes de décision préjudicielle –, la procédure de réexamen n'offre

dès lors pas un remède efficace à de possibles approches divergentes de jurisprudence entre la Cour de justice et le Tribunal¹³.

Conclusion

Même si ces différentes interrogations peuvent sans doute trouver des réponses, il convient de constater que les enjeux sont fondamentaux et que la mise en place des mécanismes adéquats permettant de conserver au renvoi préjudiciel son rôle de « clef de voûte » du système juridictionnel de l'Union est une opération extrêmement délicate.

À l'heure où les demandes de décision préjudicielle portées devant la Cour sont traitées avec célérité et où le dialogue noué avec les juridictions des États membres n'a jamais été aussi intense qu'aujourd'hui, il n'apparaît pas opportun, à ce stade, d'opérer en faveur du Tribunal un transfert de compétences portant sur de telles demandes. Cela vaut, à plus forte raison, dans le contexte actuel marqué par une augmentation du nombre d'affaires portées devant le Tribunal et la nécessité, pour ce dernier, de se réorganiser et d'adapter ses méthodes de travail.

Dans ces conditions, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu, à ce stade, de proposer une modification de son statut en vue de transférer au Tribunal une partie de la compétence qu'elle exerce en matière préjudicielle.

Il convient toutefois d'être très clair sur ce sujet essentiel : cela ne saurait en aucun cas être compris comme une position définitive sur la question de la répartition de la compétence préjudicielle entre la Cour de justice et le Tribunal. La Cour estime cependant qu'un transfert partiel de cette compétence au Tribunal ne peut être envisagé avant que d'autres mesures aient été adoptées.

D'une part, en effet, la Cour continue de suivre avec attention l'évolution du nombre de demandes de décision préjudicielle et la durée nécessaire à leur traitement. La possibilité d'un transfert ultérieur de compétence, en matière préjudicielle, ne saurait être écartée, dans certaines matières spécifiques, si le nombre et la complexité des demandes de décision préjudicielle soumises à la Cour devenaient tels qu'une bonne administration de la justice l'imposait. Dans une telle hypothèse, il serait nécessaire de procéder à une modification des règles de procédure du Tribunal en vue de prévoir des modalités de traitement des affaires adaptées à la nature et à la spécificité des renvois préjudiciels et en vue de prévenir, autant que possible, les risques susmentionnés de divergences de jurisprudence.

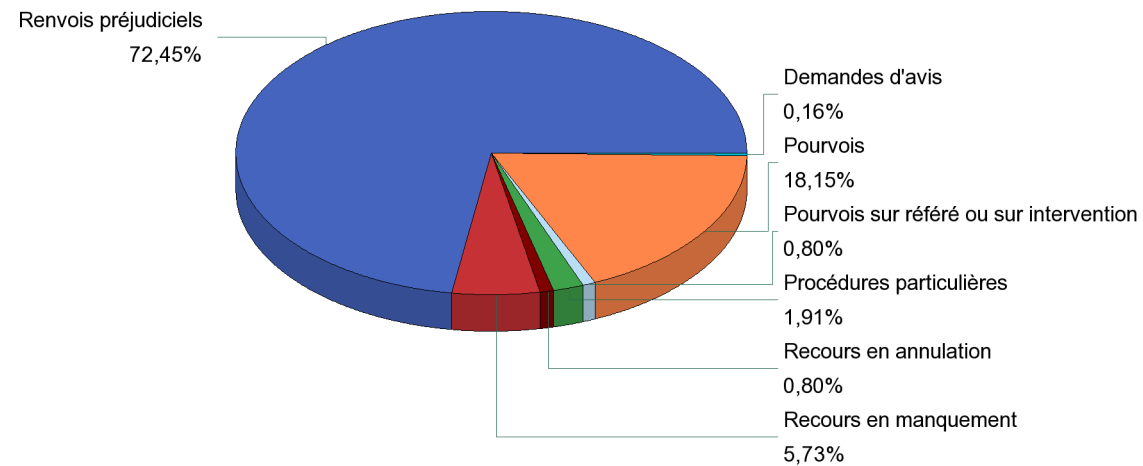
¹³ Il est essentiel de garder à l'esprit que les décisions rendues en matière préjudicielle ont une autorité générale de chose interprétée, qui dépasse le cadre du litige ayant donné lieu à la saisine du juge de l'Union.

D'autre part, le contexte ayant présidé à la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne a poussé la Cour de justice et le Tribunal à passer en revue l'ensemble des compétences qu'ils exercent à l'heure actuelle en vue d'examiner si, indépendamment d'une modification éventuelle dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles, d'autres modifications pourraient être apportées dans cette répartition, notamment en ce qui concerne le traitement des recours directs et, pour ce qui concerne la Cour de justice, dans le traitement des pourvois. Les réflexions menées sur ces questions sont bien avancées et conduiront vraisemblablement, en 2018, à la formulation de propositions qui devraient se traduire tant par une modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne que par une modification des règlements de procédure des deux juridictions.

Pièce jointe : Aperçu des affaires introduites devant la Cour de justice entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2017

Affaires introduites - Nature du recours (2017)

du 01/01/2017 au 31/10/2017



Nature du recours	jan	fév	mar	avr	mai	jui	jui	aoû	sep	oct	Total
Renvois préjudiciels	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Recours en annulation		1	1		1			1		1	5
Recours en manquement		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Pourvois	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Pourvois sur référé ou sur intervention				2			1		2		5
Sous-total	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Demandes d'avis									1		1
Procédures particulières		1	2			4	3	2			12
Sous-total		1	2			4	3	2	1		13
Total	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628