



Table of contents

Introduction

I.	Implementation of the increase in the number of judges at the General Court	- 4 -
A.	Genesis of the reform	- 4 -
B.	Phasing in of the increase in the number of judges.....	- 5 -
1.	Provisions of Regulation 2015/2422	- 5 -
2.	Actual entry into service of additional judges	- 5 -
3.	Changes in the composition of members since 2016	- 6 -
4.	Changes in staff numbers at the General Court.....	- 7 -
II.	Accompanying measures adopted by the General Court.....	- 8 -
A.	Measures aimed at contributing to the court's efficiency	- 9 -
1.	Performance monitoring barometers	- 9 -
2.	Strengthening the involvement of the President and the Vice-President in judicial activity.....	- 10 -
3.	Adaptation of internal management style.....	- 10 -
B.	Measures aimed at contributing to the consistency of the case-law	- 12 -
1.	Modification of the judicial structure	- 12 -
2.	Role of the Vice-President.....	- 12 -
3.	Establishment of specialised chambers	- 13 -
III.	Assessment of the effects of the reform.....	- 14 -
A.	Quantitative indicators	- 15 -
1.	Trends relating to new cases.....	- 15 -
2.	Trends relating to cases completed.....	- 19 -
3.	Trends relating to cases pending	- 21 -
4.	Trends related to the length of proceedings.....	- 28 -
B.	Qualitative indicators	- 33 -
1.	Composition of the formations of the court.....	- 33 -
2.	Appeals against decisions of the General Court.....	- 37 -
3.	Level of judicial review	- 41 -
4.	Perception by users	- 42 -
IV.	Prospects for development.....	- 45 -
A.	Streamlining the allocation of cases: setting up specialised chambers and balancing the workload.....	- 45 -

B.	Developing mechanisms for ensuring consistency in the case-law	- 47 -
1.	Referrals to extended compositions of chambers with five judges	- 47 -
2.	Referrals to the Grand Chamber and/or an intermediate Chamber	- 48 -
C.	Fostering a prompt, active and smooth case management process	- 49 -
1.	Written part of the procedure.....	- 49 -
2.	Oral part of the procedure.....	- 51 -
V.	Summary and operational conclusions	- 53 -

INTRODUCTION

On 16 December 2015, the EU legislature adopted a reform of the European Union’s judicial structure. This involved doubling, in three successive stages, the number of judges at the General Court and transferring to the General Court, on 1 September 2016, first instance jurisdiction in disputes between the European Union and its staff, hitherto devolved to the Civil Service Tribunal. As stated in recital 5 of Regulation 2015/2422, ¹ ‘[m]aking use of the possibility provided for by the Treaties of increasing the number of Judges of the General Court would allow for a reduction within a short time of both the volume of pending cases and the excessive duration of proceedings before the General Court’.

In the context of monitoring the implementation of that reform, the Court of Justice was requested, pursuant to Article 3 of Regulation 2015/2422, to submit two reports to the European Parliament, the Council and the Commission.

The first of those reports, referred to in Article 3(2) of Regulation 2015/2422, was submitted on 14 December 2017 and related to possible changes in the attribution of jurisdiction in relation to questions referred for a preliminary ruling under Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The Court of Justice concluded that, at that stage, it was not appropriate to transfer part of its jurisdiction over preliminary rulings to the General Court. That conclusion was based in particular on the finding that the requests for a preliminary ruling brought before the Court of Justice are handled promptly in a context where dialogue with the courts of the Member States has never been as intense.

That said, the examination carried out by the Court of Justice and the General Court has revealed that many appeals were brought in cases which had already been examined twice, firstly by an independent Board of Appeal and then by the General Court, and that many of those appeals were dismissed by the Court of Justice as manifestly unfounded or manifestly inadmissible. In the interests of the proper administration of justice, in order to enable the Court of Justice to concentrate on cases which require greater focus, Regulation 2019/629² thus introduced, for appeals relating to such cases, a procedure that enables the Court of Justice to allow an appeal, in whole or in part, only where it raises an issue that is important with regard to the unity, consistency or development of EU law (prior determination as to whether appeals should be allowed to proceed).

¹ Regulation (EU, Euratom) 2015/2422 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union (OJ 2015 L 341, p.14).

² Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union (OJ 2019 L 111, p.1).

The second of the reports provided for in Regulation 2015/2422 is referred to in Article 3(1) thereof, which states:

By 26 December 2020, the Court of Justice shall draw up a report, using an external consultant, for the European Parliament, the Council and the Commission on the functioning of the General Court.

In particular, that report shall focus on the efficiency of the General Court, the necessity and effectiveness of the increase to 56 Judges, the use and effectiveness of resources and the further establishment of specialised chambers and/or other structural changes.

Where appropriate, the Court of Justice shall make legislative requests to amend its Statute accordingly.

This document has been produced in response to that provision. The contribution, as external advisers, of Mr K. Rennert, President of the Bundesverwaltungsgericht (Germany), and of Mr L.M. Díez-Picazo Giménez, President of the Third Chamber of the Tribunal Supremo (Spain), to the work prior to its adoption by the Court of Justice is particularly noteworthy,³ as is that of the General Court.⁴ The work also notably involved consulting regular users of the General Court (lawyers, staff of the institutions, bodies, offices and agencies of the EU, and representatives of the governments of Member States).

It reports on the implementation of the increase in the number of judges at the General Court and the accompanying measures adopted by this Court as part of the reform of the judicial architecture of the European Union, as at 30 September 2020. It also provides an evaluation of the results that can be observed on that same date⁵ and recommends measures aimed at optimising the use of the resources available, from a perspective of continuous improvement of the quality and responsiveness of the European public justice system.

In view of the relatively short period for implementation of the reform (the first additional judges took up their duties in April 2016) and the fact that it was staggered (seven of the last additional judges took office in September 2019, the eighth and last judge in the third stage has still not been appointed, and neither has the twelfth and final judge of the first stage), this report is by nature limited as regards the definitiveness of the analysis of the outcome of the reform. This limitation is all the more pertinent in view of the three-yearly rotation that occurred at the General Court in September 2019 (with the departure of eight judges) and the impact of the public health crisis on the work of the General Court from March 2020 onwards. Although at no time have the two courts ceased their activities, the fact remains that it was impossible for the General Court to set any hearings between 16 March and 25 May 2020 and that, even after that date, numerous parties to disputes requested that hearings already set be postponed due to

³ The external advisers met with the representatives of the Court of Justice on 16 January 2020. On the basis of the conversations that took place on that occasion and of the analysis of the documentation package sent to them, each of the external advisers sent their contribution to the Court of Justice, expressing their thoughts during that preliminary stage of the process of drawing up the report. The preparatory documents submitted by Mr Rennert (dated 27 February 2020) and Mr Díez-Picazo Giménez (dated 15 March 2020) can be found in Annex 1 to this report. Following the communication of his draft report by the Court of Justice, Mr Rennert considered that, in the context of the COVID-19 pandemic, the document dated 27 February 2020 sufficiently reflected his position. After receiving the replies from the Court of Justice to the questions raised in his document, Mr Díez-Picazo Giménez shared his observations on the draft report at a meeting held on 2 September 2020.

⁴ The General Court was called upon to provide information and data for the preparatory work and was given an opportunity to submit comments on the draft report on 20 October 2020. These comments can be found in Annex 2 to this report.

⁵ The date chosen enables us to have statistics covering three full quarters of work for 2020 and also to take into account time constraints in terms of the adoption and translation of this report.

the difficulties encountered in travelling and the isolation measures imposed in some Member States. Given the nature of its disputes and its rules of procedure, the General Court does not give a ruling without first hearing the parties, except where the main parties have not requested a hearing or where the case lends itself to being disposed of by way of an order. These circumstances therefore had a definite impact on the number and nature of the cases completed by the General Court in 2020.

I. IMPLEMENTATION OF THE INCREASE IN THE NUMBER OF JUDGES AT THE GENERAL COURT

A. Genesis of the reform

As is apparent from the recitals of Regulation 2015/2422, the need to reform the judicial structure of the European Union comes from the steady increase seen in the number of cases brought before the General Court since its creation (itself a result of the increase in the number and diversity of legal acts adopted by the institutions, bodies, offices and agencies of the European Union) and in their volume and complexity.

This trend resulted in the length of proceedings being stretched out excessively, a fact that became apparent from several rulings⁶ by the Court of Justice highlighting the General Court's infringement of the reasonable time principle as stemming from the right to a fair hearing, enshrined in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Some of those findings themselves gave rise to actions for damages.⁷

Measures of both an organisational⁸ and a procedural⁹ nature enabled the General Court to become more efficient prior to the adoption of the reform, although they have not proved sufficient to cope with the increase in workload while also complying with the quality

⁶ Judgment of 17 December 1998, *Baustahlgewebe v Commission* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, paragraph 47); judgment of 16 July 2009, *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland v Commission* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, paragraph 188); order of 26 March 2009, *Efkon v Parliament and Council* (C-146/08 P, not published, EU:C:2009:201, paragraph 53); judgment of 26 November 2013, *Gascogne Sack Deutschland v Commission* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, paragraph 102); judgment of 26 November 2013, *Groupe Gascogne v Commission* (C-58/12 P, EU:C:2013:770, paragraph 96); judgment of 26 November 2013, *Kendrion v Commission*, C-50/12, EU:C:2013:771, paragraph 106; judgment of 30 April 2014, *FLSmidth v Commission* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, paragraph 123); judgment of 12 June 2014, *Deltafina v Commission* (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, paragraph 90); judgment of 19 June 2014, *FLS Plast v Commission* (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, paragraph 142); judgment of 9 October 2014, *ICF v Commission* (C-467/13 P, not published, EU:C:2014:2274, paragraph 60); judgment of 12 November 2014, *Guardian Industries and Guardian Europe v Commission* (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, paragraph 20); judgment of 21 January 2016, *Galp Energía España and Others v Commission* (C-603/13 P, EU:C:2016:38, paragraph 58); judgment of 9 June 2016, *CEPSA v Commission* (C-608/13 P, EU:C:2016:414, paragraph 67); judgment of 9 June 2016, *PROAS v Commission* (C-616/13 P, EU:C:2016:415, paragraph 84) and judgment of 9 June 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades and Others v Commission* (C-617/13 P, EU:C:2016:416, paragraph 101).

⁷ Cases T-479/14, *Kendrion v EU*, T-577/14 *Gascogne Sack Deutschland & Gascogne v EU*, T-725/14 *Aalberts Industries v EU*, T-40/15 *ASPLA & Armando Álvarez v EU* and T-673/15 *Guardian Europe v EU*.

⁸ In addition to optimising working methods, it should be noted in this respect that, from 2014 until the implementation of the first phase of the reform in 2016, nine additional legal secretaries were assigned to the chambers, amounting to one legal secretary per chamber.

⁹ In July 2015, the General Court adopted a new set of rules of procedure with the goal of improving efficiency in its procedures. See the CJEU press release of 19 June 2015: 'The efforts already undertaken over a number of years to improve the efficiency of the Court have continued at a procedural level with a view to strengthening the Court's capacity to deal with cases within a reasonable time and in accordance with the requirements of a fair trial, as required under the Charter of Fundamental Rights of the European Union' (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073en.pdf>).

requirements imposed on the European Union courts. Thus, the legislature considered that recourse to the possibility, provided for by the Treaties, of increasing the number of judges at the General Court would make it possible to reduce, within a short period, both the volume of pending cases and the excessive length of proceedings before this Court.

B. Phasing in of the increase in the number of judges

1. Provisions of Regulation 2015/2422

In order to take into account the General Court's evolving caseload, the legislature made provisions for the number of judges to be doubled, which would be staggered over three phases.

In the first phase, in order to reduce the backlog of cases quickly, 12 additional judges were to take office when the Regulation entered into force on 24 December 2015.¹⁰

In the second phase, in September 2016, first instance jurisdiction over European Union civil service cases and the seven posts of the judges sitting at the European Union Civil Service Tribunal ('the Civil Service Tribunal') were to be transferred to the General Court, on the basis of the legislative request announced by the Court of Justice, that request being called upon to consider the arrangements for transferring the seven posts of judges sitting at the Civil Service Tribunal and the staff and resources of that court.¹¹

In the third and last phase, the remaining nine judges were to take office in September 2019, without any additional legal secretary or other member of staff being recruited on that occasion. Internal re-organisation measures within the institution were to ensure that efficient use was made of existing human resources, which should be equally distributed between all the judges, without prejudice to the decisions taken by the General Court concerning its internal organisation.¹²

Thus, in accordance with Article 48 of the Statute of the Court of Justice of the European Union ('the Statute'), as amended by Article 1(2) of Regulation 2015/2422:

'The General Court shall consist of:

- (a) 40 Judges as from 25 December 2015;
- (b) 47 Judges as from 1 September 2016;
- (c) two Judges per Member State as from 1 September 2019'.

2. Actual entry into service of additional judges

Owing to the constraints and uncertainties associated with the procedure for judicial appointments (possible prior selection procedure at national level, hearing and opinion of the panel provided for in Article 255 TFEU, appointment by common agreement by the governments of the Member States, taking an oath before the Court of Justice), the phases did not in fact follow the scheduled timetable.

Thus, of the 12 judges foreseen for the first phase:

- seven judges took office on 13 April 2016;
- three judges took office on 8 June 2016;

¹⁰ Recital 8 of Regulation 2015/2422.

¹¹ Recital 9 of Regulation 2015/2422.

¹² Recital 10 of Regulation 2015/2422.

- one judge took office on 19 September 2016;
- one judge has still not been appointed to date.

As regards the seven judges foreseen for the second phase (coinciding with the dissolution of the Civil Service Tribunal and the transfer to the General Court of first instance jurisdiction over disputes between the European Union and its staff members):¹³

- five judges took office on 19 September 2016;
- one judge took office on 8 June 2017;
- one judge took office on 4 October 2017.

Lastly, as regards the nine judges who were to join in the third phase, the number of which was reduced to eight as a result of the United Kingdom's withdrawal from the European Union:¹⁴

- seven judges took office on 26 September 2019;
- one judge has still not been appointed to date.

3. Changes in the composition of members since 2016

a) Variability and incompleteness

Due to the combined effect of the three-yearly rotations, the additional judges taking office under the reform, the constraints associated with the appointment process, and the withdrawal of the United Kingdom:

- on 30 September 2020, there were 50 judges at the General Court, with four new appointments still expected;
- of those 50 judges, 19 took up their duties in 2016, two of them took up their duties in 2017 and 15 took up their duties in 2019, with the result that more than 70% of serving judges have been in office since April 2016 or more recently, and 30% of serving judges have been in office since September 2019.

This is a relevant factor in the analysis of the outcome of the reform, given that the stability of the composition of the court and the experience of serving judges are indicators of efficiency,¹⁵ both quantitative and qualitative.

b) Gender balance

Pursuant to recital 11 of Regulation 2015/2422, '[i]t is of high importance to ensure gender balance within the General Court. In order to achieve that objective, partial replacements in that Court should be organised in such a way that the governments of Member States gradually begin to nominate two Judges for the same partial replacement with the aim therefore of

¹³ Regulation (EU, Euratom) 2016/1192 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 on the transfer to the General Court of jurisdiction at first instance in disputes between the European Union and its servants (OJ 2016 L 200, p.137).

¹⁴ See the eighth paragraph of the preamble to the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, which refers to 'all consequences of the United Kingdom's withdrawal from the Union as regards the United Kingdom's participation in the institutions, bodies, offices and agencies of the Union, in particular the end, on the date of entry into force of this Agreement, of the mandates of all members of institutions, bodies and agencies of the Union nominated, appointed or elected in relation to the United Kingdom's membership of the Union'.

¹⁵ This was emphasised by the President of the General Court in the letters that he sent to the then President of the Council of the European Union (in April 2015) and the Conference of Representatives of the Governments of the Member States (in March 2018), informing them of the imminent expiry of the term of office of judges at the General Court in the context of the partial replacement (documents accessible via the Council register).

choosing one woman and one man, provided that the conditions and procedures laid down by the Treaties are respected'.¹⁶

On 31 December 2015, of the 28 judges at the Court, 22 were men (79%) and 6 were women (21%).

On 30 September 2020, of the 50 judges at the Court, 35 were men (70%) and 15 were women (30%).

Since the entry into force of Regulation 2015/2422 on 24 December 2015, the governments of the Member States have agreed to 39 appointments of judges to the General Court: men accounted for 26 (67%) of these appointments and women for 13 (33%) of them.

Of these 39 appointments, 15 of them were made in 2019, when a judge appointed to the Court of Justice was replaced, the last partial replacement at the General Court took place and the third phase of the reform commenced in September: 8 of the appointments were for men (53%) and 7 appointments were for women (47%).

Although these figures, particularly the most recent ones, show a tendency towards greater gender parity in the appointments made, the fact remains that the current composition of the General Court still does not meet that objective. It must, however, be pointed out that neither the General Court nor the Court of Justice has any influence on the appointment of judges and advocates general, which falls within the purview of the governments of the Member States after consulting the panel provided for in Article 255 TFEU.

4. Changes in staff numbers at the General Court

a) First phase

The first phase gave rise to the creation, by the budgetary authority, of the posts needed to set up 12 new judges' offices, which included 3 legal secretaries (AD function group) and 2 assistants (AST function group), taking into account the reassignment to those new offices of the 9 additional legal secretary posts granted by the budgetary authority in 2012. To that end, 27 AD posts and 24 AST posts were created. At the same time, in order to enable the Registry of the General Court to cope with the increase in workload resulting from the change in the structure of the court, its staff was also increased, with 5 new AD posts and 12 new AST posts.¹⁷

b) Second phase

The second phase gave rise to the creation of the posts needed to set up 7 new judges' offices, taking into account the posts transferred to the General Court following the dissolution of the Civil Service Tribunal. Thus, 13 AD posts and 7 AST posts were created.

c) Third phase

In accordance with recital 10 of Regulation 2015/2422, '[in] order to ensure cost-effectiveness', the third phase 'should not entail the recruitment of additional legal secretaries or other support staff. Internal re-organisation measures within the institution should make sure

¹⁶ The objective of ensuring a balance between men and women at the General Court was referred to in recital 5 of Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union (OJ 2019 L 111, p.1).

¹⁷ As regards the institution's departments, it must nevertheless be pointed out that, despite the intensification of judicial activity, it was necessary to reduce staff numbers as part of a budgetary cost-cutting measure (-6.5% in 5 years in the period 2013-2017).

that efficient use is made of existing human resources, which should be equal for all Judges, without prejudice to the decisions taken by the General Court concerning its internal organisation’.

Consequently, the institution made no request for posts linked to the implementation of the third stage of the reform to be created.

In order to ensure that the composition of the judges’ offices becomes progressively more equal while respecting particular individual situations, the General Court adopted transitional arrangements under which, until 31 December 2020:

- the offices of the judges whose term of office lasts until 2022 and those of the judges whose term of office was renewed until 2025 are composed of three legal secretaries and two assistants;
- the offices of the judges who took up their duties in September 2019 comprise two legal secretaries and two assistants (it was initially envisaged that the additional judges’ offices would have two legal secretaries and one assistant, but redeployments of staff within the institution ultimately enabled those offices to have two legal secretaries and two assistants);
- a flexible mechanism was implemented with effect from 1 January 2020, consisting of making the legal secretaries working for offices where there were three legal secretaries available for offices with only two.

For the period from 1 January 2021 to September 2022, all judges’ offices (with the exception of those of the President and the Vice-President) will be staffed equally thanks to the following arrangements:

- each office will comprise two legal secretaries and two assistants;
- three legal secretaries will be assigned to each of the 10 chambers and will provide their services to all the judges in the chamber, according to the needs identified.¹⁸ In particular, these legal secretaries will enable the court to direct a greater number of resources to wherever the need for assistance with heavy caseloads and/or complex cases arises.

II. ACCOMPANYING MEASURES ADOPTED BY THE GENERAL COURT

The incorporation of new judges and their staff required the General Court to make some structural, organisational and procedural changes in order to enable the court to adapt to the new parameters created by its expansion and the subsequent transfer of jurisdiction following the dissolution of the Civil Service Tribunal.

The essential purpose of these measures was to contribute to efficiency at the court and consistency in the case-law.

In that context, it is important to emphasise certain specific features of the proceedings before the General Court. The General Court deals primarily with direct actions in often technical and/or commercial fields, which not only raise points of law but also involve complex factual situations. Its work thus involves the task of making findings of fact which, in certain cases,

¹⁸ In that regard, the future internal organisation of the General Court takes note of the Court of Auditors’ suggestion in its Special Report No 14/17 (‘Performance review of case management at the Court of Justice of the European Union’) concerning the ‘[i]mplementation of a policy allowing for a more flexible allocation of existing référendaires’.

may prove to be particularly laborious, a point that was raised by Mr Díez-Picazo Giménez. The length of the parties' pleadings and the volume of the case files is proof of this.

Moreover, cases brought to the General Court regularly give rise to further disputes concerning matters of procedure, in particular where numerous applications to intervene are made (which may themselves give rise to particularly time-consuming confidentiality requests).

A. Measures aimed at contributing to the court's efficiency

1. Performance monitoring barometers

Since the early 2010s, the General Court has relied on a series of performance monitoring barometers. These barometers were diversified when the third phase of the reform was implemented.

In substance, the barometers consist of a quarterly review of reports and statistics by the Conference of Presidents of Chambers, led by the President of the General Court, aimed at:

- identifying cases where there is a delay in respecting internal deadlines¹⁹ and ensuring that they are monitored regularly (including cases where proceedings have been stayed);
- quantifying, where appropriate, the accumulated days of delay for each judge-rapporteur (including changes in the delay accumulated over the last 2 years);
- presenting the number of cases completed per judge-rapporteur (including how this has evolved over the past 3 years);
- listing the cases assigned (or reassigned) per judge-rapporteur since the last three-yearly rotation;
- presenting all the cases completed by a judgment being issued in the course of the last year, showing the length of proceedings broken down according to the stage each case is at.

This quarterly review is supplemented, every 6 weeks, by a process measuring the day-to-day workload (which corresponds to cases ready to be judged) in order to optimise the use of resources in the judges' offices, ensure compliance with internal deadlines in cases and, more generally, speed up and streamline the handling of pending cases.

This exercise consists of examining the tables showing the complete case portfolio for each judge-rapporteur and highlighting which cases are 'ready for judgment', in other words those that are ready to be analysed and dealt with immediately by the judge-rapporteur, in order to identify any potential situations where particular offices are overloaded with work or, conversely, any capacity for handling cases that is likely to arise temporarily in other judges' offices. This examination ultimately makes it possible to assess the need to reassign cases from one judge-rapporteur to another, in accordance with Article 27(3)²⁰ of the Rules of Procedure of the General Court, thereby evening out the workload and facilitating the handling of cases.

¹⁹ In this regard, it is important to point out that, as part of the implementation of the reform, the General Court adapted some of its internal time limits in order to take account of the varying complexity of the different types of case: the time allowed for submitting the preliminary report was thus reduced by 25% in comparison with the standard period (from 4 to 3 months) in intellectual property cases and was extended by 25% in competition, state aid and trade protection measure cases, the complexity and volume of which are substantially above average. This development also reflects a suggestion made by the Court of Auditors in its special report No 14/17 regarding the setting of time limits adapted to the complexity of the cases.

²⁰ According to that provision: '[in] the interests of the proper administration of justice, and by way of exception, the President of the General Court may, before the presentation of the preliminary report referred to in

Furthermore, also every 6 weeks, the presidents of chambers draw up provisional tables listing the cases in which draft decisions are to be sent to the unit that read through and revise judgments, and then to the Directorate-General for Multilingualism at different intervals (6 weeks, 3 months and 6 months). All of this data makes it possible to organise the work of the departments involved afterwards, at the deliberation stage, to provide timely information on the court's priorities and to avoid the bottlenecks that often arise at certain times of the year.

2. Strengthening the involvement of the President and the Vice-President in judicial activity

The President and the Vice-President of the General Court do not sit permanently in an ordinary formation of three or five judges.²¹ However, their participation in the work of the chambers was strengthened at the third stage of the reform (previously their participation was limited, as far as the President was concerned, to dealing with proceedings for interim measures and, as regards the Vice-President, to replacing judges prevented from sitting in formations of five judges).

Thus, pursuant to the decision of 30 September 2019 on the formation of chambers,²² in the course of each judicial year, the Vice-President sits in each of the 10 chambers sitting with five judges, on the basis of one case per chamber²³.

Furthermore, the President – who continues to be the judge responsible for ruling on applications for interim measures – also replaces judges prevented from sitting in five-judge formations. The Vice-President covers in the five-judge chambers when the President is prevented from doing so. He also replaces the President as the judge hearing applications for interim measures if the President is prevented from attending.

These two measures were adopted in order to allow the court to benefit from the President and the Vice-President's experience, in particular in cases referred to an extended formation²⁴. They also seek to enable the President and the Vice-President to work directly with all of the judges at the General Court on court cases.

3. Adaptation of internal management style

In order to ensure the efficient management of resources, the General Court has set up various mechanisms with the aim of facilitating decision-making processes, in particular at plenum level.

Article 87, by reasoned decision and after consulting the Judges concerned, designate another Judge-Rapporteur. If that Judge-Rapporteur is not attached to the Chamber to which the case was first assigned, the case shall be heard and determined by the Chamber in which the new Judge-Rapporteur sits'.

²¹ They both sit in the Grand Chamber, however.

²² OJ 2019 C 372, p.3

²³ According to the following order:

- the first case referred back, by decision of the General Court, to an extended Chamber sitting with five Judges of the First Chamber, the Second Chamber, the Third Chamber, the Fourth Chamber and the Fifth Chamber;
- the third case referred back, by decision of the General Court, to an extended Chamber sitting with five Judges of the Sixth Chamber, the Seventh Chamber, the Eighth Chamber, the Ninth Chamber and the Tenth Chamber.

²⁴ Under Article 28 of the Rules of Procedure, the three-judge chamber initially seised of the case, the President and the Vice-President of the General Court may propose to the plenum that cases be referred to an extended formation of five judges or to the Grand Chamber.

The plenum is the main forum of the General Court, bringing together all of its members (judges and registrar). It is held once a month, but can be held more frequently if the circumstances so require. Since 1 July 2015, the holding of the plenum has been enshrined in the Rules of Procedure, and its powers have been expressly provided for therein.²⁵ Particular legal points (referrals to extended formations), institutional or administrative matters (in particular, the external activities of members (Article 8 of the Code of Conduct for Members and former Members of the Court of Justice of the European Union), decisions to appoint legal secretaries and the work of the various committees) are discussed at the plenums.

The constraints associated with enlarging the complement of members led the General Court to establish, on 11 December 2019, a management board composed of the President, the Vice-President and five elected members, whose role is partly, by way of delegation, to exercise some of the powers the plenum has with regard to certain staff matters and, partly, to assist the President of the General Court, when necessary and at his request, on particular topics that are to be debated at the plenum of the General Court.

The General Court also has various committees and focus groups, offshoots of the plenum, tasked mainly with preparing the decisions of the plenum. These include, namely:

- the Rules of Procedure Committee, responsible for the procedural supervision of the work of the General Court and for preparing draft amendments to the Rules of Procedure;
- the Ethics Committee, which has the task of advising and assisting members and former members of the General Court on their ethical obligations;
- the Data Protection Committee, which is called upon to hear complaints against decisions taken by the Registrar where the latter is responsible for processing data in the judicial field;²⁶
- the ‘Institutional matters’ focus group, dedicated to exploring different institutional issues in detail.

The members of these committees and the chair of each committee are appointed by the Court on a proposal made by the President after consulting the Vice-President.

The informal working groups for areas in which the General Court has specific chambers (intellectual property and civil service), chaired by the Vice-President as part of his task of maintaining consistency in the case-law, should also be mentioned.²⁷

Finally, the importance of the Conference of Presidents of Chambers, at which the President, Vice-President and the 10 presidents of chambers meet twice a month, should also be underlined. Its main objectives are to discuss the situation regarding the work of each chamber, to examine the quarterly statistics circulated by the President of the General Court’s office, to consider working methods and to undertake the coordination of the handling of pending cases, including with regard to decisions to publish Court Reports.

²⁵ Article 42(1) on the plenum states as follows: ‘Decisions concerning administrative issues and the decisions referred to in Articles 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31 to 33, 41, 56a and 224 shall be taken by the General Court at the plenum in which all the Judges shall take part and have a vote, save as otherwise provided in these Rules. The Registrar shall be present, unless the General Court decides to the contrary’.

²⁶ Decision of the General Court of 16 October 2019 establishing an internal mechanism regarding the processing of personal data by the General Court when acting in its judicial capacity (OJ 2019 C 383, p.4).

²⁷ See paragraph II.B.2. *infra*.

B. Measures aimed at contributing to the consistency of the case-law

Case-law that is consistent is a key element of quality in the administration of justice in that it ensures legal certainty and equality before the law. The significant increase in the number of judges at the General Court was accompanied by measures designed to meet this need, which becomes more acute as the size of the court increases.

1. Modification of the judicial structure

From September 2007 until September 2016, the internal judicial organisation of the General Court was based on the principle that each chamber of three judges sat in a single formation, comprising the President of the Chamber and two fixed judges. Thus, during the three-year period of 2013-2016 and before the new judges in the first phase of the reform took up their duties, the General Court consisted of nine chambers with three judges, presided over by nine presidents of chambers.

In order to avoid an excessive increase in the number of court formations and the resulting coordination difficulties, from September 2016 the court was structured into nine chambers of five judges, each being able to sit in two formations of three judges presided over by the president of the chamber sitting with five judges.

This new structure retains the three-judge panel as the ordinary court formation, facilitates the referral of cases to five-judge formations and the replacement of judges prevented from sitting in the same chamber and confers on the nine presidents of chambers an enhanced role in the coordination of pending cases and consistency of case-law.²⁸

In the third phase of the reform in September 2019, a tenth chamber was added using the same model. Furthermore, the way in which the three-judge formations are composed was adjusted to ensure a mix within the chambers.²⁹ The chambers, composed of five judges, now sit in six formations with three different judges, each presided over by the same president of chamber. Each judge is therefore required to sit with all the other judges in the chamber, which enhances consistency and collegiality in the work of the chamber.

2. Role of the Vice-President

Until September 2016, due to the excess workload of the Court, the Vice-President of the General Court assumed the role of President of Chamber and an actively presiding Judge. The Vice-President was thus participating fully in the judicial activity of the court, like the other presidents of chambers, in addition to his role assisting the President.

In order to meet the increased coordination needs associated with the doubling of the number of judges, the Vice-President's duties changed in September 2016. Since then the Vice-President has had a specific mission, consisting of leading a wide-ranging legal analysis team

²⁸ See CJEU press release No 35/16 of 4 April 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035en.pdf>).

²⁹ It should be noted that, as at 30 September 2020, the General Court consisted of 50 judges. Since the President and the Vice-President are not assigned permanently to a chamber, the remaining 48 judges were assigned to 8 chambers sitting with 5 judges and 2 chambers sitting with 4 judges.

for the purposes of coordination, consistency, assistance in issuing decisions, legal oversight, putting issues into perspective and knowledge-sharing.³⁰

On that basis, the Vice-President oversees the work of working groups (whose role consists, inter alia, of monitoring contributions to the case-law and any discrepancies that arise), prepares case-law analyses, organises training for the legal secretaries and prepares guidelines and documents for assistance in issuing decisions.³¹ The role also involves a prior coordination of cases by means of an early warning system based on the examination of the preliminary reports, the notes on admissibility and the memoranda exchanged in connection with all the cases, even before they are discussed in chambers conferences. That examination is essential in that it seeks to detect whether the solutions proposed by the judge-rapporteur might conflict with existing case-law or those suggested by another judge-rapporteur. It means that a warning system can be implemented during the early stages of the procedure.

In addition, two amendments – which entered into force on 1 December 2018 – were introduced into the Rules of Procedure of the General Court in order to give the Vice-President of the Court the power to assume the role of Advocate General³² and to propose to the plenum, in the same way as the President of the General Court and the chamber initially seized of the case, that a case be referred to an extended chamber of five judges or to the Grand Chamber.³³ These are instruments designed to reinforce the means available to the Vice-President of the General Court to carry out his task of coordinating pending cases and contributing to consistency in the case-law.

3. Establishment of specialised chambers

The system for assigning cases is provided for under Articles 25 and 26 of the Rules of Procedure of the General Court.

Under those provisions, the President of the General Court assigns cases to the chambers. Each president of chamber then submits, for the cases assigned to his or her chamber, a proposal for the appointment of a judge-rapporteur and a court formation (with three judges) to the President of the General Court, who gives a decision.

The criteria according to which cases are to be allocated by the President among the chambers are laid down in a decision of the General Court, published in the Official Journal.³⁴

Until September 2019, those criteria provided that cases were to be allocated across all of the chambers, according to four separate rotas (competition cases, state aid, trade protection measures; intellectual property matters; staff cases; and ‘other cases’³⁵) established on the basis of the order of registration of cases at the Registry, it being understood that the President of the

³⁰ At the same time, the role of Vice-President also entails some judicial functions: substituting the President as the judge hearing applications for interim measures if the President is prevented from doing so, participating in the work of the five-judge formation, on the basis of one case per year and per chamber.

³¹ This task thus supplements that which had hitherto been assigned to the Conference of Presidents of Chambers (which meets twice-monthly), consisting of examining – upon the initiative of the President, the Vice-President or one of the Presidents of Chamber – whether particular cases that raise new or complex points of law should be discussed between the chambers or even referred to the Grand Chamber.

³² It should be noted that, as at 30 September 2020, this power has not been exercised.

³³ Amendments to Article 3(3) and Article 28(2) of the Rules of Procedure of the General Court (OJ 2018 L 240, p.67).

³⁴ OJ 2019 C 372, p.2

³⁵ This category covers a wide variety of subject areas, including: common foreign and security policy (restrictive measures), banking and financial disputes, public procurement, access to documents and agricultural policy.

General Court could derogate from those rotas to take account of the fact that particular cases may be related or to ensure a balanced allocation of the workload.

Those criteria changed significantly in September 2019, with the introduction of two groups of specialised chambers:

- four chambers (the First, Fourth, Seventh and Eighth Chambers) are assigned EU civil service disputes (cases brought under Article 270 TFEU and, as the case may be, Article 50a of the Protocol on the Statute of the Court of Justice of the European Union), in accordance with a rota based on the order of registration of cases at the Registry;
- the other six chambers (the Second, Third, Fifth, Sixth, Ninth and Tenth Chambers) are assigned intellectual property disputes (trade marks, designs and plant varieties).

The remaining cases are allocated among all the 10 chambers according to the two rotation systems previously provided for, namely those concerning, respectively, competition, state aid and trade protection measure cases, and ‘other cases’.

This system enables two specific types of disputes (staff cases and intellectual property) to be dealt with by the two smaller groups of chambers (with their respective 20 and 28 judges) whilst at the same time ensuring that the chamber receives a caseload that covers a wide range of subject areas.

III. ASSESSMENT OF THE EFFECTS OF THE REFORM

According to recital 5 of Regulation 2015/2422, the objective of the General Court’s reform was twofold: to reduce in the near future both the volume of cases pending before the court and the excessive length of the proceedings. Furthermore, in the interests of the authority, consistency, clarity and, ultimately, the quality of the case-law, the increase in the General Court’s capacity to decide cases should also lead to a greater number of cases being referred to an extended chamber consisting of five judges.³⁶

The effects of the reform will thus be assessed in the light of those objectives. However, in order to give the most complete account of the effects of the reform, it was deemed appropriate to base the analysis on a more varied set of quantitative and qualitative indicators, recognised as relevant for assessing the performance of judicial systems.³⁷

³⁶ ‘Activity of the General Court in 2018’ by Marc Jaeger, President of the General Court, Annual Report 2018 – Judicial Activity, p.159. See also CJEU press release No 35/16 of 4 April 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035en.pdf>), which underlines that the new judicial structure of the General Court ‘will facilitate the referral of cases to five-Judge formations’, and the press release of the Council of the European Union of 3 December 2015, which states that the reform ‘will also allow the General Court to decide more cases in chambers of five judges or in grand chamber which will enable a more in-depth deliberation on important cases’ (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

³⁷ See, in that regard, the work carried out by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) under the auspices of the Council of Europe, and by the European Commission, in particular the EU justice scoreboard (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf) and the ‘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>) as well as the various studies conducted in the context of the ‘Justice’ programme.

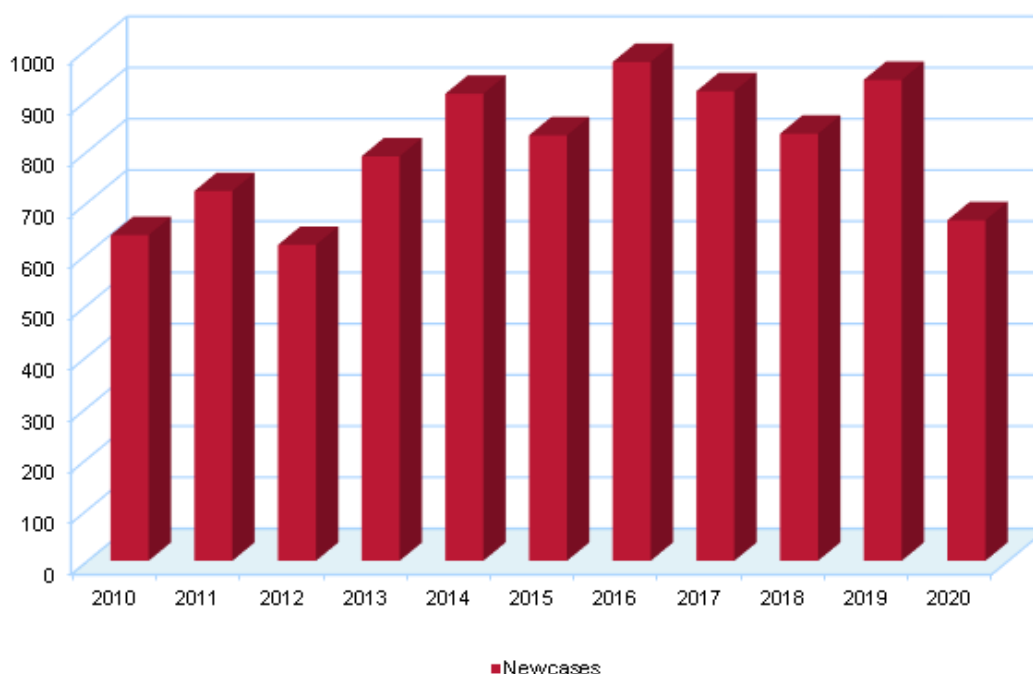
A. Quantitative indicators

1. Trends relating to new cases

Trends in the new cases brought are not, in themselves, an indicator of the performance of the court. They may, however, without being precisely measurable, reflect the degree of confidence of citizens in the court and/or the degree of distrust or dissatisfaction with the defendant institutions, bodies, offices or agencies. Furthermore, the number of cases brought depends on the legislative activity of the latter and on how the jurisdiction of the European Union evolves.

Nevertheless, the number and the nature of new cases both have an impact on the analysis of certain performance indicators (particularly the number of pending cases and, potentially, the number of cases completed) and must, on that basis, first of all be described.

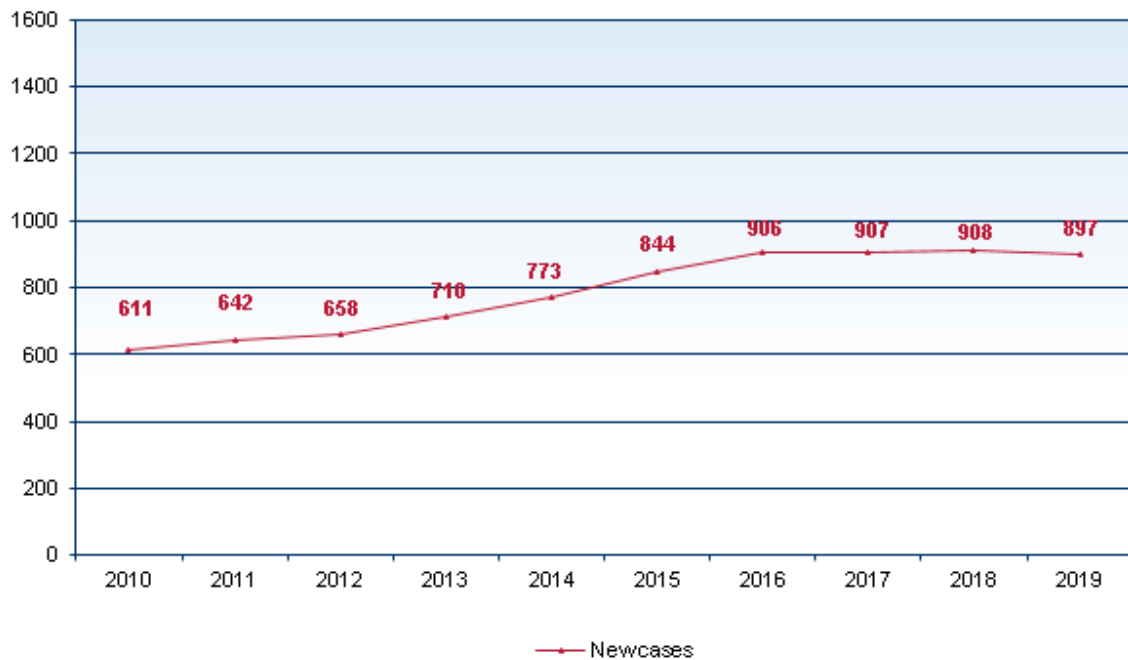
a) Overall figures



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

Data as at 30/09/2020

General activity of the General Court – Three-year averages (new cases)



Three-year averages are calculated by taking into account the data for the year 'n' and for the years 'n-1' and 'n-2'.

Data as at 30/09/2020

The following findings can be drawn from these overall figures:

- in the years preceding the reform, the number of cases brought before the General Court increased regularly, with a growth of around 38% from 2010 to 2015;³⁸
- the implementation of the second stage of the reform, in September 2016, generated an increase in the number of cases brought in connection with the transfer of jurisdiction over staff cases, representing 163 cases in 2016 (123 of which were initially brought before the Civil Service Tribunal and transferred to the General Court) and between 80 and 100 cases every year between 2017 and 2018;
- since 2016, the number of new cases has somewhat stabilised;
- the level of new cases has slightly come down in 2020, due to the public health crisis.³⁹

³⁸ Calculations are based on the three-year averages, which smooth out the sharp ups and downs shown in the annual figures (which are subject to short-term factors) and enable a fairer picture of the overall trends to be gleaned.

³⁹ According to the data as at 15 October 2020, there were 691 new cases.

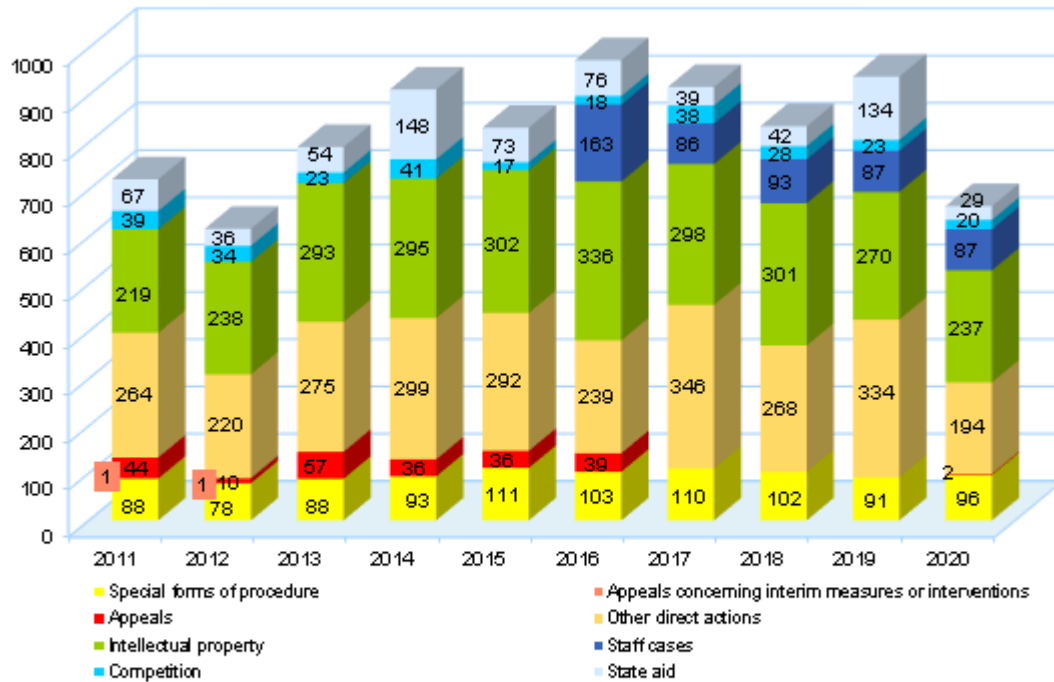
b) Allocation by subject matter

New cases – Subject matter of the action

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Access to documents	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
External action by the European Union	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Accession of new States			1							
Agriculture	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
State aid	67	36	54	148	73	76	33	42	134	29
Overseas Countries and Territories Association			1							
Citizenship of the Union				1					1	1
Arbitration clause	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Economic, social and territorial cohesion	3	4	3	3	5	2	3		3	
Competition – Company mergers	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Competition – Agreements, decisions and concerted practices	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Competition – Public undertakings				1						
Competition – Dominant position	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Culture			1			1				
Financial provisions (budget, financial framework, own resources, combating fraud)		1		4	7	4	5	4	5	4
Company law				1	1					
Law governing the institutions	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Education, vocational training, youth and sport	2	1	2		3	1		1	1	
Employment			2							
Energy	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Registration, evaluation, authorization and restriction of chemicals (REACH Regulation)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Environment	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Area of freedom, security and justice	1		6	1		7		2	1	
Taxation	1	1	1	1	1	2	1	2		
Freedom of establishment				1				1		
Free movement of capital					2	1		1		
Free movement of goods			1		2	1				
Freedom of movement for persons					1	1	1	1	2	
Freedom to provide services		1		1		1				
Public procurement	18	23	15	16	23	9	13	15	10	8
Restrictive measures (external action)	93	53	41	63	55	28	27	40	42	22
Commercial policy	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Common fisheries policy	3		3	3		1	2	3		
Economic and monetary policy	4	3	15	4	3	23	38	27	24	33
Economic and monetary policy – Supervision of credit institutions										1
Common foreign and security policy			2			1			1	
Industrial policy				2						
Social policy	5	1		1		1		1	1	
Intellectual and industrial property	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Consumer protection			1	1	2	1		1	1	1
Approximation of laws			13		1	1	5	3	2	
Research and technological development and space	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Trans-European networks			3				2	1	1	1
Public health	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Social security for migrant workers			1							
Tourism			2							
Transport	1		5	1				1	1	2
Customs union and Common Customs Tariff	10	6	1	8		3	1		2	
Total EC Treaty/TFEU	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
Staff Regulations	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Special forms of procedure	88	78	88	33	111	103	110	102	91	96
OVERALL TOTAL	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Data as at 30/09/2020

New cases – Nature of proceedings¹



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

¹On 1 September 2016, 123 staff cases and 16 special forms of procedure in this area were transferred to the General Court.

Data as at 30/09/2020

The following trends can be observed from the analysis of this data:

- the steady number and predominance of intellectual property cases, representing around one third of all new cases brought;⁴⁰
- the steady number of disputes involving staff;
- a degree of stability in the level of competition litigation, which remains low (about 20 applications per year on average since 2015) but for which the individual caseload (in terms of volume and complexity) is far higher than the average for cases in other areas;
- the importance of state aid disputes, for which the caseload is also characterised by its volume and level of complexity;
- a steady number of recurring disputes, representing a limited number of cases: trade protection measures, access to documents, public procurement, agriculture;
- the exposure of the court to the legislative, regulatory and decision-making activity of the institutions, bodies, offices and agencies, as illustrated by the emergence of cases – sometimes numerous and complex – in new fields, such as disputes concerning restrictive measures under the CFSP, disputes in the field of chemical substances⁴¹ or, more recently, disputes related to prudential rules in banking and finance.

⁴⁰ It must, however, be pointed out that those cases individually represent a significantly lower workload than the average workload of cases in other areas (with the exception of special forms of procedure, which have a lower workload average than that of intellectual property cases).

⁴¹ Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing

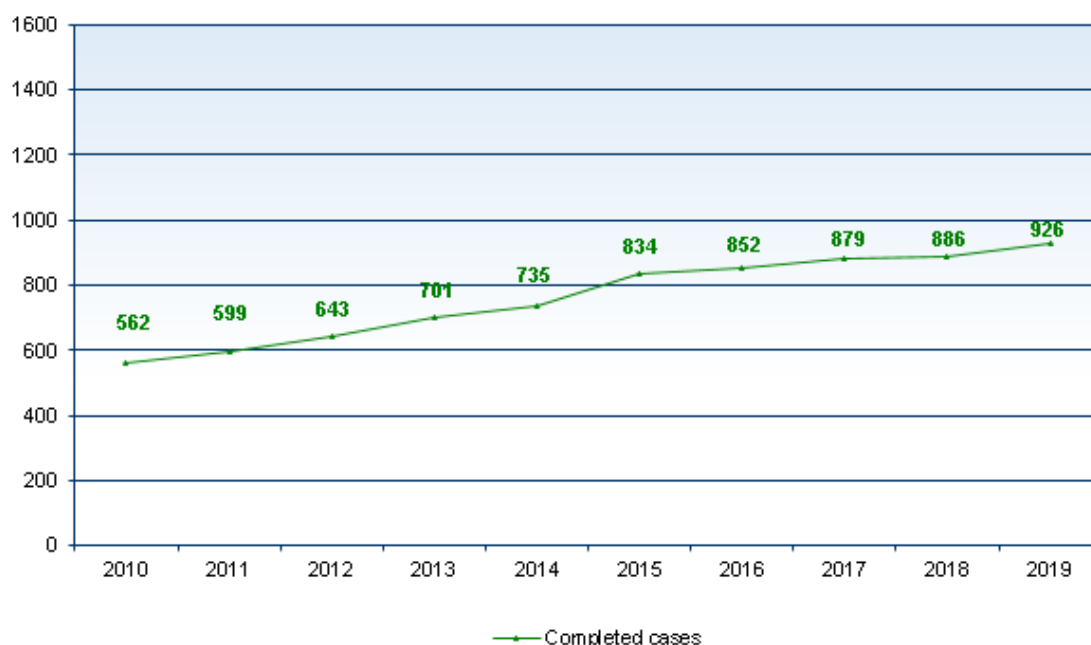
CONCLUSION

Implementation of the reform was accompanied by a slight increase (of around 5 to 10%) in the number of new cases, corresponding to the transfer of jurisdiction in staff cases. Since 2016, the number of cases brought can be regarded as stable overall, albeit with a slight reduction in 2020 due to the public health crisis.

2. Trends relating to cases completed

The number of cases closed each year depends on the resources allocated, the efficiency of the working methods and, potentially, the number of new cases brought.

General activity of the General Court – Three-year averages (completed cases)



Three-year averages are calculated by taking into account the data for the year 'n' and for the years 'n-1' and 'n-2'.

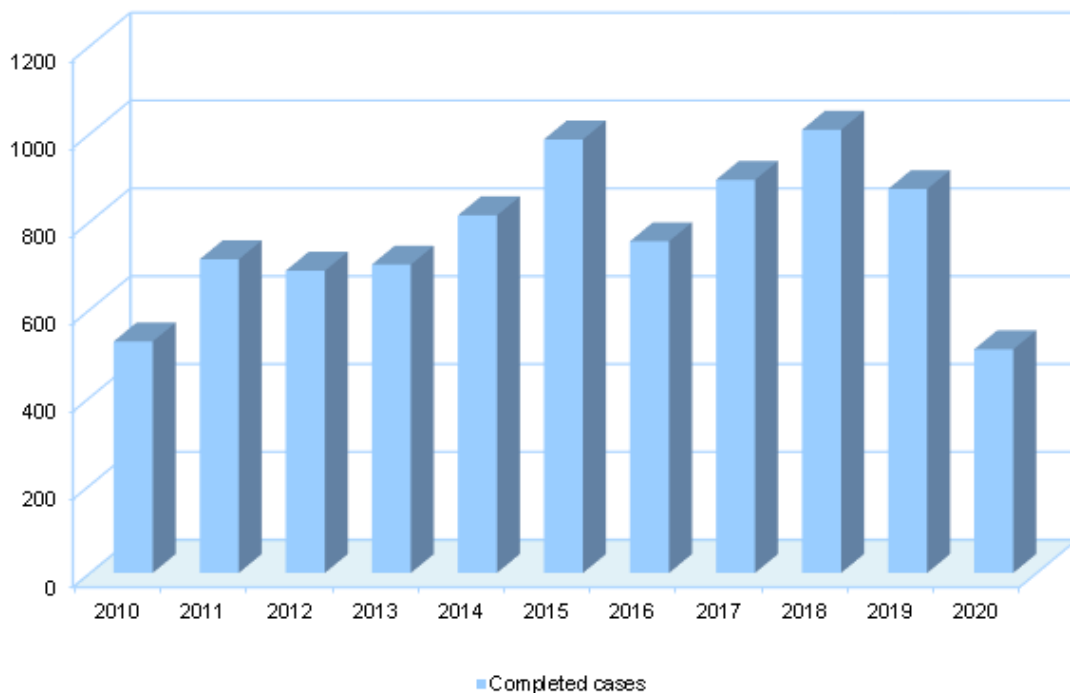
Data as at 30/09/2020

It is apparent from the three-year average figures shown above that the number of completed cases has been constantly increasing since 2010. This increase has followed this pattern since the implementation of the reform.

By studying the yearly data, however, this finding can be described and qualified further. Thus, with regard to the number of cases completed:

a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC (OJ 2007 L 136, p.3).

- in 2015 – the year prior to implementation of the first two phases of the reform – there was a peak, with 987 cases;
- in 2016 the number fell to 755 cases, followed by an initial increase in 2017 (+18.5%) and then a second one in 2018 (+12.7%), reaching 1009 cases, which was a historical record for the Court;
- in 2019 the number dropped (-13.4%) to 874 cases;
- during the 4 years preceding the reform (from 2012 to 2015), the General Court decided on average 797.7 cases per year; over the 4 years since the first phase of the reform (from 2016 to 2019), it decided on average 883.2 cases per year, representing an increase of 10.7%;
- in 2020 the number fell during the first three quarters; based on an extrapolation to a full year, this would work out at approximately 700 cases.⁴²



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Completed cases	527	714	688	702	814	987	755	895	1 009	874	509

Data as at 30/09/2020

It is difficult to draw definitive conclusions from this analysis, since not enough time has yet passed to assess the results of a staggered reform, the first phase of which took place in April 2016 and the last phase in September 2019.

Nevertheless, it may be relevant that the 2 years in which there was a drop in productivity (2016 and 2019) were years when both a partial renewal and implementation of the phases of the reform took place. On those two occasions, experienced judges left the court and were replaced by new judges, and additional judges were appointed. The court had to alter both its structure and its working methods to adapt to the growing size of the institution. Furthermore, each

⁴² According to the data as at 15 October 2020, 599 cases were completed.

triennial rotation brings about a reorganisation of the chambers and the reassignment of certain cases (20% of all pending cases had to be reallocated to another judge-rapporteur in September 2019, which had an impact on the preliminary investigation and hearing of several cases).

These exceptional circumstances ⁴³ could not, objectively, have failed to have an impact on the efficiency of the court. That impact is particularly visible when comparing the respective results of the first three quarters of the calendar year and the fourth quarter, which was the period immediately after the three-yearly rotation and the implementation of the second phase and third phase of the reform (which took place in September 2016 and 2019).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Completed cases <i>Full year</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Completed cases <i>Q1-Q3</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Completed cases <i>Q4</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

This table shows that the fall in productivity observed in 2019 was due to a particularly unproductive fourth quarter (-52.4% compared with the same period in 2018) while the first three quarters show a high level of activity (+9.2% compared with the same period in 2018). The same phenomenon can be observed in 2016, and in 2013 – also a partial renewal year.

The General Court’s actual capacity to decide cases could only, in normal circumstances, have been assessed at the end of 2020 at the earliest. However, the effects of the public health crisis, in particular the fact that the General Court could not set any hearings between 16 March and 25 May 2020 and the practical difficulties encountered since then, means that the 2020 results cannot be regarded as representative.

CONCLUSION

The implementation of the reform was combined with an overall increase in the number of cases closed and enabled the court to reach a record high of cases completed in 2018. However, firstly the fact that so little time has passed since the last phase of the reform and, secondly, the impact of the triennial rotations on the General Court’s efficiency along with its reorganisation in 2016 and 2019, mean that it is not possible to assess fully, as yet, the effects of the reform on the General Court’s case handling capacity. This is especially so since 2020 cannot be regarded as a representative year due to the disruption caused by the public health crisis.

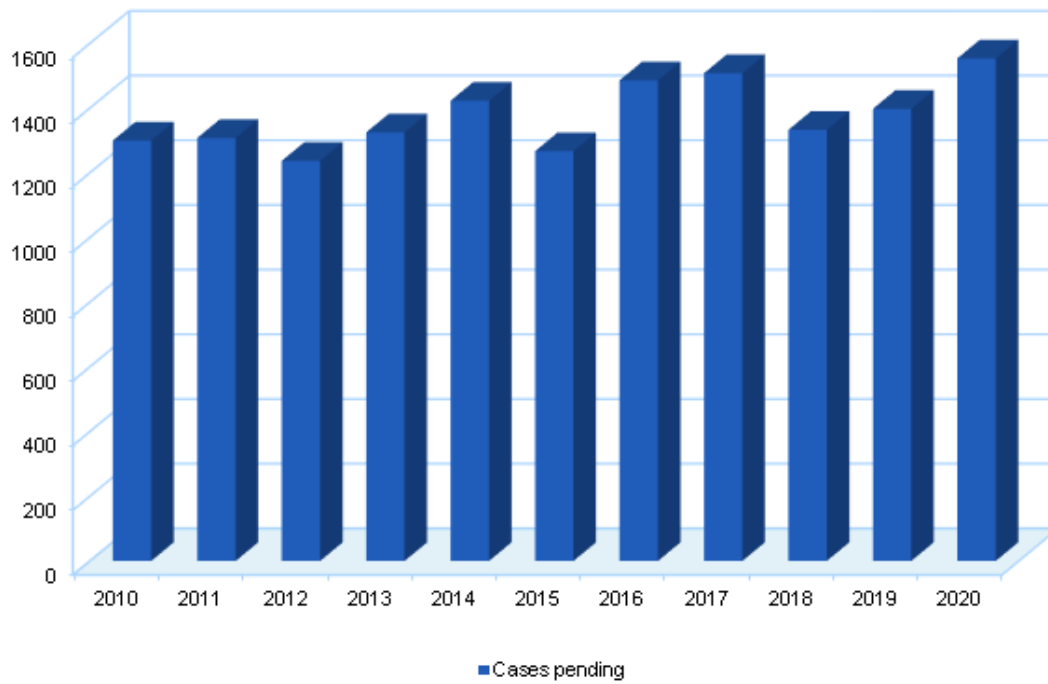
3. Trends relating to cases pending

Pending cases are an indicator of the overall workload of the court at a given moment. Their number depends on the number of incoming cases against the number of cases completed. A fall in the number of cases pending is one of the objectives of the reform, in accordance with recital 5 of Regulation 2015/2422.

⁴³ Of the 50 judges in office on 30 September 2020, only 14 of them (30%) had taken up their duties before the implementation of the reform.

a) Overall figures

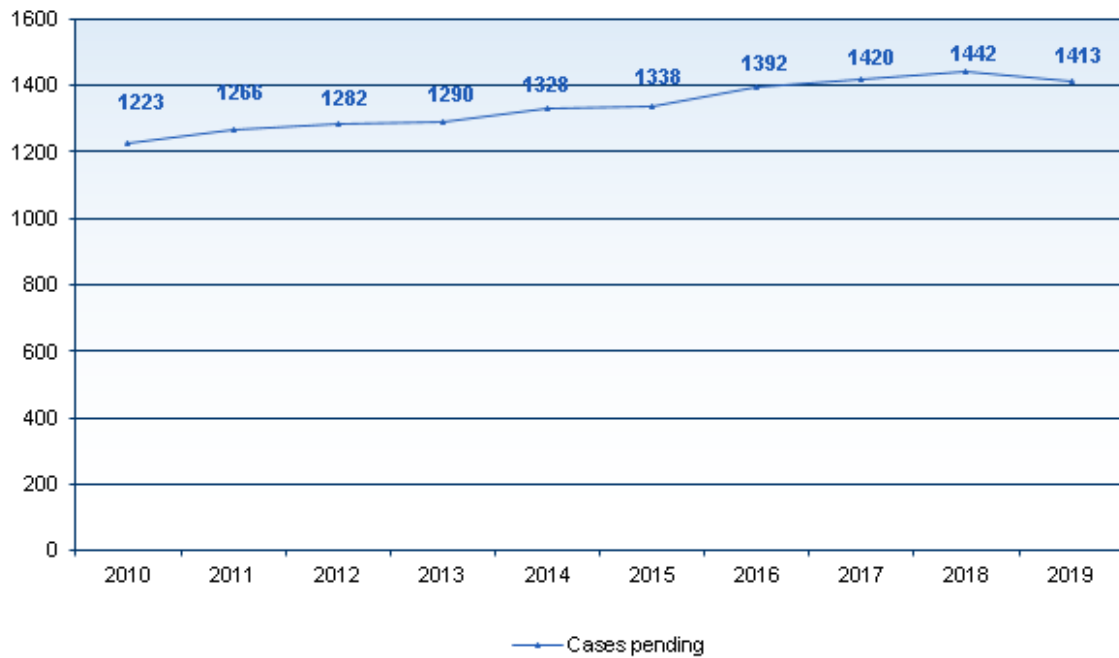
General activity of the General Court – Cases pending



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cases pending	1 300	1 308	1 237	1 325	1 423	1 267	1 486	1 508	1 333	1 398	1 554

Data as at 30/09/2020

General activity of the General Court – Three-year averages (cases pending)



Three-year averages are calculated by taking into account the data for the year 'n' and for the years 'n-1' and 'n-2'.

The above data shows that, following an increase in 2016 and 2017 that was linked, in particular, to the transfer of cases from the Civil Service Tribunal (123 cases) and a large group of related banking and financial cases brought (99 cases), the number of pending cases fell significantly in 2018 (-175 cases, representing an 11.6% drop).

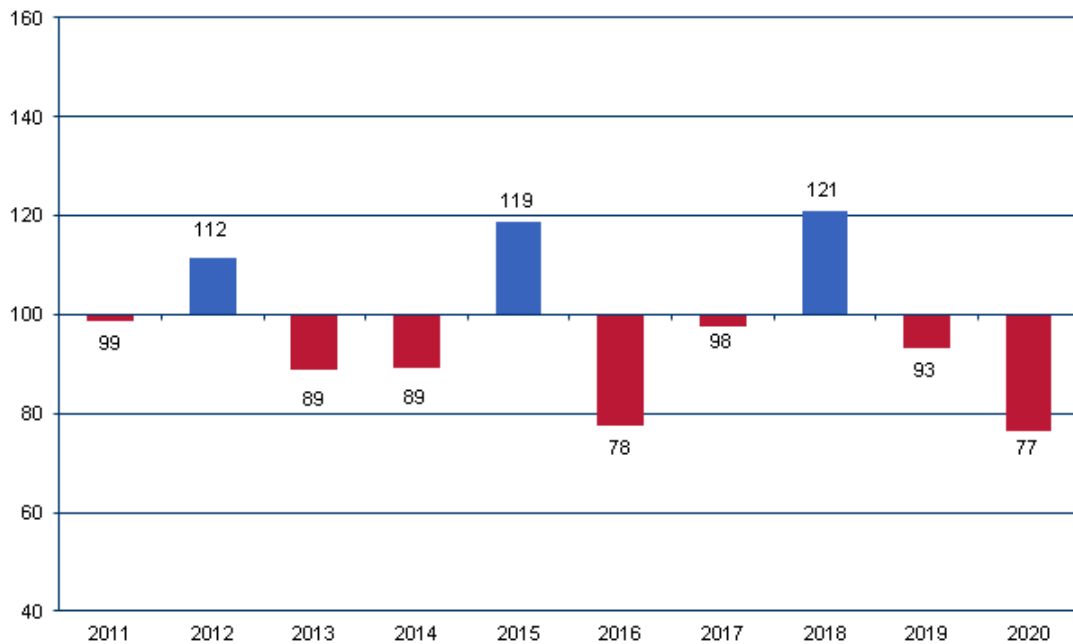
The increase in the number of pending cases in 2019 and 2020 is still, however, a cause for concern.⁴⁴ It could perhaps be explained, at least in part, by the fall in productivity examined previously, following the partial renewal and the complete overhaul of the judicial structure in 2019, in combination with the public health crisis. The General Court will need to employ all the internal resources it can to respond to this unsatisfactory finding as quickly as possible, so that it may be considered a mere passing trend.

The case clearance rate of 121% witnessed in 2018 gives an indication of the performance that the court is capable of once fully operational.

⁴⁴ According to the data as at 15 October 2020, there were 1 490 cases pending.

General activity of the General Court –

Clearance rate



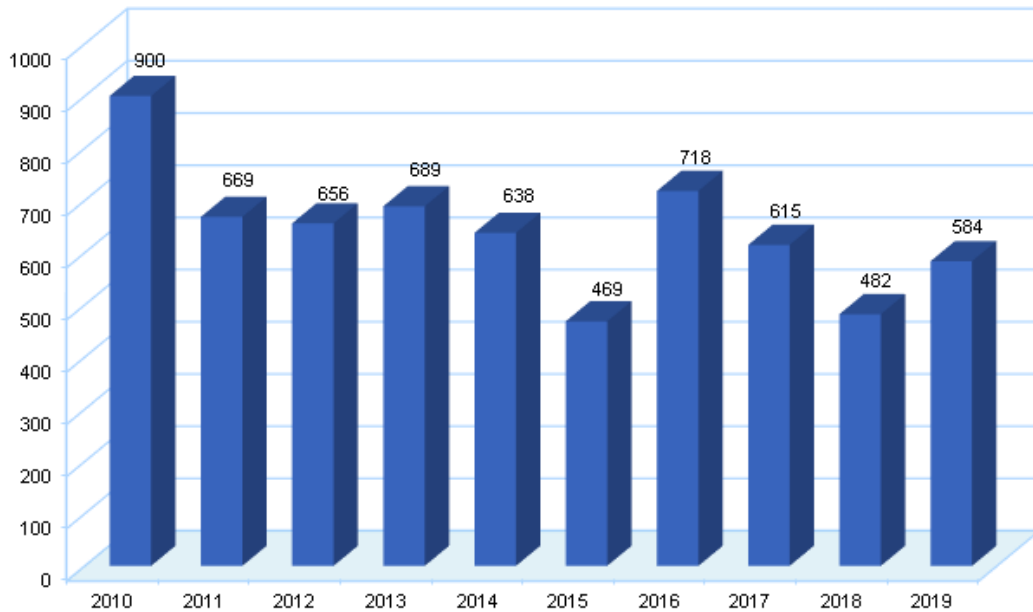
Expresses the ratio of completed cases to new cases, as a percentage. A value greater than 100 % indicates that more cases were completed than new ones brought in that particular year.

The clearance rate is an indicator defined by the Council of Europe's CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) and reproduced in the European Commission's EU Justice Scoreboard.

Data as at 30/09/2020

It should also be pointed out that the theoretical duration of pending cases underwent a gradual improvement after the increase which occurred in 2016 as a result of the transfer of staff cases. This figure expresses the time, in number of days, needed to dispose of the number of pending cases by the end of the year, based on the number of completed cases during that same year.

**General activity of the General Court –
Theoretical expiry period of the number of pending cases ('disposition time')**

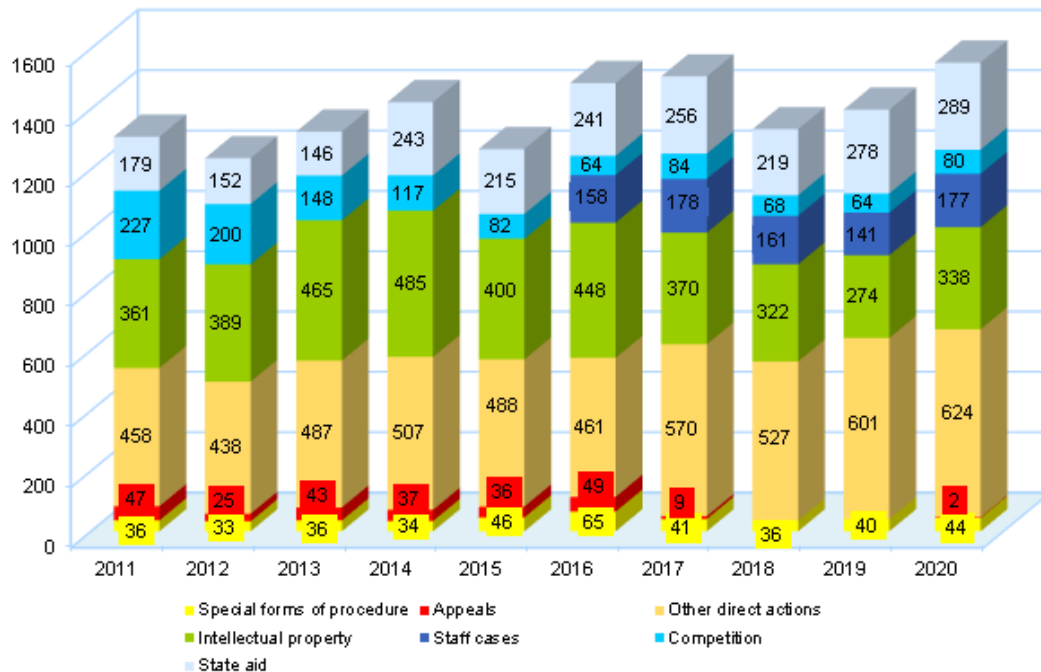


Expresses in number of days the time needed to settle the number of pending cases by the end of the year, based on the number of completed cases during that same year.

Disposition time is an indicator defined by the Council of Europe's CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) and reproduced in the European Commission's EU Justice Scoreboard.

b) Additional data

Cases pending – Nature of proceedings



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1 308	1 237	1 325	1 423	1 267	1 486	1 508	1 333	1 398	1 554

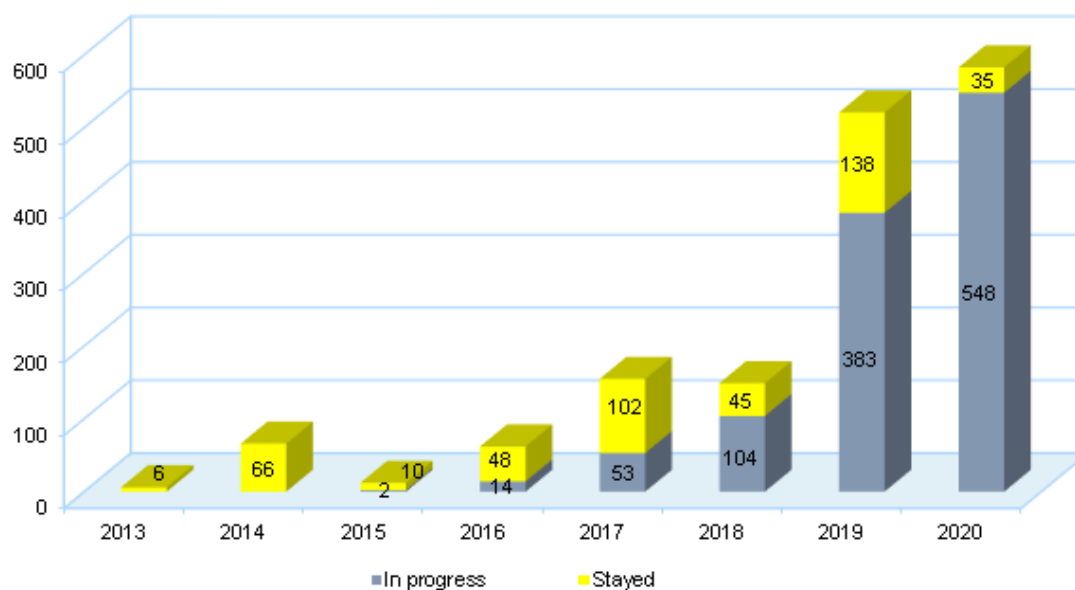
Data as at 30/09/2020

The allocation of pending cases by subject matter in 2020 reveals:

- an upward trend in the ‘other direct actions’ category, which is partly explained by the existence of two large groups of related cases (representing almost 200 cases) in the field of banking and finance, on the one hand, and pension rights of former Members of the European Parliament, on the other;
- a continuing significant proportion (more than 20%) of intellectual property cases;
- the relative stability, since 2016, of cases relating to staff matters, competition and state aid.

Cases pending – Breakdown by year case was brought

Breakdown in 2020



Year case brought	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	6	66	12	62	155	149	521	583

Data as at 30/09/2020

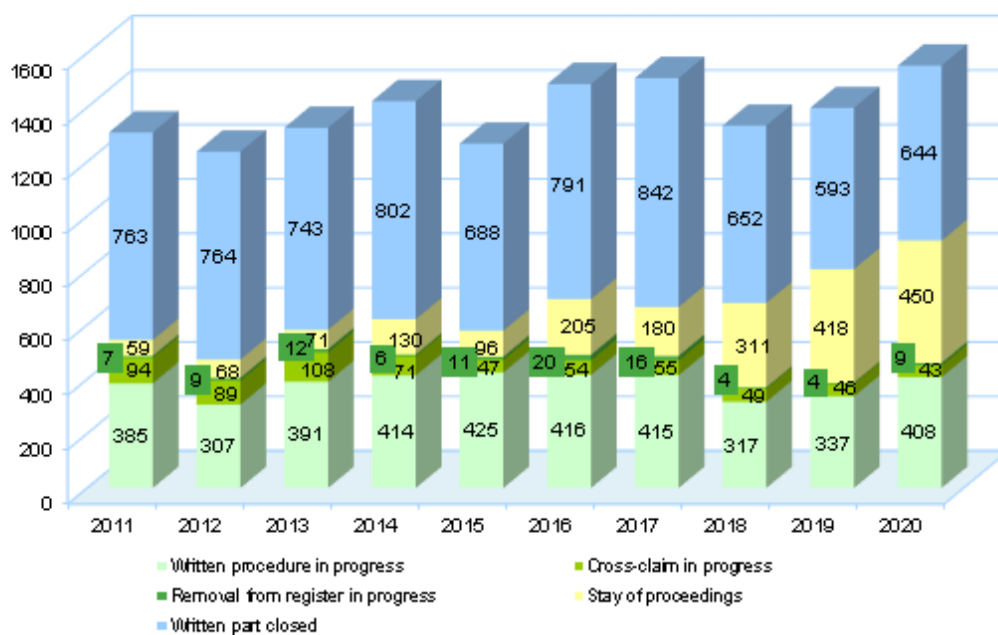
This data shows that nearly 80% of cases pending at the General Court are cases that were brought recently (from 2018 to 2020) and that more than 70% of the cases pending have been brought since 2019. Cases which were brought before 2017 have either had a stay of proceedings or are ongoing cases which had previously experienced a stay of proceedings.

Among the pending cases, it is interesting to note that a large, historically unprecedented number of cases, have had proceedings stayed. A stay of proceedings is a procedural decision based on Article 69 of the Rules of Procedure of the General Court that has the effect of suspending all procedural time limits.⁴⁵ Several situations may justify the stay of proceedings: the request of a main party with the agreement of the other main party, where there is a related or linked case pending before the Court of Justice (an appeal or question referred for a preliminary ruling) for which the outcome should be awaited in order for the General Court to

⁴⁵ With the exception of the time limit for an application to intervene set out in Article 143(1) of the Rules of Procedure.

be able to rule on the case, or in other particular cases where the proper administration of justice so requires (for example in groups of related cases, where the General Court has identified one or more test cases). Using a stay of proceedings may be an efficient way to handle cases, since the legal reasoning adopted either by the General Court in a test case or by the Court of Justice in a related or linked case may be transposed to stayed proceedings that raise the same point of law. Even if the number of cases with stayed proceedings is very high, it should be pointed out that six groups of cases alone – each concerning the same points of law – represent more than 70% of all the stayed proceedings. Nevertheless, it is important for the General Court to ensure that the audi alteram partem principle can be fully observed after the resumption of proceedings that have been stayed.

Cases pending – Stage of proceedings



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1 308	1 237	1 325	1 423	1 267	1 486	1 508	1 333	1 398	1 554

Data as at 30/09/2020

In the above graph, cases which are ready for analysis by the judge-rapporteur are those in which the written part of the procedure is closed. The volume of this category of cases, which is an indicator of the court’s current workload, has decreased significantly in absolute terms since the implementation of the reform. This decrease is all the more significant when the volume of cases in which the written part of the procedure is closed is contrasted against the number of judges.

During the 3 years preceding the implementation of the reform, the average number of cases in which the written part of the procedure was closed was 26.6 cases per judge. As at 30 September 2020, that number was 12.9 cases per judge.⁴⁶ Although this reduction in

⁴⁶ Calculation based on 30 September 2020.

workload is real, it should be noted that the number of legal secretaries assigned on average to each judge has, at the same time, also decreased,⁴⁷ albeit to a lesser extent.

However, an assessment of the average workload must also take into consideration all the cases in which each judge sits and not only the cases in which they act as judge-rapporteur. Decisions given by the courts of the European Union are the result of collegiate work in which all the judges in the chamber hearing a case actively participate. As is apparent from the analysis carried out below (see III.B.1. below), the number of cases referred to an extended chamber, which was very low before the reform, increased as soon as the reform was implemented. Thus, while 1.1% of the cases completed in 2015 were dealt with by a chamber of five judges, this figure rose to around 6.7% in 2019 and 8.6% in 2020. The working time that judges spend acting as sitting judges has therefore increased as part of the drive for quality.

CONCLUSION

The number of pending cases, following a transitional increase related to the transfer of civil service cases, decreased in 2018 as a result of the implementation of the reform. An analysis of the number of cases pending when this report was drawn up reveals an increasing proportion, among these, of cases with stayed proceedings and a substantial reduction in the average workload per judge-rapporteur. At the same time, the working time that judges spend acting as sitting judges has increased in a drive for quality. The increase in the number of cases pending in 2019 and 2020 is a cause for concern even if it can be considered to be linked, at least in part, to a partial renewal and complete reorganisation of the court in September 2019 on the one hand, and the public health crisis on the other. The General Court will need to employ all the internal resources it can to respond to this unsatisfactory finding as quickly as possible, so that it may be considered a mere passing trend.

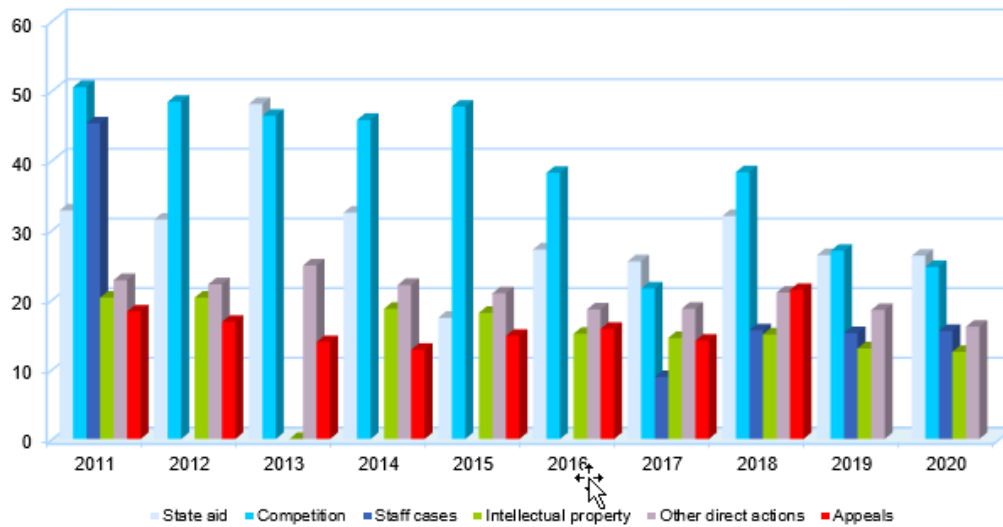
4. Trends related to the length of proceedings

The excessive length of proceedings before the General Court lies at the origin of the European Union's judicial architecture reform. The right to have one's case judged within a reasonable time is a facet of the right to an effective remedy, enshrined in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Moreover, in commercial litigation, slowness in the handling of disputes has a negative impact on the situation of the companies involved. Length of proceedings is therefore a key performance indicator for courts. On that basis, reducing the length is one of the objectives of the reform, in accordance with recital 5 of Regulation 2015/2422.

⁴⁷ Taking into account the nine legal secretaries assigned to the chambers between 2014 and 2016 and the implementation of the third phase of the reform, which entailed no change in the number of legal secretary posts, the reduction in the number of legal secretaries assigned on average to each judge is approximately 22%.

a) Overall figures

Length of proceedings (in months) - Cases disposed of by judgment or order



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
State aid	32.8	31.5	48.1	32.5	17.4	27.2	25.5	32.0	26.4	26.3
Competition	50.5	48.4	46.4	45.8	47.7	38.2	21.6	38.3	27.0	24.7
Staff cases	45.3						8.9	15.6	15.2	15.5
Intellectual property	20.3	20.3	18.7	18.7	18.1	15.1	14.5	15.0	13.0	12.5
Other direct actions	22.8	22.2	24.9	22.1	20.9	18.6	18.7	21.0	18.5	16.1
Appeals	18.3	16.8	13.9	12.8	14.8	15.8	14.1	21.4		
All cases	26.7	24.8	26.9	23.4	20.6	18.7	16.3	20.0	16.9	15.1

Data as at 30/09/2020

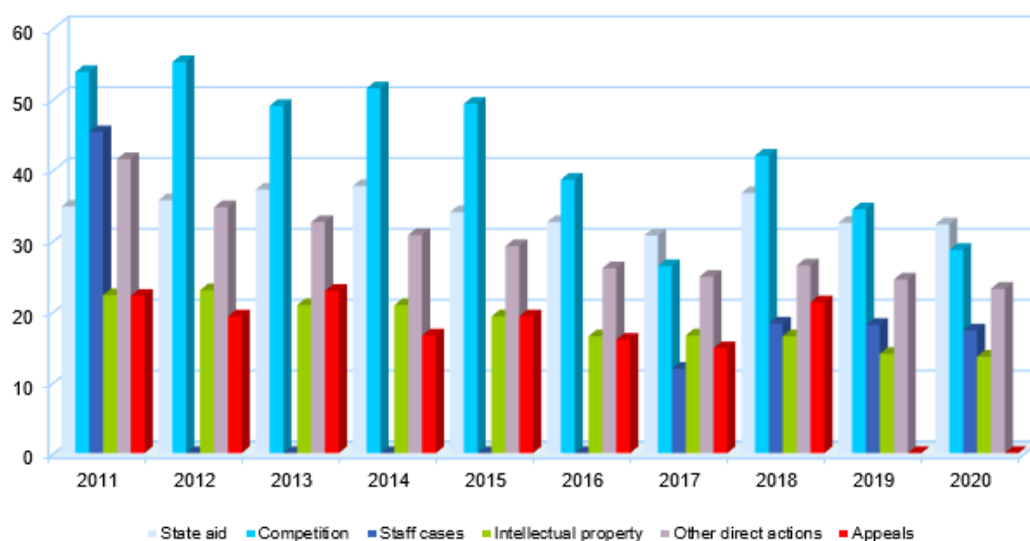
The drive to reduce the length of proceedings began in 2013; disposition times continued to come down when the reform was implemented, reaching the lowest levels in the history of the court. The length of proceedings in 2019 is thus 16.9 months on average, which represents a reduction of 3.7 months (-18.0%) compared with 2015. However, this time reduction, which was again confirmed in 2020,⁴⁸ is unequally distributed in terms of the subject matter of litigation.⁴⁹

Through an analysis of the length of proceedings in relation only to cases disposed of by a judgment (with or without a hearing) it is possible to report on the situation as regards cases where there has been a full examination by the court (cases disposed of by an order, which are excluded from this data, undergo a more summary examination and proceedings, taking into consideration the grounds for disposing of the case).

⁴⁸ It should be noted, however, that the proportion of cases closed by means of an order was particularly high during the first three quarters of 2020 (49% of cases closed by an order), which in part explains that finding.

⁴⁹ As regards staff cases in particular, the length of proceedings has not changed.

Length of proceedings (in months) - Cases disposed of by judgment



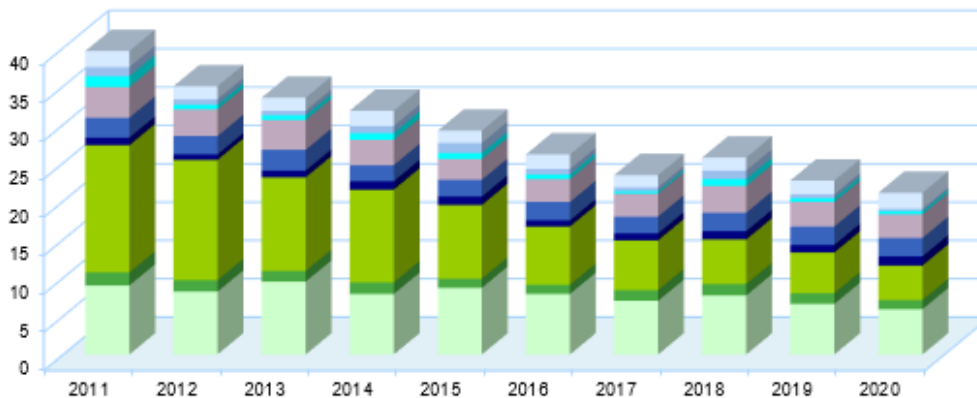
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
State aid	34.8	35.7	37.2	37.7	34.0	32.6	30.7	36.7	32.5	32.3
Competition	53.8	55.2	49.0	51.5	49.3	38.6	26.4	42.0	34.4	28.7
Staff cases	45.3						11.9	18.3	18.1	17.3
Intellectual property	22.3	23.0	20.9	20.9	19.3	16.5	16.6	16.5	14.0	13.6
Other direct actions	41.5	34.7	32.6	30.8	29.2	26.1	24.9	26.5	24.5	23.2
Appeals	22.2	19.3	22.9	16.6	19.3	16.0	14.8	21.3		
All cases	34.6	31.5	30.5	28.4	25.5	22.1	19.5	23.3	19.7	17.9

Data as at 30/09/2020

The reduction seen here is even more marked. The length of proceedings for cases closed by means of a judgment in 2019 is thus 19.7 months on average, a reduction of 5.8 months (-22.7%) compared with 2015, and that trend was confirmed again during the first three quarters of 2020 (17.9 months on average). The reduced length is particularly noticeable in competition cases and intellectual property cases. It is, however, more limited in the field of state aid and staff cases.

b) Additional data

**Length of proceedings per stage of procedure (in months) -
Cases disposed of by judgment (with a hearing)**



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Written part of the procedure	9.0	8.2	9.5	7.9	8.7	7.9	7.0	7.7	6.6	5.9
Translation of written pleadings finished	1.7	1.5	1.4	1.5	1.2	1.2	1.4	1.5	1.4	1.2
Preliminary report	16.6	15.7	12.2	12.1	9.6	7.6	6.5	5.8	5.3	4.5
Conference	1.0	0.7	0.9	1.1	1.1	0.8	0.9	1.1	1.0	1.2
Setting hearing date	2.6	2.4	2.7	2.1	2.2	2.4	2.2	2.4	2.4	2.4
Deliberations	4.0	3.5	3.9	3.3	2.7	3.0	3.0	3.5	3.2	3.1
Reading	1.4	0.6	0.6	0.9	0.8	0.6	0.3	0.9	0.5	0.4
Correction	1.2	0.7	0.6	0.9	1.3	0.7	0.5	1.1	0.5	0.3
Translation of judgments	2.1	1.7	1.7	2.0	1.6	1.9	1.6	1.7	1.8	2.1
Total	39.6	35.0	33.5	31.8	29.2	26.1	23.4	25.7	22.7	21.1

Data as at 30/09/2020

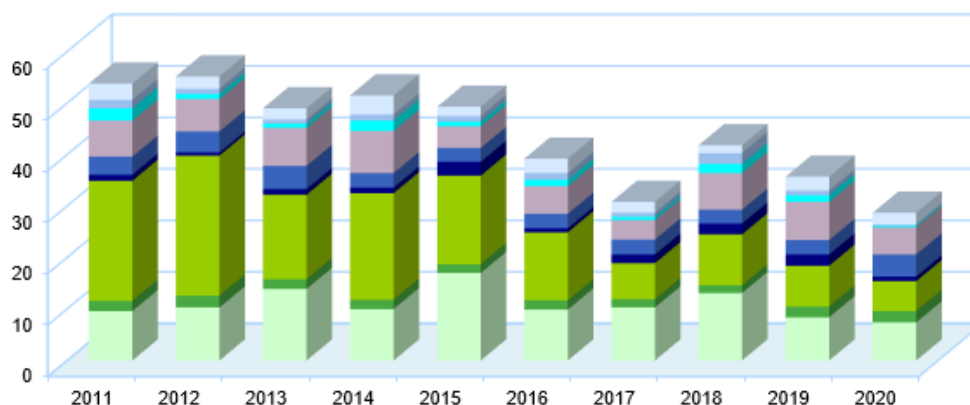
The above data indicates the length of proceedings for each stage of the procedure in respect of cases closed by a judgment in which a hearing took place. These are the cases that undergo the most comprehensive investigation by the General Court and are generally cases of the greatest importance. The reduction in the length of proceedings can be observed in similar proportions (-6.5 months between 2015 and 2019, or -22.3%). The first three quarters of 2020 show a further reduction (-1.6 months or -7.0%).

It is interesting to note that the stage of the procedure entitled ‘Preliminary report’ became very noticeably shorter: from 9.6 months in 2015 to 5.3 months in 2019 (-4.3 months or -44.8%) and to 4.5 months in 2020 (a further 15.0% drop). This stage is the period between when the last written pleadings of the parties are translated into the language of deliberation and the submission – by the judge-rapporteur – of the preliminary report⁵⁰ to the chamber. It includes not only the length of preparation time, as such, of the analysis document, but also the period during which the case may have had to wait because of priority being given to other cases (mainly older cases). The substantial reduction in the time taken up by this stage of a case’s progression through the court shows that the reform has facilitated greater availability of judge-rapporteurs and their offices, as well as a more fluid case management process.

That finding is even more striking with regard to competition cases closed by a judgment in which a hearing was held.

⁵⁰ The preliminary report is the document in which the judge-rapporteurs set out their analysis of the facts and the points of law in the case, as well as the procedural options that they recommend. It is a key document for dealing with the case.

**Length of proceedings per stage of procedure (in months) -
Competition cases disposed of by judgment (with a hearing)**



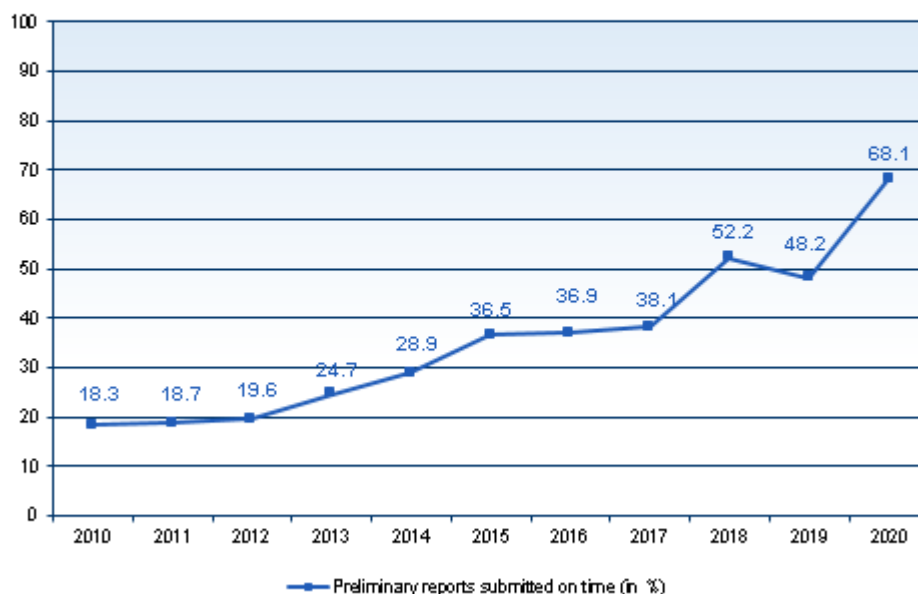
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Written part of the procedure	9.6	10.3	13.9	10.0	17.0	9.9	10.3	13.1	8.4	7.4
Translation of written pleadings finished	2.0	2.3	1.9	1.8	1.7	1.8	1.6	1.5	2.1	2.2
Preliminary report	23.3	27.2	16.4	20.7	17.2	13.2	7.0	9.9	7.9	5.8
Conference	1.2	0.6	1.1	1.1	2.7	0.8	1.7	2.1	2.2	0.9
Setting hearing date	3.5	4.1	4.5	2.8	2.7	2.8	2.9	2.7	2.8	4.3
Deliberations	7.0	6.3	7.4	8.2	4.2	5.4	3.8	7.1	7.4	5.3
Reading	2.4	1.0	0.8	2.0	0.9	1.2	0.6	1.8	1.3	0.3
Correction	1.6	1.0	0.8	1.2	1.1	1.3	0.8	2.1	0.9	0.2
Translation of judgments	3.2	2.4	2.2	3.7	1.8	2.8	2.1	1.5	2.7	2.3
Total	53.8	55.2	49.0	51.5	49.3	39.2	30.8	41.8	35.7	28.7

Data as at 30/09/2020

The length of the ‘Preliminary report’ stage fell from 17.2 months in 2015 to 7.9 months in 2019, a drop of 9.3 months (-54%). That trend was confirmed in 2020 (-26.6% compared with 2019).

The fact that the judge-rapporteurs are looking at case files earlier than before is also corroborated by the data regarding compliance with the internal deadlines for submission of the preliminary report, despite the fact that the time limit set for intellectual property cases was shortened by 25%, applying from September 2018 onwards. The graph below shows the trend since 2010 in the percentage of preliminary reports submitted within the time limits set by the General Court. Even if the rate of compliance with internal deadlines is still not 100%, the trend is favourable.

Rate of compliance with time limit for submission of preliminary report



Data as at 30/09/2020

CONCLUSION

Implementation of the reform has had a significantly favourable impact on the length of proceedings. However, the reduction observed is distributed unequally among the different fields of law which disputes arise. There is a particularly marked reduction for competition cases and intellectual property cases. A detailed analysis of the length of the stages in the procedure shows that this quicker turnaround stems from a more fluid case management process, which was facilitated thanks to the resources allocated to the court under the reform. This reduction in length will need to increase and will also need to apply to types of cases which, at present and on the whole, have seen only a slight reduction or perhaps none at all (state aid and staff cases in particular).

B. Qualitative indicators

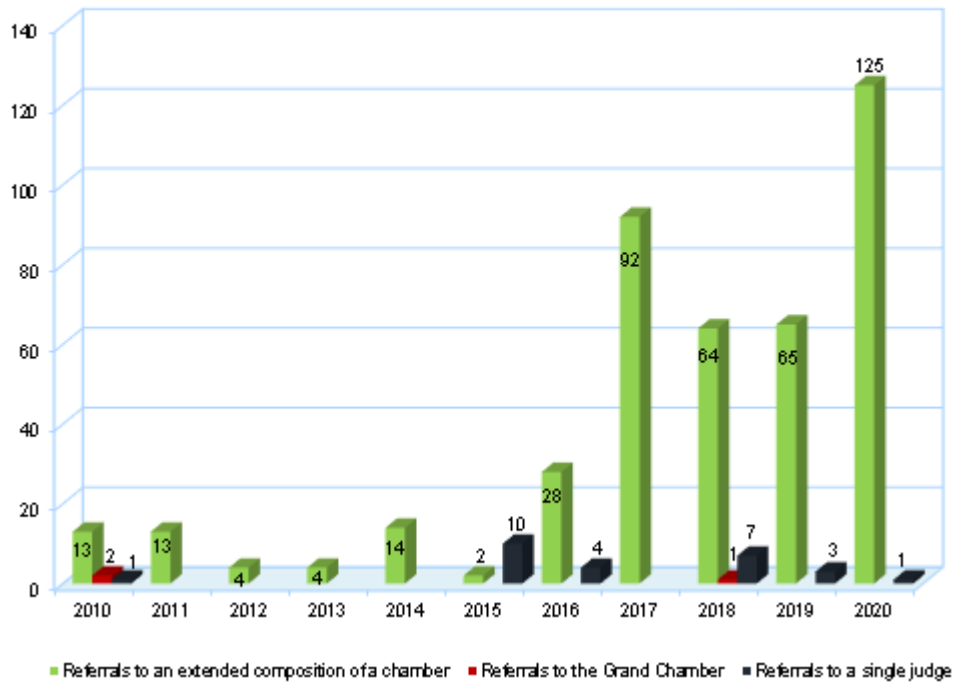
1. Composition of the formations of the court

One of the objectives of the reform was to facilitate the referral of cases to a chamber larger than the three-judge composition (to a chamber of five judges or the Grand Chamber). Formations of the court (chambers) comprising more judges are effective in generating a more thorough debate and providing a greater representation of the legal systems, and they also strengthen the authority and consistency of the case-law.

Under Article 28(1) of the Rules of Procedure, '[w]henever the legal difficulty or the importance of the case or special circumstances so justify, a case may be referred to the Grand

Chamber or to a Chamber sitting with a different number of Judges'. The referral decision is taken by the plenum of the General Court following a proposal by the chamber hearing the case, the Vice-President or the President of the General Court.

Number of cases referred to an extended composition of a chamber, the Grand Chamber or a single judge



Data as at 30/09/2020

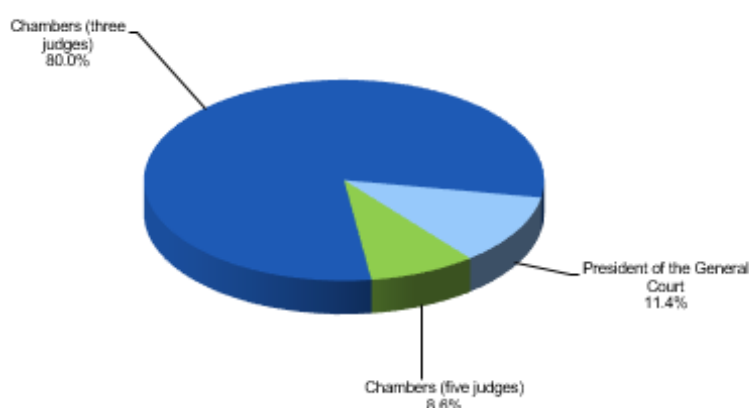
It can be observed that the number of cases referred to an extended chamber (the breakdown by year is based on the date of the referral decision) dipped to very low levels until 2015 and then increased as soon as the reform was implemented, moderately at first in 2016, and then more noticeably from 2017 onwards. Referrals before a single judge remain at very modest numbers, and referrals to the Grand Chamber since 2010 have been rare.

Decisions to refer cases to extended compositions of chambers with five judges have a slight time lag as regards the breakdown of judgments handed down by type of formation hearing the case, considering the time needed to deal with cases between the referral and the issuing of the judgment (chamber conference, potential measures of organisation of procedure, convening and holding the hearing, deliberations, translation).

The figures displayed below show that decisions to refer to five-judge chambers taken during the continuation of the implementation of the reform from 2016 onwards are reflected in the proportion of cases completed (by a judgment or by an order) by five-judge chambers in 2018 (8.6%), 2019 (6.7%) and 2020 (8.6%), given that on average only 1.8% of cases were disposed of in five-judge chambers between 2011 and 2015. Overall, however, the three-judge composition remains by far the most frequently employed court formation, representing an average of 85% of the cases disposed of between 2018 and 2020 (to 30 September).

Completed cases – Formation hearing the action

Breakdown in 2020



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total
Appeal Chamber	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
President of the General Court		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Chambers (five judges)	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Chambers (three judges)	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Single judge													1	8	9
Total	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

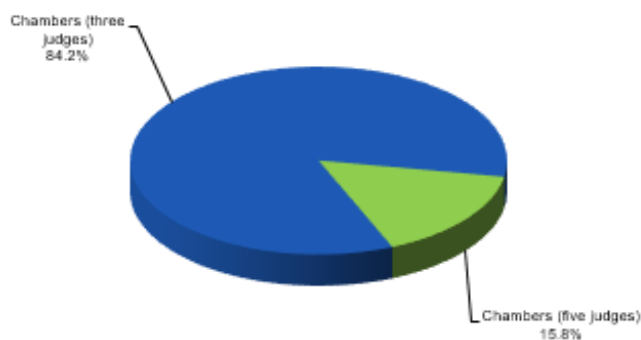
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total	Judgments	Orders	Total
Grand Chamber											1	1			
Appeal Chamber	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
President of the General Court		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Chambers (five judges)	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Chambers (three judges)	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Single judge	5		5				5		5	5		5			
Total	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

Data as at 30/09/2020

As regards solely cases disposed of by means of a judgment, from 2018 to 2019, 134 judgments were delivered by chambers of five judges, which is more than the total for the whole 2010-2017 period (83 judgments). Generally speaking, the proportion of judgments delivered by chambers of five judges rose sharply in 2018 and 2019 compared to the average seen since 2010 (multiplication by a factor of approximately 4), a trend which is confirmed in the statistics for the first three quarters of 2020 (15.8% of judgments handed down by chambers of five judges).

Cases completed by judgment - Formation hearing the action

Breakdown in 2020



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾
Grand Chamber										
Appeal Chamber	22	7.6%	15	3.8%	17	4.8%	13	3.3%	21	4.9%
Chambers (five judges)	8	2.8%	19	4.8%	9	2.5%	7	1.8%	9	2.1%
Chambers (three judges)	255	88.5%	359	91.3%	328	92.7%	378	95.0%	398	93.0%
Single judge	3	1.0%								
Total	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾	Judgements	% ⁽¹⁾
Grand Chamber												
Appeal Chamber	23	4.0%	25	5.6%	29	5.9%	9	1.4%				
Chambers (five judges)	8	1.4%	10	2.2%	13	2.6%	84	13.0%	50	9.0%	41	15.8%
Chambers (three judges)	538	94.4%	408	91.1%	450	91.5%	546	84.8%	499	90.1%	218	84.2%
Single judge	1	0.2%	5	1.1%			5	0.8%	5	0.9%		
Total	570		448		492		644		554		259	

(1) Compared with total number of cases completed by judgment.

Data as at 30/09/2020

CONCLUSION

Over the years prior to the reform, due to the growing backlog of cases, circumstances dictated that the use of extended formations of chambers, which were in common use between 1995 and 2005, was to a certain degree abandoned.

The General Court's new structure has enabled it to increase referrals to such formations in a targeted way whenever the legal difficulty, the importance of the case or special circumstances so justify, in particular with regard to certain cases of the greatest legal, economic, financial or institutional importance.

This development has contributed to more thorough debates, a greater representation of the legal systems and a strengthening of the authority and consistency of the case-law. It could be further enhanced and facilitated by changing the way in which cases are assigned to chambers of judges (see Chapter IV. Prospects for development).

2. Appeals against decisions of the General Court

a) Appeal rate

The rate of appeals before the Court of Justice against decisions of the General Court is an indicator of the level of acceptability for litigants, whether applicants, defendants or interveners, of those decisions.

Appeals to the Court of Justice against decisions of the General Court

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %
State aid	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Competition	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Staff cases	1	1	100%												
Intellectual property	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Other direct actions	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Appeals*				0	2	0%							0	2	0%
Special form of procedure**				2	2	100%									
Total	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %	Decisions against which appeals were open to challenge	Decisions open to challenge	Appeal rate %
State aid	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Competition	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Staff cases	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Intellectual property	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Other direct actions	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Special form of procedure**				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Total	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* Decisions of the General Court rejecting applications to intervene submitted as part of appeals against decisions of the Civil Service Tribunal are covered here.

** Decisions of the General Court ruling an application under the 'special form of procedure' category are covered here, without prejudice as to whether such a decision is in fact open to challenge.

Data as at 30/09/2020

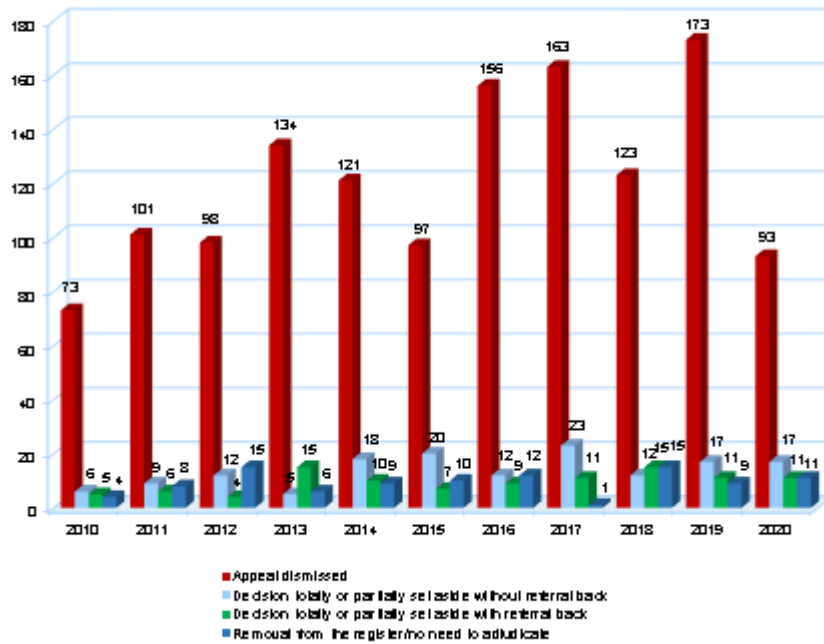
The figures show that the average appeal rate for the period 2010-2015 (a rate of 26.7%) is equivalent to that recorded in the period 2016-2019 (namely 26.2%). A high rate of appeal in 2019 (30%) can be explained in part by the great importance of certain state aid and competition cases, giving rise inevitably to an exceptionally high rate of decisions being challenged. That state of affairs is not confirmed by the figures for the first three quarters of 2020 (23% appeal rate). However, an explanation for those figures can be partially found in cyclical factors, namely:

- the lesser impact of the prior admission procedure for appeals (which entered into force on 1 May 2019) on the number of appeals brought before the Court of Justice in intellectual property cases;

- the particularly high proportion of cases closed by an order in the first three quarters of 2020 (49% of cases completed were done so by way of an order), given that the rate of appeal against orders is usually significantly lower than the rate of appeal against judgments, due to the very nature of orders (no need to adjudicate or appeal dismissed on grounds of inadmissibility, lack of jurisdiction or manifestly lacking any foundation in law).

b) Appeal success rate

Outcomes of appeals before the Court of Justice



Data as at 30/09/2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Appeal dismissed	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Decision totally or partially set aside without referral back	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Decision totally or partially set aside with referral back	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Removal from the register/no need to adjudicate	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Total	88	124	129	160	158	134	183	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Success rate (totally or partially set aside)	12.5%	12.1%	12.4%	12.5%	17.7%	20.1%	11.1%	17.2%	16.4%	13.3%	21.2%

Data as at 30/09/2020

The success rate of appeals is an indicator which makes it possible, to some extent, to assess the legal accuracy of first instance decisions. Nevertheless, reliable conclusions may be drawn only after an analysis of the grounds for annulment of the General Court's contested decisions, in particular where an abnormally high success rate is found.

Considering the average length of the appeal proceedings before the Court of Justice, the relevant years for assessing the possible impact of the reform are 2018 and 2019. There is no significant difference between the success rates observed in those years (16.4% and 13.3%, respectively) and the rates recorded for the years 2010 to 2017. It should be noted, however, that the data relating to the first three quarters of 2020 show a high rate of annulments or decisions being set aside (21.2%). The prior admission procedure (whereby the Court of Justice determines whether an appeal should be allowed to proceed) that entered into force on 1 May 2019 has had an impact on comparability between rates in 2020 and in previous years. Indeed, this procedure has resulted in a lower number of appeals in intellectual property cases, the success rate of which was always lower than the average success rate in other areas. With no definitive conclusion being able to be drawn as yet from this data, it will be necessary to observe how this rate develops in the future and, if necessary, to analyse the reasons behind this decrease.

c) Rate of admissibility of intellectual property appeals under Article 58a of the Statute

Since the entry into force on 1 May 2019 of the mechanism for determining whether appeals should be allowed to proceed, introduced by Regulation 2019/629, 71 appeals resulting from this procedure have been brought.⁵¹ All these appeals concerned judgments or orders by the General Court ruling on appeals brought against decisions of the boards of appeal of the EUIPO or the Community Plant Variety Office.

None of those appeals has been allowed: 5 appeals were dismissed as inadmissible, 49 were not allowed to proceed and 17 are still being heard. These figures depend to a certain extent on the relevance and quality of the applications for the appeal to be allowed to proceed but may also be regarded as an indicator that the General Court has preserved the unity, consistency and development of EU law in that area.

⁵¹ By way of reminder, the mechanism for determining whether appeals should be allowed to proceed, provided for in Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union, relates only to decisions of the General Court concerning a decision of an independent board of appeal of one of the agencies and offices listed in that article and of any independent board of appeal set up after 1 May 2019 within any other office or agency of the Union, which has to be seised before an action may be brought before the General Court. In accordance with that provision, the appeal must raise an issue that is significant with respect to the unity, consistency or development of EU law.

CONCLUSION

An analysis of the information relating to the rate of the appeals brought against decisions of the General Court and the success rate of those appeals does not, at this stage, enable a conclusion to be reached on the existence of a trend showing an overall decrease or increase in the quality of those decisions. Nevertheless, attention should be paid to this point. It will thus be useful, in the future, to ensure that the rate of appeals and the success rate of appeals are monitored accurately and specifically in order to have some indicators of the quality of the General Court's work.

Furthermore, the low admission rate of appeals relating to intellectual property may be regarded as an indicator of the General Court having preserved the unity, consistency and development of EU law in that area, given that that rate also depends on the relevance and quality of the applications for admission.

3. Level of judicial review

Investigation of cases

Measures of organisation of procedure, measures of inquiry, witnesses, experts

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Number of cases with measures of organisation of procedure*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Number of parties to whom measures of organisation of	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Number of measures of inquiry	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Number of witness examinations	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Number of appointments of experts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Written questions and requests for production of documents will be counted as measures of organisation of procedure.

Data as at 30/09/2020

The Rules of Procedure provide, inter alia, that in order to investigate cases, the General Court can adopt measures of organisation of procedure (which are intended to ensure that cases are prepared for hearing, procedures carried out and disputes resolved⁵²) by means of a decision, or measures of inquiry by means of an order.⁵³ The number of measures of this type adopted

⁵² Under Article 89(3) of the Rules of Procedure of the General Court, '[m]easures of organisation of procedure may, in particular, consist of:

- (a) putting questions to the parties;
- (b) inviting the parties to make written or oral submissions on certain aspects of the proceedings;
- (c) asking the parties or third parties for the information referred to in the second paragraph of Article 24 of the Statute;
- (d) asking the parties to produce any material relating to the case;
- (e) summoning the parties to meetings'.

⁵³ Under Article 91 of the Rules of Procedure of the General Court, '[w]ithout prejudice to Articles 24 and 25 of the Statute, the following measures of inquiry may be adopted:

- (a) the personal appearance of the parties;
- (b) a request to a party for information or for production of any material relating to the case;
- (c) a request for production of documents to which access has been denied by an institution in proceedings relating to the legality of that denial;

by the General Court is therefore an indicator of the amount of work the court does in terms of investigating cases and, therefore, of the level of judicial review – especially of the facts – carried out.

Between the period 2010-2015 and the period 2016-2019, the data shows:

- as regards measures of organisation of procedure, an increase of 34.1% in terms of the number of cases where they are used and an increase of 37.6% in terms of the number of parties to whom they are addressed;
- as regards the number of measures of inquiry, an increase of 114.8%;
- the continued absence of oral testimony from witnesses (except in 2014) and of experts being commissioned.

The data for 2020 also shows an accentuation of that phenomenon as regards measures of organisation of procedure, with more activity in this area in those three quarters than that seen over a whole year in the years 2017 to 2019. This finding is explained in part by the questions put to the parties in a significant number of cases in order to manage the procedural consequences of the public health crisis. Some cases had to be investigated by means of written questions in view of the difficulty and even, in certain cases, the impossibility of parties' representatives being able to travel for a hearing.

CONCLUSION

The implementation of the reform was accompanied by a significant increase in the work carried out as part of the General Court's investigation of cases. This, together with the circumstance of cases being referred more regularly to extended chambers, is a demonstration of the fact that the judicial review process has become more thorough.

4. Perception by users

The indicator relating to user perception supplements the analysis based on quantified and objective indicators by taking into account a subjective assessment by the recipients of the European public justice service.

- a) Number of applications for rectification, applications relating to a failure to adjudicate and applications for interpretation

Rectification is a procedure used after the handing down of the judgment or the service of the order in question. As regards the General Court, its objective is to rectify by means of an order any clerical mistakes, calculation errors or obvious inaccuracies, either of its own motion or at the request of a party.⁵⁴

In addition, if the General Court has failed to adjudicate, either on a specific head of claim or on costs, any party wishing to rely on that may apply to the General Court to supplement its decision.⁵⁵

-
- (d) oral testimony;
 - (e) the commissioning of an expert's report;
 - (f) an inspection of the place or thing in question'.

⁵⁴ Article 164 of the Rules of Procedure of the General Court.

⁵⁵ Article 165 of the Rules of Procedure of the General Court.

Lastly, if the meaning or scope of a judgment is in doubt, the General Court will construe it on application by any party or any institution of the EU establishing an interest therein.⁵⁶

The number of these procedures, which relate to judgments and orders issued by the General Court, is an indicator of how those affected by the decisions perceive them, irrespective of the actual outcome of those procedures.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Applications for rectification	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Applications relating to a failure to adjudicate	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Applications for interpretation	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Total	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

In view of the small overall volume of instances recorded, caution is required in interpreting this data. Still, it can be observed that the average number of procedures for rectification and interpretation or procedures relating to a failure to adjudicate, brought in the period 2016-2019 (10.7), more than doubled compared to the period of 2010-2015 (4.8), exceeding proportionally the increase in the number of cases completed between those two periods.

b) Consultation with users of the General Court

Users of the General Court are essentially those involved in legal proceedings (private parties, natural or legal persons, and Member States, institutions, bodies, offices and agencies of the EU). In order to prepare this report, bilateral meetings were held between their representatives (lawyers, agents of the institutions, bodies, offices and agencies of the EU, agents representing the governments of the Member States) and representatives of the Court of Justice, for consultation purposes.

From the discussions held it became clear that a number of observations were generally shared by the representatives that were consulted. These can be summarised as follows:

- there was great confidence in and a high level of satisfaction with the court and the way in which it carries out its mission;
- even though it is too early to assess all the effects of the reform, the first trends observed have been judged positively;
- although users have noticed a decrease in the length of proceedings in intellectual property cases, the length of proceedings in complex commercial cases, in particular in the field of state aid, did not appear to benefit from such a favourable development;
- the importance of the qualitative aspects of the General Court's decisions under the implementation of the reform was emphasised;
- it was observed that the number of cases completed has not increased significantly and that the number of pending cases has not been reduced;
- wishes were expressed for the procedure to be managed more promptly, more regularly and more actively (e.g. assessing the expediency of a more widespread use of a single exchange of pleadings, trying to reduce the time gap between closing the written part

⁵⁶ Article 168 of the Rules of Procedure of the General Court.

of the procedure and the date of the hearing, developing the use of written questions in preparation for the hearing, developing the practice of inviting the parties to informal meetings to prepare cases during the written procedure) following on from the recent increase seen in the number of measures of organisation of procedure;

- the risk of certain discrepancies arising between the different chambers was mentioned (in particular as regards the handling of procedural issues) and the importance of maintaining consistency in the case-law was emphasised;
- the development of the use of extended chambers of five judges was welcomed very favourably and it was pointed out that using the Grand Chamber could also prove appropriate in order to provide clear guidance ('leading cases') in certain areas, as could the creation of an intermediate chamber of nine judges formed by two chambers joining together;
- the fact that chambers specialising in intellectual property and staff matters have been established was also welcomed very favourably as an element of quality, consistency and efficiency; it was felt that it could be appropriate to evaluate the possibility of developing this approach in other areas so as to funnel the handling of certain cases to particular chambers while avoiding the exclusive allocation of a given dispute to a single chamber and ensuring that each chamber has a sufficiently diverse caseload;
- holding a hearing in certain cases was considered to be of low added value and some ideas were suggested for addressing this issue (e.g. requiring there to be a real reason for a request for a hearing and allowing specific issues to be focused on during the oral submissions, developing the use of orders dismissing the action as manifestly lacking any foundation in law and developing the use of judgments without a hearing);
- some potential efficiency gains were mentioned in connection with the prompt and expeditious handling of inadmissible applications.

CONCLUSION

The perception by users of the General Court of the effects of the reform cannot be assessed accurately and definitively yet. It may be inferred from the feedback given that the perception of the effects of the reform are, on the whole and at this current stage, positive. Nevertheless, users of the General Court have expressed expectations that the efficiency of the court and the quality of court decisions can be further enhanced in the context of the implementation of the reform.

IV. PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

The General Court has assumed, in areas falling under the mechanism for the prior admission of appeals,⁵⁷ greater responsibility in the context of reviewing the legality of the acts of the offices and agencies concerned, in particular as regards decisions taken by the EUIPO. In those areas, the Court of Justice's intervention is effectively limited solely to situations in which the appeal raises an important issue with respect to the unity, consistency or development of EU law. The General Court must therefore utilise the capacity for adjudication it has gained since the last reform of the judicial architecture to further increase the quality of its decisions, while at the same time reducing the rate of appeals in areas which do not fall under that mechanism.

As provided for in the second subparagraph of Article 3(1) of Regulation 2015/2422, the purpose of this report is to examine 'the further establishment of specialised chambers and/or other structural changes'.

Thanks to the analysis set out above and the observations of both external consultants and users of the General Court, three possible approaches can be outlined with a view to achieving the objectives of quality and efficiency in the justice system.

A. Streamlining the allocation of cases: setting up specialised chambers and balancing the workload

In September 2019, the General Court introduced specialised chambers to hear staff cases and intellectual property cases. The purpose of this specialisation was to mitigate any diverging outcomes that may arise from a large body of similar disputes being divided among 10 chambers, each comprising six benches of judges. It also means that expertise in these subject areas can be developed and efficiency enhanced.

As both the users of the General Court and Mr Rennert have emphasised, there are other areas of disputes that might lend themselves to some form of specialisation.⁵⁸ Without this leading to a scenario where certain types of cases are assigned solely to one chamber, the idea that certain matters be allocated to a more limited number of chambers rather than all of the 10 chambers should be envisaged. This number should be determined according to the number and complexity of the cases in each area concerned. This idea could be developed effectively based on an assessment of the system that was put in place for intellectual property cases (assigned to six chambers) on the one hand, and for staff cases (assigned to four other chambers) on the other.

The purpose of any extension of that approach would be to limit the occurrence of cases involving particular subject matter being scattered across all the chambers, whilst providing guarantees as to the diversity and cross-disciplinary nature of each chamber's caseload. In that context, it should be noted that Mr Díez-Picazo Giménez has stressed the importance of General Court judges retaining their generalist profile and of preventing them from being confined to a limited type of subject matter. At the meeting with the representatives of the General Court, Mr Díez-Picazo Giménez thus drew a distinction between the specialised profile of judges in certain subject areas, which should not be a factor in the selection criteria for their appointment to the General Court, and the specialisation of certain chambers at the General Court. While accepting that 'in situ' partial specialisation has some advantages,

⁵⁷ See footnote 51.

⁵⁸ In this regard, Mr Rennert has suggested specifically that a minimum of two chambers should be (alternately) responsible for each legal domain, while ensuring that there is a geographical balance between them.

Mr Díez-Picazo Giménez also underlined that, taken to the extreme, it would be contrary to the objective of increasing the number of judges in the chamber hearing the action, the purpose of which is to enrich the debate that the chamber has by hearing the viewpoints of judges from a diverse range of legal cultures.

To strike a fair balance between these various parameters, the General Court will need to conduct an analysis of the features of the litigation it handles, in order to determine whether there are sufficiently stable and homogeneous categories that lend themselves to being assigned consistently to particular chambers.

Cases pending – Subject matter of the action

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Access to documents	40	37	38	32	53	65	76	30	30	27
External action by the European Union	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Accession of new States			1	1						
Agriculture	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
State aid	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Overseas Countries and Territories Association			1							
Citizenship of the Union										1
Arbitration clause	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Economic, social and territorial cohesion	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Competition – Company mergers	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Competition – Agreements, decisions and concerted practices	130	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Competition – Public undertakings	1	1	1	1						
Competition – Dominant position	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Culture			1	1	1	1				
Financial provisions (budget, financial framework, own resources, combating fraud)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Company law				1	1	1	1	1		
Law governing the institutions	41	41	50	84	73	85	96	103	180	175
Education, vocational training, youth and sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Energy	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals (REACH Regulation)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Environment	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Area of freedom, security and justice	3	1				7	2	1	2	1
Taxation	1		1			2		2		
Freedom of establishment				1				1		
Free movement of capital								1		
Freedom of movement for persons	1					1				1
Freedom to provide services	1									
Public procurement	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Restrictive measures (external action)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Commercial policy	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Common fisheries policy	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Economic and monetary policy	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Economic and monetary policy – Supervision of credit institutions										1
Common foreign and security policy	1	1	3	1		1	1		1	1
Industrial policy				2						
Social policy	4	4		1	1	1	1	1	1	1
Intellectual and industrial property	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Consumer protection			1	2	2	2	1	1	1	2
Approximation of laws			13		1	1	4	6	4	1
Research and technological development and space	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Trans-European networks			3	2	2		2	2	1	2
Public health	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Tourism			1							
Transport	1		5	3					1	3
Customs union and Common Customs Tariff	15	15	7	9	5	5	1		2	
Total EC Treaty/TFEU	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Total CS Treaty	1	1								
Staff Regulations	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Special forms of procedure	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
OVERALL TOTAL	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1338	1554

This shift towards a more focused allocation of cases in certain subject areas is compatible both with Article 3(1) of Regulation 2015/2422 and Article 25 of the Rules of Procedure of the General Court, which provides that the General Court ‘may make one or more Chambers responsible for hearing and determining cases in specific matters’. It should be noted, in that regard, that this provision was introduced when the new Rules of Procedure of the General Court, which entered into force on 1 July 2015, were adopted and that the reasons given in the draft rules, on this point, were that ‘[a]n increase in the number of judges or the arrival en masse of disputes in a particular area are significant events which might justify a decision to adapt the criteria for assigning cases accordingly. That is why the General Court proposes that the current Article 12 be supplemented by expressly providing that it may entrust one or more chambers to hear cases in specific areas. It is therefore a matter of making it perfectly clear that adapting the system in place is possible when the circumstances so justify’.

Lastly, even if mechanisms exist and are implemented for that purpose,⁵⁹ as full and steady a balance as possible will need to be ensured between judges’ workloads, bearing in mind how variable the cases in which they act as judge-rapporteur can be (in terms of volume and of complexity). Account should also be taken of the particular scenario of large groups of related cases and the workload some judges are likely to have due to sitting on certain particularly difficult cases. A review of this kind would seem to be particularly appropriate in the context of the reduction in the average workload of judge-rapporteurs and the establishment of new specialised chambers.

B. Developing mechanisms for ensuring consistency in the case-law

1. Referrals to extended compositions of chambers with five judges

Since the reform of the General Court began, there has been an increase in the number of cases assigned to five-judge chambers, something which users of the court have judged favourably. Whereas, in 2016, the General Court disposed of 12 cases using this type of formation, that figure rose to 87 in 2018, representing 8.6% of cases completed. However, in 2019 the number of cases heard by five-judge chambers went down: 59 cases were closed by an extended chamber, accounting for 6.7% of cases completed. Although that proportion increased during the first three quarters of 2020 (8.6%), the fact remains that chambers with three judges remain by far the General Court’s most common court formation (80% of cases closed during the first three quarters of 2020, 85% of cases closed since 2018).

That finding can be explained, essentially, by the way in which cases are assigned at the General Court. Under Article 26 of the Rules of Procedure of the General Court, as soon as possible after the document initiating proceedings has been lodged, the President of the General Court assigns the case to a chamber according to the criteria published in the Official Journal, which provide that this is a chamber of three judges.

A case may be referred to a chamber sitting in an extended composition ‘[w]henever the legal difficulty or the importance of the case or special circumstances so justify.’⁶⁰ Such a referral is likely, to a certain extent, to extend the length of time taken to deal with a case, which may have the effect of discouraging the use of such a mechanism. Indeed, it is initially on the basis

⁵⁹ The assignment of cases considering the exemption from the rotation-based system arising from the need for a balanced distribution of workload, regular monitoring of judge-rapporteurs’ portfolios, the possibility of reassigning cases pursuant to Article 27(3) of the Rules of Procedure.

⁶⁰ Article 28(1) of the Rules of Procedure.

of the preliminary report drawn up by the judge-rapporteur and communicated to the three-judge chamber that the latter decides to propose to the plenum that the case be referred to an extended composition. A note must then be prepared by the judge-rapporteur for the plenum, explaining the need to refer the case to a chamber with five judges (or even to the Grand Chamber). If the plenum validates the referral to a chamber sitting in an extended composition, that chamber in extended composition, which consists of the original three-judge chamber plus two other judges from the chamber, must meet (again, with respect to the initial three judges) to examine the case and discuss the guidance proposed by the judge-rapporteur in his or her preliminary report.

The examination of a case by a bench of five judges will always generate more varied and sustained discussions during deliberations. It clearly enhances the representation of the legal systems, the quality of the decision and the authority of the decision. Assessments made by two external advisers whom the Court of Justice consulted partly differ as to the degree to which this court formation should be used: in the view of Mr Rennert, this is the 'ideal' formation for the General Court (with the exception of cases that are particularly urgent), while Mr Díez-Picazo Giménez believes that it should be reserved for settling complex points of law, with the three-judge formation remaining the main format used.

In seeking a balance between these two approaches and taking account of the fact that the General Court's resources allow for a more systematic handling of cases by extended formations, it will be for the General Court to amend the rules relating to its internal functioning, in the sense that cases involving certain subject matter where the issues are more complex and of greater importance would automatically be assigned to five-judge chambers, especially in the field of competition law and state aid. Such assignment of cases in these fields have, moreover, already been used in the past at the General Court.

The initial allocation to a five-judge chamber would be without prejudice to the possible subsequent application of Article 28(4) of the Rules of Procedure concerning the referral of a case to a formation sitting with a lesser number of judges. Minor amendments to that provision of the Rules of Procedure could give the five-judge chambers the power, where the case presents no particular difficulty, to refer the case to a chamber of three judges without having to consult the plenum first (in a similar way to the devolution to a single judge provided for under Article 29(3) of the Rules of Procedure).

As the extended composition of the chamber includes a chamber in a three-judge formation, a single chamber meeting would suffice to examine the case, decide whether to refer it to a three-judge chamber and take the necessary procedural measures (a hearing, written questions for the hearing and other measures of organisation of procedure).

2. Referrals to the Grand Chamber and/or an intermediate Chamber

The importance of the point of law raised, the particular sensitivity of the case or the existence of diverging lines of case-law are all factors that may fully justify the referral of a case to the Grand Chamber comprising 15 judges. Yet the Grand Chamber of the General Court has not delivered any judgments since those handed down on 12 September 2007 in [API v Commission](#) (T-36/04, EU:T:2007:258) and on 17 September 2017 in [Microsoft v Commission](#) (T-201/04,

EU:T:2007:289), ⁶¹ in particular due to the increasing workload the court was coping with before the reform was adopted and implemented.

Mobilising 15 judges to decide on very large-volume and factually complex cases, which sometimes take the form of related cases grouped together, may indeed take up significant resources and have an impact on the capacity for dealing with other cases.

Mr Díez-Picazo Giménez and several of the users consulted, however, were of the opinion that use of the Grand Chamber would allow the legal position to be clarified in the event of divergences between chambers or of the existence of wider-ranging issues.

It is necessary to endorse that finding and also to observe that the legal, commercial and political importance of certain cases brought before the General Court justifies a more frequent use of that chamber in those situations.

At the same time, the creation of an intermediate chamber, composed of nine judges, for example, could also be an appropriate forum for ruling on cases that raise new and complex points of law or for modifying existing case-law, particularly in the areas in which specialised chambers have been created. Such a measure, which would require a change in the Statute, was proposed by Mr Rennert. ⁶² His idea is that these would be ‘joint chambers’, made up of judges assigned to chambers specialising in the subject concerned. On the other hand, Mr Díez-Picazo Giménez was more sceptical about the usefulness of such a chamber, and preferred to entrust the Grand Chamber with the role of maintaining consistency in the case-law, in view of its greater authority.

C. Fostering a prompt, active and smooth case management process

Some indicators (development of measures of organisation of procedure, reduction in the length of the stage of the procedure covering the drawing up of the preliminary report) already show that the General Court’s new resources have led it to adopt a more active approach to conducting its procedures. The users consulted welcomed this development, but also made some suggestions that might contribute both to quality and responsiveness in managing the procedures.

1. Written part of the procedure

a) Second exchange of pleadings

It is important to note that not all cases justify a second exchange of pleadings occurring as a matter of course. ⁶³ Active management and a review of the case file from the first exchange of pleadings would make it possible either to avoid the second round of written pleadings (by

⁶¹ Since then, only two orders of inadmissibility have been adopted by the Grand Chamber, on 7 September 2010 in *Norilsk Nickel Harjavalta and Umicore v Commission* (T-532/08, EU:T:2010:353) and *Etimine and Etiproducs v Commission* (T-539/08, EU:T:2010:354), and only one order of removal from the register, on 14 February 2019 in *VFP v Commission* (T-726/16, not published, EU:T:2019:837).

⁶² He would in that case no longer consider a Grand Chamber of 15 judges to be useful. The chamber of nine judges would replace the Grand Chamber.

⁶³ It is interesting to observe that the new Rules of Procedure of the General Court that entered into force on 1 July 2015 put an end to the possibility of a second exchange of pleadings in intellectual property cases. That measure is, in part, the cause of the substantial reduction in the length of proceedings (from 19.3 months in 2015 to 13.6 months in 2020 as regards cases disposed of by a judgment).

adopting measures of organisation of procedure aimed at clarifying certain aspects of the file, where appropriate) or to focus the second exchange of pleadings on the relevant aspects of the dispute. This could be achieved, at least as far as certain subject matter is concerned (cases involving restrictive measures, access to documents or the civil service were mentioned), by making more systematic use of the possibilities available under Article 83 of the Rules of Procedure of the General Court. Under this article, the General Court may decide that a second exchange of pleadings is unnecessary because the content of the case file is sufficiently comprehensive or may specify the points which the reply or rejoinder should address. As some users have pointed out, for more complex cases, the convening of meetings to prepare a case for hearing, on the basis of Article 89 of the Rules of Procedure of the General Court, could also contribute to better management of procedural issues and to ensuring that the second exchange of pleadings focus on the essential aspects of the case. All of these measures relating to the proactive management of the procedure echo the recommendation made by Mr Díez-Picazo Giménez and consist of envisaging ways of reducing the length of the written part of the procedure.

b) Stayed proceedings

The above analysis reveals a growing and significant proportion of cases with stayed proceedings among the quantity of cases pending. The duration of the stay in proceedings is excluded from the statistics relating to the length of proceedings, which is fully justified in an assessment of the court's efficiency but must not conceal the consequences of this practice for those seeking justice. It is true that the staying of a case, on the basis of Article 54 of the Statute and Article 69 of the Rules of Procedure of the General Court, makes it possible, in the interests of the proper administration of justice and in compliance with the rules of jurisdiction and judicial hierarchy existing between the first instance court and the appeal court, to ensure the consistency of the case-law of the EU judicature and to ensure its authority.

However, the very large number of cases stayed before the General Court – nearly 30% of the cases pending – is a cause for concern. Firstly, when proceedings are stayed, a substantial part of the court's workload is put on hold, with a consequent easing on resources and perhaps a temporary excess capacity; this is followed by the subsequent and instantaneous reappearance of all or part of that workload upon the resumption of the proceedings that were stayed, possibly during a peak period of work for the judges involved. Secondly, before choosing a 'test' case and staying the proceedings in cases with an identical or similar subject matter, it would be appropriate to assess whether the *audi alteram partem* principle can be fully observed after stayed proceedings are resumed. Thus, in cases brought in parallel, where the legal characterisation of the facts relates to the conduct of several parties (such as the finding of an agreement within the meaning of Article 101 TFEU), choosing a test case and staying proceedings in other related cases should be avoided. Such a legal characterisation cannot be made without all the parties who have brought an action having been heard. On this point, it should be noted that some users expressed their concerns both about the designation and handling of test cases and the variability between different chambers' reasoning for decisions taken in that regard. Other users, although in favour of this practice, emphasised the importance of the choice of test cases (which must cover all the relevant pleas and arguments raised), of the completeness of the answers given by the General Court in the test judgment and of giving priority to hearing test cases.

c) Joinder of cases

A number of users rightly pointed out that managing the joinder of cases earlier would avoid the duplication of efforts in related groups of cases, and that simplifying the handling of

confidentiality in commercial disputes involving business secrets would lead to significant efficiency gains in cases that are by nature complex and time-consuming.

d) Prompt identification of actions manifestly bound to fail

The court's efficiency would be enhanced by the prompt identification of instances of inadmissibility, lack of jurisdiction and manifest lack of any foundation in law by the President and by the immediate preparation for the chamber of judges of any draft orders closing the proceedings by a central and specialised body under the authority of the President (composed of administrators from the Registry and/or legal secretaries). This kind of processing would save the registrar from having to serve the application and the defendants from having to prepare a plea claiming lack of jurisdiction or inadmissibility. The approach would also offer advantages in terms of consistency in the interpretation of the admissibility requirements for direct actions.

e) Re-evaluation of internal deadlines

In view of the reduction in the average workload per Judge-Rapporteur resulting from the General Court's new resources (including the change in the way in which the judges' offices are staffed), a re-evaluation of the internal deadlines (in particular for submitting the preliminary report) is needed, as certain users have observed. The benefits of shortening the time limit for submitting the preliminary report on the length of proceedings are discernible in intellectual property cases; in September 2018, the General Court reduced the time limit for submitting the preliminary report by 25% for those cases. This time limit should be shortened even further in the field of intellectual property and extended to subject areas where, as a general rule, cases are of a moderate volume (staff matters, in particular, for which the time limit for submitting the preliminary report is 4 months at the General Court, whereas it was 6 weeks at the Civil Service Tribunal, but also several non-commercial disputes falling within the category of 'other direct actions', such as access to documents or restrictive measures), to an extent that is consistent with the characteristics of those proceedings. By way of comparison, even though the litigation dealt with by the General Court has certain particular features to be taken into consideration, it should be noted that the standard internal time limit for the submission of the preliminary report at the Court of Justice is 6 weeks as regards references for preliminary rulings and actions for failure to fulfil obligations, and 8 weeks in respect of direct actions and appeals (irrespective of the subject matter).

In order to ensure that internal deadlines have an effect in practice, the President of the Court should monitor compliance with those deadlines within the chambers more regularly, at each meeting of the Conference of Presidents of Chambers, which is, moreover, one of the purposes of this meeting.

2. Oral part of the procedure

Measures could be envisaged to ensure the greatest possible added value for the holding of hearings. Under Article 106 of the Rules of Procedure of the General Court, the procedure before the General Court includes, in the oral part, a hearing arranged either of the General Court's own motion or at the request of a main party. Any request for a hearing made by a main party must state the reasons why that party wishes to be heard.

The hearing is an important event in the procedure. It brings the parties to the dispute and the chamber hearing the action into immediate contact and helps, in important and/or complex cases, to shed light on the court's understanding of the case. It is therefore a factor affecting

both the quality and the acceptability of the court's decisions in the eyes of the parties involved, in particular the party that is not successful.

On the other hand, the hearing is something that incurs costs both for the parties concerned and for the institution. It has an impact on judges' workloads and extends the length of the proceedings.⁶⁴ Yet some of the users consulted stated that their perception was that sometimes the oral argument was merely a repetition of the submissions and arguments set out in the written pleadings. It is therefore important to create the conditions in which holding hearings in cases where such hearings are of no use can be avoided and in which, when holding a hearing is in fact useful, it can be restricted to covering the elements relevant to settling the dispute.

Recommended courses of action for improvement include: greater use of the opportunity to give a decision by reasoned order under Article 126 of the Rules of Procedure where the action is manifestly lacking any foundation in law, requiring a more detailed statement of reasons in the main parties' requests for a hearing in order to enable the court to assess the merits of those requests and to ensure that only the elements justifying a hearing are actually included in the hearing, and developing the practice of replacing a hearing with written questions to the parties by way of measures of organisation of procedure, in order to get clarifications on very precise elements.

⁶⁴ In 2019, the average length of proceedings in cases closed by a judgment with a hearing was 22.7 months and in cases closed by a judgment without a hearing it was 15.1 months (i.e. 33.5% less). Although this difference is partly due to the greater complexity of cases requiring a hearing, it should nevertheless be noted that another reason was the addition of another stage to the procedure (setting the date of the hearing), which alone was responsible for extending the length of proceedings by 2.4 months in 2019.

V. SUMMARY AND OPERATIONAL CONCLUSIONS

The reform of the European Union's judicial architecture was necessary from the point of view of providing reinforcement for the General Court and enabling it to manage its workload on a lasting basis. However, no definitive conclusions can be drawn as yet with regard to the General Court's efficiency, the effectiveness of doubling the number of judges or the use and effectiveness of the resources, as provided for in the second subparagraph of Article 3(1) of Regulation 2015/2422.

There are many reasons for this:

- the final phase of the reform was implemented in September 2019, which does not leave a sufficient gap to be able to make a definitive analysis of its consequences in this report;
- in view of the very nature of the court's work and the judicial process, the arrival of new judges and adaptation of certain working methods do not provide immediate results;
- the public health crisis made it impossible to hold hearings between 16 March and 25 May 2020, meaning that the 2020 results are not representative.

The analysis carried out in this report has highlighted certain positive trends, recognised by the participants (agents and lawyers) in the proceedings before the Court who were consulted. The trends are:

- a significant reduction in the length of proceedings;
- a more intensified investigation of cases;
- more frequent referrals of cases to extended chamber formations.

These positive trends must, however, be put into the context of the significant reduction in the average workload per judge. Measures must therefore be implemented soon, in the interests of litigants, in order for them to be able to reap all of the benefits of the reform of the General Court, with the aim of:

- extending the reduction in the length of proceedings to cover types of cases for which the length of proceedings has thus far been reduced only slightly or has not changed at all (such as, mainly, cases involving state aid and the civil service);
- implementing a more proactive and streamlined management of the stages of the procedure, so that all the measures allowing cases to be dealt with as quickly and efficiently as possible can be taken as early as possible;
- increasing the number of referrals to extended chambers and the Grand Chamber, thereby contributing to the consistency, quality and authority of the case-law (around 85% of cases are still dealt with by three-judge chambers).

The following measures are likely to enable the General Court to attain those objectives.

Case assignment

- Creating new specialised chambers according to the specialisation model already introduced for intellectual property and staff cases;
- intensifying the use of existing mechanisms to ensure as steady and full a balance as possible between judges' workloads.

Formation of judges

- Providing for the automatic devolution of cases relating to particular complex matters (such as competition and state aid) to a chamber of five judges;
- intensifying the use of the Grand Chamber or allowing the use of an intermediate chamber (for example, a chamber with nine judges) in the event of divergences in the case-law between the chambers of the General Court or where the case involves particularly important issues.

A prompt, active and smooth management process

- Carrying out a systematic, prompt and centralised review of the possibility of dismissing actions that are manifestly inadmissible, vitiated by a manifest lack of jurisdiction or manifestly lacking any foundation in law by an order before service of the application on the defendant;
- carrying out a specific and thorough examination, in each case, of the need to allow a second exchange of pleadings and, if the latter is considered necessary, specifying the points to which it should relate;
- carrying out a specific and thorough examination of the reasons relied upon in support of requests for a hearing made by a main party and, when a hearing is held, developing the practice of specifying the points on which the oral pleadings should focus;
- limiting stays of proceedings to circumstances in which they are necessary for the proper administration of justice, having regard to the legitimate interests of the parties;
- shortening some internal deadlines, in particular the time limit for submitting the preliminary report;
- more regular monitoring, by the President of the General Court, to ensure that deadlines are respected within the chambers and procedures carried out correctly.

Redefining how jurisdiction is shared between the Court of Justice and the General Court is not necessary at present. In the light of the foregoing analysis and the particularly positive results recorded by the Court of Justice in 2020, which are reflected in a significant reduction in the number of pending cases, it appears both possible and appropriate to wait until the increase in the number of judges of the General Court has produced all its effects – in particular in the light of the changing organisation and working methods envisaged above – before formulating, where appropriate, a request for a legislative act seeking to amend the Statute on the basis of the second paragraph of Article 281 TFEU, as provided for in the third subparagraph of Article 3(1) of Regulation 2015/2422. Above all, the growing use by the General Court of extended chambers of five judges and the experience concerning the application by the Court of Justice of the mechanism whereby the Court determines whether an appeal should be allowed to proceed may serve as a basis for considering a possible extension of this mechanism to other areas of litigation.

* * *

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 2015/2422¹ soll der Gerichtshof² bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts³ 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 56,⁴
- 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.⁵

¹ 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).

² Die Rede ist nur vom "Gerichtshof", nicht vom "Gerichtshof der Europäischen Union".

³ "General Court" bzw. "Court Général".

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

⁵ 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 Gericht⁶ 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.⁷ Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst⁸ 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

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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 nichtrichterlichen 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 Gerichts⁹ 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).

⁹ 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 nicht-richterliche 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.¹⁰ 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.

¹⁰ 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 ¹¹	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 ¹²
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 ¹³	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 ¹⁴	
E pro Ri	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

¹¹ Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

¹² EU-Osterweiterung 2004.

¹³ 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.

¹⁴ Ohne das Vereinigte Königreich und noch ohne Richter aus Bulgarien.

¹⁵ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

¹⁶ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

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

¹⁷ Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

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

¹⁹ Eingänge abzüglich der besonderen Verfahrensarten; Rechtsmittelverfahren sind als Klagverfahren erfasst.

²⁰ Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

²¹ 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.

²² Bis 31. August 2016.

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

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

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

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

²⁷ Keine Daten verfügbar.

²⁸ 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 ²⁹	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 ³⁰	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 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

²⁹ 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).

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

³¹ Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³² Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³³ Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

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

	1999 ³⁴	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 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	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- & Währ</i>																* 4	* 3	* 23	* 98	* 27	* 24
* <i>Zugg zu Dok</i>																* 17	* 48	* 19	* 25	* 21	* 17
Rechtsmittel ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	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 ³⁸	110	102	91
Summe	384	398	345	411	467	536	482	582	679	740	681	774	880	794	950	1069	998	912	917	834	939

³⁴ 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.

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

³⁶ 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).

³⁷ Nur während des Bestehens des EuGöD (2006-2016).

³⁸ 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 ³⁹

	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 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

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

⁴⁰ 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 ⁴¹	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.

⁴¹ 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 ⁴²			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	

⁴² 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):⁴³

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Urteile	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Beschlüsse ⁴⁴	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	

⁴³ 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.

⁴⁴ 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 ⁴⁵							
Wettbewerb ⁴⁶							
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 ⁴⁷							
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 ⁴⁸	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 ⁴⁹	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. ⁵⁰	
(7) Rechtssachen gesamt	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

⁴⁵ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁶ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁷ 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

⁴⁸ Ab 2007 nur noch EuGöD.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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 ⁵¹							
Wettbewerb ⁵²							
Geistiges Eigentum	17	44	51	105	158	192	196
Sonstige Klagen	538	561	579	588	633	714	670
Rechtsmittel ⁵³							
Besondere Verfahrensarten	8	3	6	7	16	31	15
Öffentlicher Dienst	169	179	156	172	192	237	130
Gesamt	732	787	792	872	999	1174	1163

	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
Gesamt	1257	1389	1395	1366	1485	1486	1472

	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	
Gesamt	1536	1903	1771	1706	1824	1641	1721	

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

⁵¹ Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵² Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵³ 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 Kammer⁵⁴
- 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

⁵⁴ 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 Beschluss⁵⁵) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:⁵⁶

	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	

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

⁵⁶ 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 ⁵⁷	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%		

⁵⁷ 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 2017-2020:⁵⁸

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
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:⁶⁰

	2017	2018	2019	2020 ⁶¹
Über juris verfügbare Anmerkungen	1	1	0	0

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Bis Heft 3/2020.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.⁶² 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.⁶³ 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 Fachgericht⁶⁴ für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

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

⁶³ Vgl. die Erwägungsgründe zum Beschluss des Rates vom 24.10.1988, ebd.

⁶⁴ 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 Richterschaft 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 ⁶⁵	2020
(13) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849	-	-
(14) davon Rechtsmittel ⁶⁶	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.

⁶⁵ Für 2019 liegen für den EuGH noch keine Zahlen vor.

⁶⁶ 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. ⁶⁷				9			
(3) Rechtsmittel	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Beschleunigtes Vf. ⁶⁸			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

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

⁶⁸ 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 ⁶⁹	111	215	175	147	199		
(3) Anteil (2) an (1) in %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

⁶⁹ 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.⁷⁰ 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

⁷⁰ 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.⁷¹ Daneben kann das Gericht einen allgemeinen Pool an Fachreferenten für bestimmte besonders komplizierte Fragen (etwa solche des Kartell- oder Beihilfenrechts) bereithalten.

⁷¹ 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,⁷² 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 Rechtsmittelwege⁷³ durch den Gerichtshof geklärt werden.

⁷² 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.

⁷³ 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 Union⁷⁴ (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:

⁷⁴ 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 Gerichts⁷⁵

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:

⁷⁵ 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)⁷⁶ 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.⁷⁷ 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).

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

⁷⁷ 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 wenigstens⁷⁸ vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

⁷⁸ 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,⁷⁹ sowie
- d) über die Zuweisung von Rechtssachen aus bestimmten Rechtsgebieten zu den Kammern;⁸⁰ für jedes Rechtsgebiet sollen (möglichst wenige,) zumindest (aber) zwei Kammern nach Eingängen im Wechsel zuständig sein; zusammenhängende Sachen sollen derselben Kammer zugewiesen werden.⁸¹

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.⁸²

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

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.

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

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

⁸¹ Die Regelung greift Art. 27 Abs. 2 auf.

⁸² Die Regelung greift Art. 26 Abs. 3 auf.

⁸³ 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 Nächststanghöchste, 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 Berichterstatte 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 nächstniedrigen⁸⁴ 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.

⁸⁴ 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 2015/2422¹, la Cour de justice² 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 Tribunal³, 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 juges⁴,
- sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que

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 (JO 2015, L 341, p. 14).

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

³ « General Court ».

⁴ Ce nombre comprenait encore à l'époque les deux juges du Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} 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 ⁵. **[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 ⁶ 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^{er} septembre 2016 et
- de deux membres par État membre à partir du 1^{er} septembre 2019, donc de 54 membres après la prise d'effet du BREXIT le 1^{er} 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 ⁷. La dissolution du Tribunal de la fonction publique ⁸ et l'intégration de ses 7 juges au sein du Tribunal a conduit à

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

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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 dernier⁹ (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).

⁹ 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)¹⁰. 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 ¹¹	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 ¹²
Affaires introduites par juge	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

¹⁰ 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.).

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

¹² 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 ¹³	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 ¹⁴	
Affaires introduites par juge	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

[Or. 9]

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

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

¹³ 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.

¹⁴ Sans le Royaume-Uni et encore sans le juge de Bulgarie.

¹⁵ Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2015 seulement.

¹⁶ Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2019 seulement.

¹⁷ Estimation sur la base de... trimestres.

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

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

²⁰ En grande majorité du domaine des « autres recours ».

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

²² Jusqu'au 31 août 2016.

²¹ 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.

²³ 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.

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

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

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

²⁷ Pas de données disponibles.

²⁸ 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 ²⁹	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 ³⁰	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 :

²⁹ 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^{er} septembre 2016 (163 affaires introduites au total auprès du Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

³⁰ 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 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

[Or. 11]

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

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

³³ 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 ³⁴	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 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	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

³⁴ 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.

³⁵ 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 ».

³⁶ 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^{er} 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 ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	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 ³⁸	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]

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

³⁸ 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 ³⁹

	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 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 ⁴¹	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				

⁴¹ 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 ⁴²			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

⁴² 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 ⁴³ :

⁴³ 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 ⁴⁴	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 ⁴⁵							
Concurrence ⁴⁶							
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 ⁴⁷							
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 ⁴⁸	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

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

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

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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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 ⁴⁹	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. ⁵⁰	
(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 ⁵¹							
Concurrence ⁵²							
Propriété intellectuelle et industrielle	17	44	51	105	158	192	196
Autres recours	538	561	579	588	633	714	670
Pourvois ⁵³							
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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

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

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

⁵³ 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 ⁵⁴
- 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

⁵⁴ 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 ⁵⁵ dans l'année concernée l'ont été par ⁵⁶ :

	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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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 ⁵⁷	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]

⁵⁷ 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 ⁵⁸ :

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
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* ⁶⁰ :

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶⁰ 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 ⁶¹
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 » ⁶². 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 ⁶³. 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.

⁶¹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶² Article 168 A du traité CEE ; décision du Conseil du 24 octobre 1988 (88/591/CECA, CEE, Euratom), JOCE L 319, p. 1.

⁶³ 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 ⁶⁴ 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

⁶⁴ 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 ⁶⁵	2020
(13) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849	-	-
(14) dont pourvois ⁶⁶	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	-	-

⁶⁵ Les statistiques de 2019 ne sont pas encore disponibles pour la Cour.

⁶⁶ 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 ⁶⁷				9			
(3) Pourvois	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Procédures accélérées ⁶⁸			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

⁶⁷ Statistiquement non pertinentes, puisque seules trois demandes ont été formulées pour l'ensemble de l'année 2018, Rapport annuel 2018, p. 145.

⁶⁸ 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 ⁶⁹	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

⁶⁹ 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 ⁷⁰. 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.

⁷⁰ 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 référendaires⁷¹. 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]**

⁷¹ 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 ⁷², 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 ⁷³. **[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.

⁷² 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.

⁷³ 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 ⁷⁴ (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 ⁷⁵

⁷⁴ 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).

⁷⁵ 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)⁷⁶ détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

⁷⁶ 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)⁷⁷. 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.

⁷⁷ 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 ⁷⁸ 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 ⁷⁹, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques ⁸⁰; (aussi peu que possible, mais au moins)

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 ⁸¹.

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 ⁸².

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 ⁸³.

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 ;

⁸⁰ 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 »).

⁸¹ Cette disposition reprend l'article 27, paragraphe 2.

⁸² Cette disposition reprend l'article 26, paragraphe 3.

⁸³ 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 ⁸⁴ 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 :

⁸⁴ 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.



GENERAL COURT
OF THE
EUROPEAN UNION

Luxembourg, 20 October 2020

The General Court welcomes this opportunity to submit comments on the draft report provided for under Article 3(1) of Regulation 2015/2422.

The General Court largely supports the conclusions of the draft report and endorses the prospects for development outlined. It agrees with the diagnosis of the Court of Justice and welcomes the analysis undertaken, in particular in the sections concerning measures aimed at contributing to the Court's efficiency and the assessment of the effects of the reform. It also shares the view that that analysis is difficult given the short period for implementation under review and the instability of the composition of the Court since 2016. The draft report rightly observes, moreover, that the health crisis related to the Covid-19 pandemic necessarily affects the results achieved in 2020.

At this stage, the General Court has been able to make significant progress in terms in particular of the length of proceedings and the more frequent referral of cases to extended formations of the Court, but it remains in a transitional phase, seeking to further exploit the potential of the reform adopted by the legislature. Most of the prospects for development put forward in the draft report represent a positive contribution to that development. It must be pointed out in that respect that some of the possible approaches echo numerous measures that have recently been adopted and which should indeed be reinforced. The other suggestions will be the subject of further discussion in the near future.

In terms of possible approaches in relation to 'streamlining the allocation of cases', the General Court wishes to emphasise that the partial specialisation of Chambers does not appear, in itself, necessarily to be incompatible with the retention of the generalist profile of judges of the General Court of the European Union. Specialisation is, moreover, certainly not alien to the General Court since, in addition to the specialisations introduced in 2019 in respect of civil service law and intellectual property law, the allocation of a large number of cases on the basis of the connection between them has enabled the General Court, for many years, to introduce a temporary and flexible specialisation in the handling of certain disputes. Experience shows that specialisation can indeed improve the quality, consistency and expeditiousness of judicial decisions, but not every case will lend itself to it. As recommended in the draft report, the General Court will draw initial lessons from the formal specialisation introduced in September 2019, while developing the tools required to manage the judges' workload, before assessing the appropriateness of establishing further areas for specialisation within the Chambers.

The ‘development of mechanisms for ensuring consistency in the case-law’ has naturally received the General Court’s full attention. Its policy of referring cases to extended formations of the Court, including to the Grand Chamber, and the establishment of an intermediate Chamber, have been under consideration since the summer of 2018. In the light, for example, of the 125 cases referred to five-judge formations of the Court in 2020 (compared to a yearly average of fewer than 10 in the period 2010-2015 preceding the reform), it must be noted that there is now an underlying trend at the General Court of referral to such formations, the full potential of which has yet to be achieved. This development is likely to strengthen the authority of the General Court’s rulings, as well as the widest possible representation of the various legal systems within the formations of the General Court. In anticipation of possible changes to the judicial architecture of the European Union, the General Court will, in particular, give further consideration to an intermediate Chamber, drawing on the lessons of completion of the final phase of the reform and the experience of the partial specialisation introduced in September 2019.

The third strand of prospects for development, ‘fostering a prompt, active and smooth case management process’, puts forward many proposals which are already being examined or will be examined in further depth over the coming months. The proposals concerning, in particular, the proactive investigation of cases at an early stage and the management of stayed cases are a priority. Another priority for the General Court, not addressed by the draft report, will be the completion, led by its Vice-President, of ongoing discussions concerning the readability and length of its judgments. This exercise will aim to further concentrate the General Court’s reasoning on the key points of a dispute in order better to meet litigants’ expectations.

In that context, the General Court would point out that the account actually taken of the nature of the disputes brought before it, that is to say, direct actions involving inter alia the definitive finding of facts that are often of considerable complexity, will be a measure of the success of any measure implemented. In particular, the central role of the hearing cannot be underestimated. It must be noted in that regard that primary law confers on the General Court the specific task of offering litigants effective judicial protection against the acts of the institutions. The General Court will continue to do its utmost to accomplish that task in the shortest possible time. However, it must always remain at the service of the parties and be attentive to them. It is they who, within the parameters laid down by the rules of procedure, decide to bring their disputes before the General Court and who, ultimately, determine the content of those disputes.

The General Court would also point out that it has, since 2015, undergone a period of restructuring and thus of instability requiring it continually to review how it operates. Despite this, the General Court has been able to reduce its backlog of pending cases. It is nevertheless important that it should once again experience a period of calm and serenity, so that it can concentrate on processing cases and fulfil the role that litigants expect of it.

The General Court will proceed with resolve to achieve the objectives established by the legislature and our institution. The European Union is a union based on the rule of law. It is therefore essential that our institution should be in a position to ensure respect for the rule of law both in the short and in the long term. The General Court will therefore ensure that it is in a position to accompany the Court of Justice when the time comes to redefine the respective roles of the two courts, as observed in the final paragraph of the draft report.
