



## Table des matières

### Introduction

|      |   |        |
|------|---|--------|
| I.   | Mise en œuvre de l'augmentation du nombre de juges du Tribunal.....   | - 4 -  |
| A.   | Genèse de la réforme.....   | - 4 -  |
| B.   | Phasage de l'augmentation du nombre de juges .....  | - 5 -  |
| 1.   | Prévisions du règlement 2015/2422 .....   | - 5 -  |
| 2.   | Entrées en fonctions effectives des juges additionnels.....   | - 5 -  |
| 3.   | Évolution de la composition du collège depuis 2016.....   | - 6 -  |
| 4.   | Évolution des effectifs du Tribunal .....   | - 7 -  |
| II.  | Mesures d'accompagnement adoptées par le Tribunal.....  | - 8 -  |
| A.   | Mesures visant au soutien de l'efficience de la juridiction.....  | - 9 -  |
| 1.   | Outils de monitoring de la performance.....   | - 9 -  |
| 2.   | Renforcement de l'implication du président et du vice-président dans l'activité<br>juridictionnelle.....                  | - 10 - |
| 3.   | Adaptation du mode de gestion interne .....   | - 11 - |
| B.   | Mesures visant au soutien de la cohérence de la jurisprudence .....   | - 12 - |
| 1.   | Modification de la structure juridictionnelle .....   | - 12 - |
| 2.   | Rôle du vice-président.....   | - 13 - |
| 3.   | Instauration de chambres spécialisées .....   | - 14 - |
| III. | Évaluation des effets de la réforme.....  | - 14 - |
| A.   | Indicateurs quantitatifs .....  | - 15 - |
| 1.   | Évolution des affaires introduites .....  | - 15 - |
| 2.   | Évolution des affaires clôturées.....   | - 20 - |
| 3.   | Évolution des affaires pendantes .....  | - 23 - |
| 4.   | Évolution de la durée de l'instance.....  | - 29 - |
| B.   | Indicateurs qualitatifs .....   | - 34 - |
| 1.   | Composition des formations de jugement .....  | - 34 - |
| 2.   | Pourvois contre les décisions du Tribunal.....  | - 38 - |
| 3.   | Intensité du contrôle juridictionnel.....   | - 42 - |
| 4.   | Perception par les usagers.....   | - 43 - |
| IV.  | Perspectives d'évolution .....  | - 46 - |
| A.   | Rationaliser l'attribution des affaires : création de chambres spécialisées et équilibre<br>de la charge de travail ..... | - 46 - |

|    |  |        |
|----|--|--------|
| B. | Développer les mécanismes de soutien à la cohérence de la jurisprudence..... | - 49 - |
| 1. | Renvois aux formations élargies à 5 juges .....                              | - 49 - |
| 2. | Renvois à la grande chambre et/ou à une chambre intermédiaire .....          | - 50 - |
| C. | Favoriser une gestion précoce, active et fluide de la procédure.....         | - 51 - |
| 1. | Phase écrite de la procédure .....   | - 51 - |
| 2. | Phase orale de la procédure .....  | - 53 - |
| V. | Synthèse et conclusions opérationnelles .....                                | - 55 - |

## **INTRODUCTION**

---

Le 16 décembre 2015, le législateur de l'Union européenne a adopté une réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union consistant à doubler, en trois phases successives, le nombre de juges du Tribunal et à transférer à ce dernier, le 1<sup>er</sup> septembre 2016, la compétence pour statuer en première instance sur les litiges entre l'Union et ses agents, jusqu'alors dévolue au Tribunal de la fonction publique. Ainsi que l'indique le cinquième considérant du règlement 2015/2422<sup>1</sup>, « le recours à la possibilité, prévue par les traités, d'augmenter le nombre de juges du Tribunal » est apparu comme une mesure appropriée pour « réduire, à bref délai, tant le volume des affaires pendantes que la durée excessive des procédures devant cette juridiction ».

Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de cette réforme, la Cour de justice a été invitée, en vertu de l'article 3 du règlement 2015/2422, à présenter deux rapports au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

Le premier de ces rapports, visé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement 2015/2422, a été soumis le 14 décembre 2017 et portait 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. La Cour de justice y a conclu qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade, de transférer au Tribunal une partie de la compétence qu'elle exerce en matière préjudicielle. Cette conclusion reposait notamment sur le constat selon lequel les demandes de décision préjudicielle portées devant la Cour sont traitées avec célérité dans un contexte où le dialogue noué avec les juridictions des États membres n'a jamais été aussi intense.

Cela étant dit, l'examen mené par la Cour de justice et le Tribunal a révélé que de nombreux pourvois étaient formés dans des affaires qui ont déjà bénéficié d'un double examen, par une chambre de recours indépendante dans un premier temps, puis par le Tribunal, et que nombre de ces pourvois étaient rejetés par la Cour de justice comme étant manifestement infondés ou manifestement irrecevables. Dans un souci de bonne administration de la justice, en vue de permettre à la Cour de justice de se concentrer sur les affaires qui requièrent toute son attention, le règlement 2019/629<sup>2</sup> a ainsi introduit, pour les pourvois relatifs à de telles affaires, une procédure permettant à la Cour de justice de n'admettre un pourvoi, en tout ou en partie, que lorsqu'il soulève une question importante pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union (procédure dite d'admission préalable des pourvois).

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

<sup>2</sup> Règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (JO 2019 L 111, p. 1).

Le second des rapports dont l'établissement est prévu par le règlement 2015/2422 est visé par son article 3, paragraphe 1, aux termes duquel :

*« Au plus tard le 26 décembre 2020, la Cour de justice, en faisant appel à des conseillers extérieurs, soumet un rapport sur le fonctionnement du Tribunal au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.*

*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.*

*Le cas échéant, la Cour de justice formule des demandes d'acte législatif pour modifier son statut en conséquence. »*

Le présent document répond à cette invitation. Les travaux préalables à son adoption par la Cour de justice ont été marqués par la participation – à titre de conseillers extérieurs – de M. K. Rennert, Président du Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), et de M. L. M. Díez-Picazo Giménez, Président de la Troisième chambre du Tribunal Supremo (Espagne)<sup>3</sup>, et par celle du Tribunal<sup>4</sup>, ainsi que par la consultation d'usagers réguliers du Tribunal (avocats, agents des institutions, organes et organismes de l'Union, agents représentant les gouvernements des États membres).

Il rend compte, à la date du 30 septembre 2020, de la mise en œuvre de l'augmentation du nombre de juges du Tribunal et des mesures d'accompagnement adoptées par cette juridiction dans le cadre de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union. Il procède également à une évaluation des résultats observables à cette même date<sup>5</sup> et recommande des mesures visant à optimiser l'utilisation des ressources mises à disposition, et ce dans une perspective d'amélioration continue de la qualité et de la célérité du service public européen de la justice.

Compte tenu de la relative brièveté de la période de mise en œuvre de la réforme (les premiers juges additionnels sont entrés en fonctions en avril 2016) et de son caractère échelonné (7 des derniers juges additionnels sont entrés en fonctions en septembre 2019, le 8<sup>ème</sup> et dernier juge relevant de la troisième phase n'étant toujours pas nommé, de même que le 12<sup>ème</sup> et dernier juge relevant de la première phase), ce rapport présente par nature des limites quant au caractère définitif de l'analyse des résultats de la réforme. Cette réserve s'impose à plus forte raison en considération du renouvellement triennal qu'a connu le Tribunal en septembre 2019 (avec 8 départs de juges) et de l'impact de la crise sanitaire sur les travaux de la juridiction à partir de mars 2020. Si les deux juridictions n'ont, à aucun moment, cessé leurs activités, il n'en demeure pas moins que le Tribunal a été dans l'impossibilité de fixer des audiences entre le 16 mars et

---

<sup>3</sup> Les conseillers extérieurs se sont réunis avec les représentants de la Cour de justice le 16 janvier 2020. Sur la base des échanges qui ont eu lieu à cette occasion et de l'analyse du dossier documentaire qui leur a été communiqué, chacun des conseillers extérieurs a transmis à la Cour de justice une contribution faisant part de l'état de ses réflexions à ce stade préliminaire du processus d'élaboration du rapport. Ces documents préparatoires de MM. K. Rennert (daté du 27 février 2020) et L. M. Díez-Picazo Giménez (daté du 15 mars 2020) figurent à l'annexe 1 du présent rapport. À la suite de la communication, par la Cour de justice, de son projet de rapport, M. K. Rennert a considéré, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, que sa position était suffisamment reflétée dans son document du 27 février 2020. Ayant reçu les réponses de la part de la Cour de justice aux questions posées dans son document, M. L. M. Díez-Picazo Giménez a formulé ses observations sur le projet de rapport lors d'une réunion tenue le 2 septembre 2020.

<sup>4</sup> Le Tribunal a été appelé à fournir des renseignements et des données dans le cas des travaux préparatoires et a eu l'occasion de présenter ses observations sur le projet de rapport le 20 octobre 2020. Ces observations figurent à l'annexe 2 du présent rapport.

<sup>5</sup> La date retenue permet à la fois de disposer de statistiques couvrant trois trimestres complets d'activité de l'année 2020 et de tenir compte des contraintes calendaires d'adoption et de traduction du présent rapport.

le 25 mai 2020 et que, même à compter de cette dernière date, de nombreuses parties au litige ont sollicité le report des audiences convoquées en raison des difficultés de déplacement rencontrées et des mesures d'isolement imposées dans certains États membres. Or, eu égard à la nature de son contentieux et à ses règles de procédure, le Tribunal ne statue pas sans avoir entendu les parties à l'audience, sauf lorsque les parties principales n'ont pas demandé à être entendues ou lorsque l'affaire se prête à un règlement par voie d'ordonnance. Ces circonstances ont donc eu une incidence certaine sur le nombre et la nature des affaires clôturées par le Tribunal en 2020.

## **I. MISE EN ŒUVRE DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE JUGES DU TRIBUNAL**

---

### **A. Genèse de la réforme**

Ainsi qu'il ressort des considérants du règlement 2015/2422, la nécessité de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union trouve son fondement dans l'augmentation constante du nombre d'affaires introduites devant le Tribunal depuis sa création (résultant elle-même de l'augmentation du nombre et de la diversité des actes juridiques adoptés par les institutions, organes et organismes de l'Union) ainsi que dans leur volume et leur complexité.

Cette évolution a eu pour conséquence un allongement de la durée des procédures, dont les excès se sont manifestés au travers de plusieurs constatations<sup>6</sup>, par la Cour de justice, de la violation par le Tribunal du principe du délai raisonnable tel qu'il découle du droit à un procès équitable consacré à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Certaines de ces constatations ont elles-mêmes donné lieu à des recours en indemnité<sup>7</sup>.

Des mesures de nature tant organisationnelle<sup>8</sup> que procédurale<sup>9</sup> ont permis au Tribunal de réaliser des gains d'efficacité préalablement à l'adoption de la réforme, sans que ceux-ci ne

---

<sup>6</sup> Arrêt du 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe/Commission* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, point 47), arrêt du 16 juillet 2009, *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Commission* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, point 188), ordonnance du 26 mars 2009, *Efkon/Parlement et Conseil* (C-146/08 P, non publiée, EU:C:2009:201, point 53), arrêt du 26 novembre 2013, *Gascogne Sack Deutschland/Commission* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, point 102), arrêt du 26 novembre 2013, *Groupe Gascogne/Commission* (C-58/12 P, EU:C:2013:770, point 96), arrêt du 26 novembre 2013, *Kendrion/Commission* (C-50/12 P, EU:C:2013:771, point 106), arrêt du 30 avril 2014, *FLSmidth/Commission* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, point 123), arrêt du 12 juin 2014, *Deltafina/Commission* (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, point 90), arrêt du 19 juin 2014, *FLS Plast/Commission* (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, point 142), arrêt du 9 octobre 2014, *ICF/Commission* (C-467/13 P, non publié, EU:C:2014:2274, point 60), arrêt du 12 novembre 2014, *Guardian Industries et Guardian Europe/Commission* (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, point 20), arrêt du 21 janvier 2016, *Galp Energía España e.a./Commission* (C-603/13 P, EU:C:2016:38, point 58), arrêt du 9 juin 2016, *CEPSA/Commission* (C-608/13 P, EU:C:2016:414, point 67), arrêt du 9 juin 2016, *PROAS/Commission* (C-616/13 P, EU:C:2016:415, point 84) et arrêt du 9 juin 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades e.a./Commission* (C-617/13 P, EU:C:2016:416, point 101).

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

<sup>8</sup> Outre l'optimisation des méthodes de travail, il convient de mentionner à ce titre que, de 2014 jusqu'à la mise en œuvre de la première phase de la réforme en 2016, neuf référendaires supplémentaires ont été affectés aux chambres, à raison d'un référendaire par chambre.

<sup>9</sup> Le Tribunal s'est doté, en juillet 2015, d'un nouveau règlement de procédure dans le but d'améliorer le déroulement des procédures devant lui. Voir le communiqué de presse de la CJUE du 19 juin 2015 : « Les efforts, déjà entrepris depuis plusieurs années en vue d'améliorer l'efficacité de la juridiction, ont été poursuivis dans le domaine procédural en vue de renforcer la capacité de traitement des affaires, dans un délai raisonnable et dans le respect des exigences du procès équitable, conformément aux exigences résultant de la

s'avèrent toutefois suffisants pour faire face à l'augmentation de la charge de travail dans le respect des exigences de qualité qui s'imposent aux juridictions de l'Union. Ainsi, il a été considéré par le législateur que le recours à la possibilité, prévue par les traités, d'augmenter le nombre de juges du Tribunal permettrait de réduire, à bref délai, tant le volume des affaires pendantes que la durée excessive des procédures devant cette juridiction.

## **B. Phasage de l'augmentation du nombre de juges**

### **1. Prévisions du règlement 2015/2422**

En vue de tenir compte de l'évolution de la charge de travail du Tribunal, le législateur a prévu un doublement du nombre de juges échelonné se déroulant en trois phases.

En premier lieu, afin de résorber rapidement l'arriéré judiciaire, douze juges supplémentaires devaient entrer en fonctions dès l'entrée en vigueur du règlement, le 24 décembre 2015<sup>10</sup>.

En deuxième lieu, en septembre 2016, la compétence pour connaître en première instance des affaires de la fonction publique de l'Union européenne ainsi que les sept postes des juges siégeant au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (ci-après le « Tribunal de la fonction publique ») devaient être transférés au Tribunal, sur la base de la demande d'acte législatif annoncée par la Cour de justice, cette demande étant appelée à examiner les modalités de transfert des sept postes des juges siégeant au Tribunal de la fonction publique ainsi que du personnel et des ressources de cette juridiction<sup>11</sup>.

En troisième et dernier lieu, les neuf juges restants devaient entrer en fonctions en septembre 2019, et ce sans qu'aucun référendaire supplémentaire ou autre agent ne soit recruté à cette occasion. Des mesures de réorganisation interne au sein de l'institution devaient garantir une utilisation efficace des ressources humaines existantes, qui devraient être les mêmes pour tous les juges, sans préjudice des décisions prises par le Tribunal au sujet de son organisation interne<sup>12</sup>.

Ainsi, conformément à l'article 48 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après le « statut ») tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement 2015/2422 :

« Le Tribunal est formé de :

- a) quarante juges à partir du 25 décembre 2015 ;
- b) quarante-sept juges à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016;
- c) deux juges par État membre à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019 ».

### **2. Entrées en fonctions effectives des juges additionnels**

En raison des contraintes et des aléas liés à la procédure de nomination des juges (éventuelle procédure préalable de sélection au niveau national, audition et avis du comité prévu par l'article 255 TFUE, nomination d'un commun accord par les gouvernements des États

---

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

(<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073fr.pdf>).

<sup>10</sup> Huitième considérant du règlement 2015/2422.

<sup>11</sup> Neuvième considérant du règlement 2015/2422.

<sup>12</sup> Dixième considérant du règlement 2015/2422.

membres, prestation de serment devant la Cour de justice), ce phasage n'a – de fait – pas suivi le calendrier prévu.

Ainsi, parmi les 12 juges relevant de la première phase :

- 7 juges sont entrés en fonctions le 13 avril 2016 ;
- 3 juges sont entrés en fonctions le 8 juin 2016 ;
- 1 juge est entré en fonctions le 19 septembre 2016 ;
- 1 juge n'a toujours pas été nommé à ce jour.

En ce qui concerne les 7 juges relevant de la deuxième phase (coïncidant avec la dissolution du Tribunal de la fonction publique et le transfert au Tribunal de la compétence pour statuer en première instance sur les litiges entre l'Union et ses agents<sup>13</sup>) :

- 5 juges sont entrés en fonctions le 19 septembre 2016 ;
- 1 juge est entré en fonctions le 8 juin 2017 ;
- 1 juge est entré en fonctions le 4 octobre 2017.

En ce qui concerne enfin les 9 juges qui devaient relever de la troisième phase et dont le nombre a été ramené à 8 du fait du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne<sup>14</sup> :

- 7 juges sont entrés en fonctions le 26 septembre 2019 ;
- 1 juge n'a toujours pas été nommé à ce jour.

### **3. Évolution de la composition du collège depuis 2016**

#### **a) Variabilité et incomplétude**

L'effet combiné des départs liés aux renouvellements triennaux, de l'entrée en fonctions de juges additionnels dans le cadre de la réforme, des contraintes liées au processus de nomination et du retrait du Royaume-Uni a eu pour conséquence que :

- au 30 septembre 2020, le Tribunal était composé de 50 juges, 4 nominations étant toujours en attente ;
- parmi ces 50 juges, 19 ont pris leurs fonctions en 2016, 2 ont pris leurs fonctions en 2017 et 15 ont pris leurs fonctions en 2019, de sorte que plus de 70 % des juges en exercice sont en fonctions depuis avril 2016 ou plus récemment, et 30 % des juges en exercice sont en fonctions depuis septembre 2019.

Il s'agit d'une donnée pertinente dans le cadre de l'analyse des résultats de la réforme, étant entendu que la stabilité de la composition de la juridiction et l'expérience des juges en fonctions sont des facteurs d'efficacité<sup>15</sup>, tant quantitative que qualitative.

---

<sup>13</sup> Règlement (UE, Euratom) 2016/1192 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 relatif au transfert au Tribunal de la compétence pour statuer, en première instance, sur les litiges entre l'Union européenne et ses agents (JO 2016 L 200, p. 137).

<sup>14</sup> Voir le huitième alinéa du préambule de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, qui rappelle « toutes les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union en ce qui concerne la participation du Royaume-Uni aux institutions, organes et organismes de l'Union, en particulier la fin, à la date d'entrée en vigueur du présent accord, des mandats de tous les membres des institutions, organes et organismes de l'Union nommés, désignés ou élus eu égard à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union ».

<sup>15</sup> Cette circonstance a été soulignée par le Président du Tribunal dans les lettres qu'il a adressées au Président en exercice du Conseil de l'Union européenne et de la Conférence des représentants des gouvernements des États membres, respectivement en avril 2015 et en mars 2018, informant de l'expiration prochaine du mandat de juges du Tribunal dans le contexte du renouvellement partiel (documents accessibles via le registre du Conseil).

#### b) Parité hommes-femmes

En vertu du 11<sup>ème</sup> considérant du règlement 2015/2422, « [i]l est essentiel que la parité hommes-femmes soit respectée au sein du Tribunal. Afin d'atteindre cet objectif, il convient d'organiser les renouvellements partiels du Tribunal de telle sorte que les gouvernements des États membres commencent progressivement à proposer deux juges lors du même renouvellement partiel, dans le but de choisir une femme et un homme, pour autant que les conditions et procédures prévues par les traités soient respectées »<sup>16</sup>.

Au 31 décembre 2015, parmi les 28 juges du Tribunal, 22 étaient des hommes (soit 79 %) et 6 étaient des femmes (soit 21 %).

Au 30 septembre 2020, parmi les 50 juges du Tribunal, 35 étaient des hommes (soit 70 %) et 15 étaient des femmes (soit 30 %).

Depuis l'entrée en vigueur du règlement 2015/2422 le 24 décembre 2015, les gouvernements des États membres ont procédé d'un commun accord à 39 nominations de juges au Tribunal : 26 concernaient des hommes (soit 67 %) et 13 concernaient des femmes (soit 33 %).

15 de ces 39 nominations ont eu lieu en 2019, à l'occasion du remplacement d'un juge nommé à la Cour de justice ainsi que du dernier renouvellement partiel du Tribunal et de la troisième phase de la réforme au mois de septembre : 8 concernaient des hommes (soit 53 %) et 7 concernaient des femmes (soit 47 %).

Si ces données, en particulier les plus récentes, manifestent une tendance à un plus grand respect de la parité hommes-femmes à l'occasion des nominations, il n'en reste pas moins que la composition actuelle du Tribunal ne remplit pas cet objectif. Il importe cependant de souligner que ni le Tribunal ni la Cour de justice de l'Union européenne n'ont d'influence sur la nomination des juges et des avocats généraux, laquelle relève de la compétence des gouvernements des États membres après consultation du comité prévu par l'article 255 TFUE.

### **4. Évolution des effectifs du Tribunal**

#### a) Première phase

La première phase a donné lieu à la création, par l'autorité budgétaire, des emplois de cabinet nécessaires à la constitution des 12 nouveaux cabinets [lesquels comprenaient 3 référendaires (groupe de fonctions AD) et 2 assistants (groupe de fonctions AST)], en tenant compte de la réaffectation auprès de ces nouveaux cabinets des 9 emplois de référendaires supplémentaires octroyés par l'autorité budgétaire en 2012. À cette fin, ont ainsi été créés 27 emplois AD et 24 emplois AST. En parallèle, afin de permettre au greffe du Tribunal de faire face à la hausse de la charge de travail résultant de l'ajustement de la structure de la juridiction, son personnel a également été renforcé, à hauteur de 5 emplois AD et de 12 emplois AST<sup>17</sup>.

#### b) Deuxième phase

La deuxième phase a donné lieu à la création des emplois nécessaires à la constitution des 7 nouveaux cabinets, en tenant compte du transfert d'emplois, au bénéfice du Tribunal,

---

<sup>16</sup> L'objectif consistant à respecter la parité hommes-femmes au sein du Tribunal a été rappelé au cinquième considérant du règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le protocole n°3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (JO 2019 L 111, p. 1).

<sup>17</sup> En ce qui concerne les services de l'institution, il importe néanmoins de souligner que, en dépit de l'intensification de l'activité judiciaire, ceux-ci ont dû faire l'objet d'une réduction d'effectifs à titre de mesure d'économie budgétaire (- 6,5 % en 5 ans, au cours de la période 2013-2017).

consécutif à la dissolution du Tribunal de la fonction publique. Ont ainsi été créés 13 emplois AD et 7 emplois AST.

c) Troisième phase

Conformément au 10<sup>ème</sup> considérant du règlement 2015/2422, « [a]fin de garantir un bon rapport coût/ efficacité, aucun référendaire supplémentaire ou autre agent auxiliaire ne devrait être recruté à [l']occasion [de la troisième phase]. Des mesures de réorganisation interne au sein de l'institution devraient garantir une utilisation efficace des ressources humaines existantes, qui devraient être les mêmes pour tous les juges, sans préjudice des décisions prises par le Tribunal au sujet de son organisation interne ».

L'institution n'a, en conséquence, formulé aucune demande de création d'emplois liée à la mise en œuvre de la troisième phase de la réforme.

Afin d'assurer progressivement une égalité dans la composition des cabinets dans le respect des situations individuelles, le Tribunal a adopté des modalités transitoires aux termes desquelles, jusqu'au 31 décembre 2020 :

- les cabinets des juges dont le mandat est en cours jusqu'en 2022 et ceux des juges dont le mandat a été renouvelé jusqu'en 2025 sont composés de trois référendaires et deux assistants ;
- les cabinets des juges qui sont entrés en fonctions en septembre 2019 sont composés de deux référendaires et deux assistants (il avait initialement été prévu que les cabinets des juges additionnels seraient composés de deux référendaires et d'un assistant mais des redéploiements d'effectifs internes à l'institution ont finalement permis de doter ces cabinets de deux référendaires et deux assistants) ;
- un mécanisme flexible a été mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 consistant en la mise à disposition de référendaires affectés aux cabinets dotés de trois référendaires au bénéfice des cabinets en comptant uniquement deux.

Pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 à septembre 2022, l'égalité entre les cabinets (à l'exception de ceux du président et du vice-président) est réalisée selon les modalités suivantes :

- chaque cabinet est composé de deux référendaires et de deux assistants ;
- trois référendaires sont affectés à chacune des dix chambres et prêtent leur service à l'ensemble des juges de la chambre, selon les besoins identifiés<sup>18</sup>. En particulier, ces référendaires permettront à la juridiction de concentrer des ressources plus importantes là où des besoins émergent pour le traitement d'affaires lourdes et/ou complexes.

## **II. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ADOPTÉES PAR LE TRIBUNAL**

L'intégration des nouveaux juges et de leurs cabinets a nécessité, de la part du Tribunal, des évolutions d'ordre structurel, organisationnel et procédural afin d'adapter la juridiction aux paramètres résultant de son élargissement et du transfert de compétence consécutif à la dissolution du Tribunal de la fonction publique.

---

<sup>18</sup> Dans cette mesure, la future organisation interne du Tribunal répond à l'invitation faite par la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 14/17 (« Examen de la performance en matière de gestion des affaires à la Cour de justice de l'Union européenne ») de « mettre en œuvre une politique qui permette plus de flexibilité dans l'affectation des référendaires en activité ».

Ces mesures ont essentiellement eu pour finalité de soutenir l'efficacité de la juridiction et la cohérence de la jurisprudence.

Dans ce contexte, il importe de souligner certaines particularités du contentieux dont le Tribunal est saisi. Le Tribunal est principalement en charge du traitement de recours directs dans des domaines souvent techniques et/ou économiques soulevant non seulement des questions de droit, mais également des questions factuelles complexes. Il effectue ainsi un travail d'établissement des faits qui, dans certaines affaires, peut s'avérer particulièrement laborieux, ainsi que le relève M. L. M. Díez-Picazo Giménez. La longueur des mémoires des parties et le volume des dossiers en attestent.

Par ailleurs, les affaires soumises à l'appréciation du Tribunal donnent régulièrement lieu à des sous-contentieux sur des incidents de procédure, notamment lorsqu'elles suscitent de nombreuses demandes d'intervention (pouvant elles-mêmes donner lieu à des demandes de confidentialité particulièrement chronophages).

## **A. Mesures visant au soutien de l'efficacité de la juridiction**

### **1. Outils de monitoring de la performance**

Le Tribunal s'appuie, depuis le début des années 2010, sur une série d'outils de monitoring de la performance. Ces outils ont été diversifiés à l'occasion de la mise en œuvre de la troisième phase de la réforme.

Ils consistent en substance en l'examen trimestriel, par la Conférence des présidents de chambre et à l'initiative du Président du Tribunal, de rapports et statistiques ayant pour objet :

- de recenser les affaires présentant un retard au regard des délais internes<sup>19</sup> et d'assurer le suivi régulier de leur traitement (y compris en ce qui concerne les affaires suspendues) ;
- de quantifier, le cas échéant, le cumul des jours de retard pour chaque juge rapporteur (y compris l'évolution de ce cumul au cours des deux dernières années) ;
- de présenter le bilan des affaires clôturées par juge rapporteur (y compris leur évolution au cours des trois dernières années) ;
- de lister les affaires attribuées (ou réattribuées) par juge rapporteur depuis le dernier renouvellement triennal ;
- de présenter l'ensemble des affaires clôturées par arrêt au cours de la dernière année, en faisant apparaître la durée de la procédure ventilée par phase de traitement de chaque affaire.

À ce suivi trimestriel s'ajoute, toutes les six semaines, un examen consistant à mesurer la charge de travail courante (qui correspond aux affaires en état d'être jugées) en vue d'optimiser l'utilisation des ressources au sein des cabinets des juges, d'assurer le respect des délais internes de traitement des dossiers et, plus généralement, d'accélérer et lisser le traitement des affaires pendantes.

---

<sup>19</sup> À cet égard, il importe de relever que, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme, le Tribunal a adapté certains de ses délais internes en vue de tenir compte de la complexité variable des différents types d'affaires : le délai pour le dépôt du rapport préalable a ainsi été réduit de 25 % par rapport au délai standard (passant de 4 à 3 mois) dans les affaires de propriété intellectuelle et a été étendu de 25 % dans les affaires de concurrence, d'aides d'État et de mesures de défense commerciale, dont la complexité et le volume sont substantiellement supérieurs à la moyenne. Cette évolution répond également à une invitation faite par la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 14/17 visant à la mise en place de délais adaptés à la complexité des affaires.

Cet exercice repose sur l'examen de tableaux reprenant les portefeuilles complets des affaires en cours par juge rapporteur et mettant en évidence les affaires dites « mûres », c'est-à-dire prêtes pour une analyse et un traitement immédiat par le juge rapporteur, en vue d'identifier d'éventuelles situations de surcharge de travail dans certains cabinets ou, à l'inverse, les capacités de traitement qui sont susceptibles de se libérer temporairement au sein des cabinets d'autres juges. Cet examen permet, en définitive, d'apprécier la nécessité de réattribuer des affaires d'un juge rapporteur à un autre, conformément à l'article 27, paragraphe 3,<sup>20</sup> du règlement de procédure du Tribunal et ce afin d'équilibrer la charge de travail et de fluidifier le traitement des affaires.

Par ailleurs, toutes les six semaines également, les présidents de chambre établissent des tableaux prévisionnels listant les affaires dans lesquelles les projets de décisions ont vocation à être transmis à la cellule des lecteurs et correcteurs d'arrêts puis à la direction générale du Multilinguisme à différentes échéances (6 semaines, 3 mois, 6 mois). Ces données permettent d'organiser l'activité des services intervenant postérieurement à la phase de délibérés, d'informer en temps utile des priorités de la juridiction et d'éviter les goulots d'étranglement qui surviennent durant certaines périodes de l'année.

## **2. Renforcement de l'implication du président et du vice-président dans l'activité juridictionnelle**

Le président et le vice-président du Tribunal ne siègent pas de manière permanente dans une formation ordinaire à 3 ou à 5 juges<sup>21</sup>. Néanmoins, leur participation aux travaux des chambres a été renforcée à l'occasion de la troisième phase de la réforme (auparavant, cette participation se limitait, en ce qui concerne le président, au traitement du contentieux du référé et, en ce qui concerne le vice-président, au remplacement de juges empêchés au sein des formations à 5 juges).

Ainsi, en vertu de la décision du 30 septembre 2019, relative à la constitution des chambres<sup>22</sup>, lors de chaque année judiciaire, le vice-président siège dans chacune des dix chambres siégeant avec 5 juges, à raison d'une affaire par chambre<sup>23</sup>.

Par ailleurs, le président – qui continue d'assumer la compétence de juge des référés – remplace les juges empêchés dans les formations à 5 juges. Le vice-président assure ce remplacement dans les chambres à 5 juges lorsque le président est lui-même empêché. Il remplace également le président en qualité de juge des référés en cas d'empêchement.

---

<sup>20</sup> En vertu de cette disposition : « [d]ans l'intérêt de la bonne administration de la justice et à titre exceptionnel, le président du Tribunal peut, avant la présentation du rapport préalable, visé à l'article 87, par décision motivée et après consultation des juges concernés, désigner un autre juge rapporteur. Si celui-ci n'est pas affecté à la chambre à laquelle l'affaire a été initialement attribuée, l'affaire est jugée par la chambre dans laquelle siège le nouveau juge rapporteur ».

<sup>21</sup> Ils siègent toutefois tous deux dans la grande chambre.

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

<sup>23</sup> Selon l'ordre suivant :

- la première affaire renvoyée, par décision du Tribunal, devant une formation élargie siégeant avec 5 juges de la première chambre, de la deuxième chambre, de la troisième chambre, de la quatrième chambre et de la cinquième chambre ;
- la troisième affaire renvoyée, par décision du Tribunal, devant une formation élargie siégeant avec 5 juges de la sixième chambre, de la septième chambre, de la huitième chambre, de la neuvième chambre et de la dixième chambre.

Ces deux mesures ont été adoptées en vue de faire bénéficier la juridiction de l'expérience du président et du vice-président, en particulier dans les affaires renvoyées en formation élargie<sup>24</sup>. Elles visent également à permettre au président et au vice-président de travailler directement avec l'ensemble des juges du Tribunal dans le cadre du traitement des affaires judiciaires.

### **3. Adaptation du mode de gestion interne**

En vue d'assurer une gestion efficiente des ressources, le Tribunal a mis en place des organes destinés à faciliter les processus décisionnels, notamment au niveau de la Conférence plénière.

La Conférence plénière est l'enceinte du Tribunal qui réunit l'ensemble des membres du Tribunal (juges et greffier). Elle se tient à raison d'une fois par mois, sans préjudice d'une fréquence plus élevée lorsque les circonstances le justifient. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, l'existence de la Conférence plénière est consacrée dans le règlement de procédure et ses compétences y sont expressément prévues<sup>25</sup>. Certaines questions juridiques (renvois en formation élargie), institutionnelles ou administratives [notamment les activités extérieures des membres (article 8 du Code de conduite des membres et des anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne) et les décisions d'engagement de référendaires, les travaux des différents comités] sont discutées lors des Conférences plénières.

Les contraintes liées à l'élargissement du collège ont conduit le Tribunal à instituer, le 11 décembre 2019, un Conseil de gestion composé du président, du vice-président et de 5 membres élus, dont le rôle consiste, d'une part, par délégation, à exercer une partie des pouvoirs dont la Conférence plénière dispose à l'égard de certaines questions relatives au personnel et, d'autre part, à apporter une assistance au président du Tribunal, en cas de besoin et à sa demande, sur certains sujets ayant vocation à être débattus lors de la Conférence plénière du Tribunal.

Par ailleurs, le Tribunal dispose de différents comités et groupes de réflexion, émanation de la Conférence plénière, ayant notamment pour vocation de préparer les décisions de cette dernière. Il s'agit en particulier :

- du Comité « Règlement de procédure », qui est en charge de la veille procédurale des activités du Tribunal et de l'élaboration des projets de modifications du règlement de procédure ;
- du Comité « Déontologie », qui a pour mission de conseiller et d'aider les membres et les anciens membres du Tribunal concernant leurs obligations déontologiques ;
- du Comité « Protection des données », qui est appelé à connaître des réclamations contre les décisions prises par le greffier lorsque ce dernier est responsable du traitement de données dans le domaine juridictionnel<sup>26</sup> ;

---

<sup>24</sup> Au titre de l'article 28 du règlement de procédure, la formation de jugement à 3 juges initialement saisie de l'affaire, le président et le vice-président du Tribunal peuvent proposer à la Conférence plénière le renvoi des affaires qui le méritent à une formation élargie de 5 juges ou à la grande chambre.

<sup>25</sup> L'article 42 relatif à la Conférence plénière prévoit en son paragraphe 1 ce qui suit : « Les décisions portant sur des questions administratives et les décisions visées aux articles 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31 à 33, 41, 56 bis et 224 sont prises par le Tribunal lors de la conférence plénière, à laquelle participent, avec voix délibérative, l'ensemble des juges, sous réserve des dispositions contraires du présent règlement. Le greffier y assiste, sauf décision contraire du Tribunal ».

<sup>26</sup> Décision du Tribunal du 16 octobre 2019 instituant un mécanisme interne de contrôle en matière de traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des fonctions juridictionnelles du Tribunal (JO 2019, C. 383, p. 4).

- du groupe de réflexion « Questions institutionnelles », qui mène des réflexions de fond sur différentes problématiques d'ordre institutionnel.

Les membres de ces comités, ainsi que le président de chaque comité, sont désignés par le Tribunal sur proposition de son président, après consultation du vice-président.

Il y a également lieu de souligner l'existence de groupes informels de réflexion dans les domaines dans lesquels le Tribunal dispose de chambres spécialisées (propriété intellectuelle et fonction publique) présidés par le vice-président dans le cadre de sa mission de maintien de la cohérence de la jurisprudence<sup>27</sup>.

Enfin, l'importance de la Conférence des présidents de chambre, qui réunit deux fois par mois le président, le vice-président et les dix présidents de chambre, doit également être soulignée. Elle a notamment vocation à évoquer la situation des travaux au sein de chaque chambre, à examiner les statistiques trimestrielles distribuées par le cabinet du président du Tribunal, à réfléchir sur les méthodes de travail et à assumer une mission de coordination du traitement des affaires pendantes, y compris en ce qui concerne les décisions de publication au Recueil de jurisprudence.

## **B. Mesures visant au soutien de la cohérence de la jurisprudence**

La cohérence de la jurisprudence est un élément majeur de la qualité de la justice en ce qu'elle assure la sécurité juridique et l'égalité devant la justice. L'accroissement important du nombre de juges du Tribunal a été accompagné de mesures destinées à répondre à ce besoin, dont l'acuité est plus forte dans le cadre d'une juridiction aux dimensions élargies.

### **1. Modification de la structure juridictionnelle**

De septembre 2007 à septembre 2016, l'organisation juridictionnelle interne du Tribunal reposait sur le principe selon lequel chaque chambre à 3 juges siégeait selon une seule formation, composée du président de chambre et de deux juges fixes. Ainsi, lors de la période triennale 2013-2016 et avant l'entrée en fonctions des juges relevant de la première phase de la réforme, le Tribunal était composé de 9 chambres à 3 juges, présidées par 9 présidents de chambre.

En vue d'éviter l'accroissement excessif du nombre de formations de jugement et les difficultés de coordination qui en découlent, la juridiction s'est structurée, à partir du mois de septembre 2016, en 9 chambres composées de 5 juges, pouvant siéger chacune en deux formations à 3 juges présidées par le président de la chambre à 5 juges.

Cette nouvelle structure conserve la formation à 3 juges comme formation de jugement ordinaire, facilite le renvoi des affaires à des formations à 5 juges ainsi que le remplacement de juges empêchés au sein de la même chambre et confie aux 9 présidents de chambre un rôle renforcé dans la coordination des affaires pendantes et la cohérence jurisprudentielle<sup>28</sup>.

À l'occasion de la troisième phase de la réforme en septembre 2019, une 10<sup>ème</sup> chambre a été ajoutée selon le même modèle. Par ailleurs, le mode de composition des formations à 3 juges

<sup>27</sup> Voir point II.B.2. infra.

<sup>28</sup> Voir le communiqué de presse de la CJUE n° 35/16 du 4 avril 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035fr.pdf>).

a connu un ajustement visant à assurer un brassage au sein des chambres<sup>29</sup>. Les chambres, composées de 5 juges, siègent désormais selon 6 formations de jugement à 3 juges différentes, chacune présidée par le même président de chambre. Chacun des juges est, de la sorte, amené à siéger avec l'ensemble des autres juges de la chambre, ce qui contribue à la cohérence et à la collégialité des travaux de la chambre.

## **2. Rôle du vice-président**

Jusqu'en septembre 2016, dans le contexte de surcharge de la juridiction, le vice-président du Tribunal a assumé la fonction de président de chambre et de juge de plein exercice. Il participait ainsi pleinement à l'activité juridictionnelle, au même titre que les autres présidents de chambre, en sus de son rôle d'assistance du président.

En vue de répondre aux besoins accrus en coordination accompagnant le doublement du nombre de juges, les fonctions du vice-président ont évolué en septembre 2016. Il assume depuis lors une mission spécifique, consistant à conduire un pôle d'analyse juridique transversale à des fins de coordination, de cohérence, d'aide à la décision, de veille juridique, de mise en perspective des problématiques et de partage des savoirs<sup>30</sup>.

À ce titre, il pilote les travaux de groupes de réflexion (dont le rôle consiste notamment à opérer une veille quant aux apports jurisprudentiels et à l'apparition de divergences), élabore des analyses de jurisprudence, organise des formations à destination des référendaires, et conçoit des documents d'orientation et d'aide à la décision<sup>31</sup>. Il réalise également une coordination des affaires en amont par le biais d'un système d'alerte précoce qui repose sur l'examen des rapports préalables, des notes sur la recevabilité et des mémorandums échangés dans le cadre de l'ensemble des affaires, avant même qu'elles ne soient discutées en conférence de chambre. Cet examen est essentiel en ce qu'il vise à détecter si les solutions proposées par le juge rapporteur peuvent se heurter à la jurisprudence existante ou à celles suggérées par un autre juge rapporteur. Il permet ainsi de mettre en œuvre un système d'alerte à un stade précoce de la procédure.

Par ailleurs, deux modifications – entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2018 – ont été introduites dans le règlement de procédure du Tribunal afin de doter le vice-président du Tribunal de la compétence, respectivement, pour assumer la fonction d'avocat général<sup>32</sup> et pour proposer à la Conférence plénière, à l'instar du président du Tribunal et de la formation de jugement initialement saisie de l'affaire, le renvoi d'une affaire à une formation élargie à 5 juges ou à la grande chambre<sup>33</sup>. Il s'agit d'instruments destinés à renforcer les moyens mis à la disposition du vice-président du Tribunal en vue de poursuivre sa mission de coordination des affaires pendantes et de contribution à la cohérence de la jurisprudence.

---

<sup>29</sup> Il convient de noter que, à la date du 30 septembre 2020, le Tribunal était composé de 50 juges. Étant donné que le président et le vice-président ne sont pas affectés de manière permanente à une chambre, les 48 juges restants étaient affectés à 8 chambres composées de 5 juges et à 2 chambres composées de 4 juges.

<sup>30</sup> Il assume également en parallèle des fonctions juridictionnelles : remplacement du président en qualité de juge des référés en cas d'empêchement, participation à la grande chambre, participation à l'activité des formations à 5 juges, à raison d'une affaire par an et par chambre.

<sup>31</sup> Cette mission complète ainsi celle dévolue jusqu'alors à la Conférence des présidents de chambre (qui se réunit bimensuellement), consistant à examiner – à l'initiative du président, du vice-président ou de l'un des présidents de chambre – si certaines affaires soulevant des questions juridiques nouvelles ou complexes méritent une concertation entre les chambres, voire d'être renvoyées devant la grande chambre.

<sup>32</sup> Il convient de relever que, à la date du 30 septembre 2020, il n'avait pas été fait usage de cette faculté.

<sup>33</sup> Modifications introduites à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 28, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal (JO 2018, L 240, p. 67).

### **3. Instauration de chambres spécialisées**

Le système d'attribution des affaires est prévu aux articles 25 et 26 du règlement de procédure du Tribunal.

En vertu de ces dispositions, le président du Tribunal attribue les affaires aux chambres. Chaque président de chambre soumet alors, pour les affaires attribuées à sa chambre, une proposition de désignation d'un juge rapporteur ainsi que d'une formation de jugement (à 3 juges) au président du Tribunal, qui statue.

Les critères en vertu desquels les affaires sont réparties entre les chambres par le président sont fixées par décision du Tribunal publiée au Journal officiel<sup>34</sup>.

Jusqu'au mois de septembre 2019, ces critères prévoyaient que la répartition des affaires soit effectuée sur l'ensemble des chambres, selon quatre tours de rôle distincts (affaires de concurrence – aides d'État – mesures de défense commerciale, affaires de propriété intellectuelle, affaires de fonction publique et « autres affaires »<sup>35</sup>) établis en fonction de l'ordre de l'enregistrement des affaires au greffe, étant entendu que le président du Tribunal peut déroger à ces tours de rôle pour tenir compte de la connexité de certaines affaires ou pour assurer une répartition équilibrée de la charge de travail.

Ces critères ont connu une évolution importante en septembre 2019, avec l'instauration de deux groupes de chambres spécialisées :

- quatre chambres (les première, quatrième, septième et huitième chambres) se voient attribuer le contentieux de la fonction publique (affaires introduites au titre de l'article 270 TFUE et, le cas échéant, de l'article 50 bis du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne), selon un tour de rôle établi en fonction de l'ordre d'enregistrement des affaires au greffe ;
- les six autres chambres (les deuxième, troisième, cinquième, sixième, neuvième et dixième chambres) se voient attribuer le contentieux de la propriété intellectuelle (marques, dessins et modèles et obtentions végétales).

L'ensemble des dix chambres se voient, par ailleurs, attribuer le contentieux restant selon les deux tours de rôle antérieurement prévus, à savoir ceux concernant respectivement les affaires de concurrence – aides d'État – mesures de défense commerciale et les « autres affaires ».

Ce système permet de concentrer le traitement de deux contentieux spécifiques (fonction publique et propriété intellectuelle) au sein de deux groupes plus restreints de chambres (représentant respectivement 20 et 28 juges) tout en assurant que la chambre se voie, en parallèle, confier le traitement d'affaires dans des matières diversifiées.

### **III. ÉVALUATION DES EFFETS DE LA RÉFORME**

---

Selon le 5<sup>ème</sup> considérant du règlement 2015/2422, l'objectif de la réforme du Tribunal était double : réduire à brève échéance tant le volume des affaires pendantes devant la juridiction que la durée excessive des procédures. Par ailleurs, dans l'intérêt de l'autorité, de la cohérence, de la clarté et – en définitive – de la qualité de la jurisprudence, l'augmentation de la capacité

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

<sup>35</sup> Cette catégorie couvre une grande variété de matières, parmi lesquelles : la politique étrangère et de sécurité commune (mesures restrictives), le contentieux bancaire et financier, les marchés publics, l'accès aux documents et la politique agricole.

de jugement du Tribunal devait également être propice à une hausse du nombre d'affaires renvoyées en formation élargie à 5 juges.<sup>36</sup>

Les effets de la réforme seront ainsi évalués à l'aune de ces objectifs. Néanmoins, il a été jugé approprié, afin de rendre compte de la manière la plus complète des effets de la réforme, d'asseoir l'analyse sur un ensemble plus varié d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs, reconnus comme pertinents en vue de l'évaluation de la performance des systèmes judiciaires<sup>37</sup>.

## **A. Indicateurs quantitatifs**

### **1. Évolution des affaires introduites**

L'évolution des affaires introduites n'est pas, en soi, un indicateur de performance de la juridiction bien qu'elle puisse, sans que cela soit précisément mesurable, refléter le degré de confiance des justiciables envers la juridiction et/ou le degré de défiance ou d'insatisfaction vis-à-vis des institutions, organes ou organismes défendeurs. En outre, le nombre d'affaires introduites dépend de l'activité normative de ces derniers ainsi que de l'évolution des compétences de l'Union.

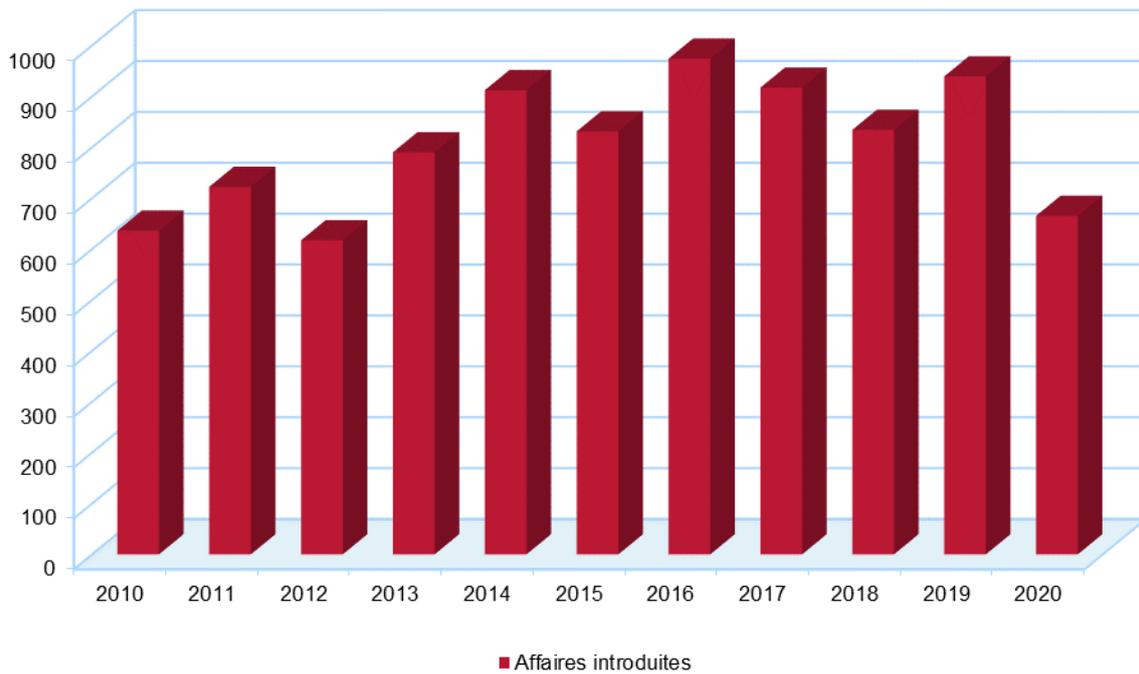
Néanmoins, le nombre et la nature des affaires introduites ont une incidence sur l'analyse de certains indicateurs de performance (notamment le nombre d'affaires pendantes et, potentiellement, le nombre d'affaires clôturées) et doivent, à ce titre, être exposés de manière préliminaire.

---

<sup>36</sup> « Activité du Tribunal en 2018 », par M. Marc Jaeger, président du Tribunal, Rapport annuel 2018 – Activité judiciaire, p. 163. Voir également le communiqué de presse de la CJUE n° 35/16 du 4 avril 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035fr.pdf>), qui souligne que la nouvelle structure juridictionnelle du Tribunal « facilitera le renvoi des affaires à cinq juges » ainsi que le communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne du 3 décembre 2015, lequel indique que la réforme « permettra également au Tribunal de statuer sur un nombre d'affaires plus important au sein de chambres constituées de cinq juges, ce qui lui permettra de procéder à un délibéré plus approfondi sur les affaires importantes » (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

<sup>37</sup> Voir, à cet égard, les travaux menés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sous l'égide du Conseil de l'Europe ainsi que par la Commission européenne, notamment le tableau de bord de la justice de l'UE ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf)) et la « 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>) ainsi que les diverses études menées dans le cadre du programme « Justice ».

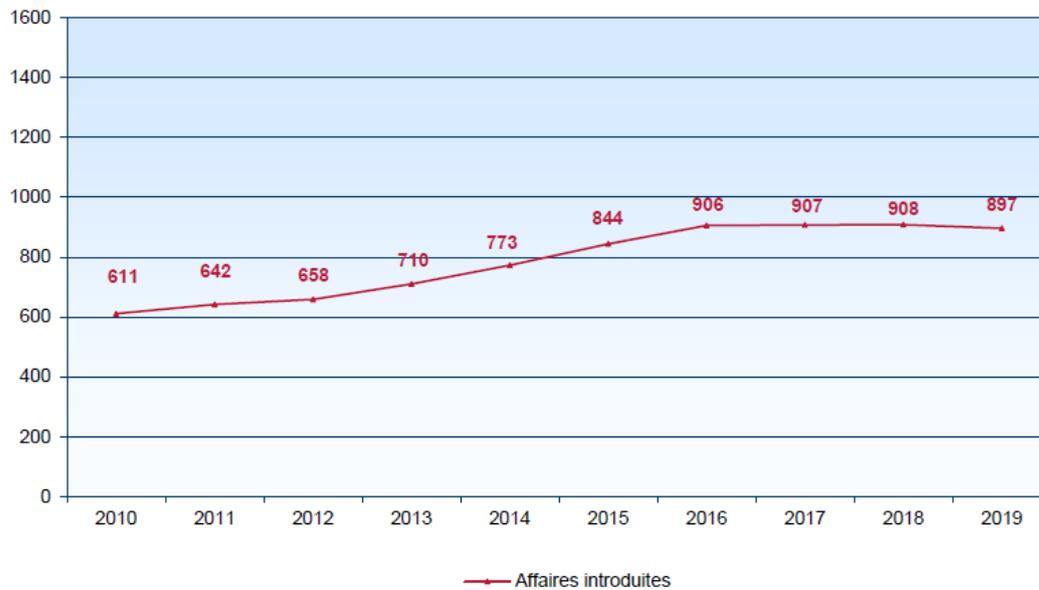
a) Données générales



|                      | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Affaires introduites | 636  | 722  | 617  | 790  | 912  | 831  | 974  | 917  | 834  | 939  | 665  |

Données à jour au 30/09/2020

**Activité générale du Tribunal - Moyennes triennales (affaires introduites)**



Les moyennes triennales sont établies en prenant en compte les données de l'année "n", et celles des années "n-1" et "n-2".

Données à jour au 30/09/2020

Les constats suivants peuvent être dégagés de ces données générales :

- dans les années précédant la réforme, le nombre d'affaires introduites devant le Tribunal a augmenté de manière régulière, avec une croissance de l'ordre de 38 % de 2010 à 2015<sup>38</sup> ;
- la mise en œuvre de la deuxième phase de la réforme, en septembre 2016, a donné lieu à une augmentation du nombre d'affaires introduites en lien avec le transfert de compétence en matière de fonction publique, représentant 163 affaires en 2016 (dont 123 initialement introduites devant le Tribunal de la fonction publique et transférées au Tribunal) et entre 80 et 100 affaires annuellement entre 2017 et 2018 ;
- depuis 2016, le nombre d'affaires introduites connaît une certaine stabilité ;
- le niveau d'affaires introduites diminue légèrement en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> La base de calcul est tirée des moyennes triennales, lesquelles permettent, en lissant l'effet « dents de scie » des chiffres annuels (qui sont sujets à des facteurs conjoncturels), de donner un aperçu plus juste des tendances globales.

<sup>39</sup> Selon les données mises à jour au 15/10/2020, le nombre d'affaires introduites était de 691.

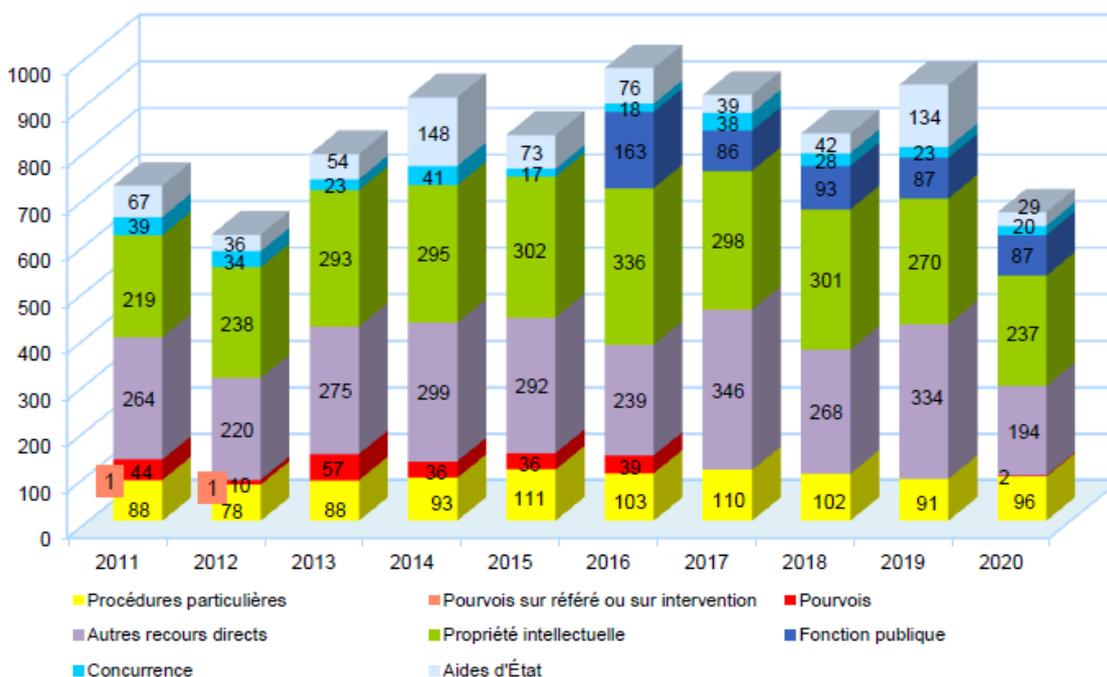
b) Répartition par matières

**Affaires introduites - Matière du recours**

|   | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Accès aux documents   | 21         | 18         | 20         | 17         | 48         | 19         | 25         | 21         | 17         | 6          |
| Action extérieure de l'Union européenne   | 2          | 1          |            |            | 1          | 2          | 2          | 2          | 6          | 2          |
| Adhésion de nouveaux Etats  |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |            |
| Agriculture   | 22         | 11         | 27         | 15         | 37         | 20         | 22         | 26         | 12         | 12         |
| Aides d'État  | 67         | 36         | 54         | 148        | 73         | 76         | 39         | 42         | 134        | 29         |
| Association des pays et territoires d'outre-mer   |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |            |
| Citoyenneté de l'Union  |            |            |            | 1          |            |            |            |            | 1          | 1          |
| Clause compromissoire   | 5          | 8          | 6          | 14         | 15         | 10         | 21         | 7          | 8          | 7          |
| Cohésion économique, sociale et territoriale  | 3          | 4          | 3          | 3          | 5          | 2          | 3          |            | 3          |            |
| Concurrence - Concentration d'entreprises   | 4          | 5          | 3          | 1          | 3          | 7          | 3          | 8          | 4          | 16         |
| Concurrence - Ententes  | 29         | 29         | 18         | 33         | 12         | 8          | 31         | 12         | 11         | 2          |
| Concurrence - Entreprises publiques   |            |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |
| Concurrence - Position dominante  | 6          |            | 2          | 6          | 2          | 3          | 4          | 8          | 8          | 2          |
| Culture   |            |            | 1          |            |            | 1          |            |            |            |            |
| Dispositions financières (budget, cadre financier, ressources propres, lutte contre la fraude)                  |            | 1          |            | 4          | 7          | 4          | 5          | 4          | 5          | 4          |
| Droit des entreprises   |            |            |            | 1          | 1          |            |            |            |            |            |
| Droit institutionnel  | 44         | 41         | 44         | 67         | 53         | 52         | 65         | 71         | 148        | 54         |
| Education, formation professionnelle, jeunesse et sport   | 2          | 1          | 2          |            | 3          | 1          |            | 1          | 1          |            |
| Emploi  |            |            | 2          |            |            |            |            |            |            |            |
| Energie   | 1          |            | 1          | 3          | 3          | 4          | 8          | 1          | 8          | 8          |
| Enregistrement, évaluation, autorisation et restrictions applicables aux substances chimiques (règlement REACH) | 3          | 2          | 12         | 3          | 5          | 6          | 10         | 4          | 6          | 3          |
| Environnement   | 6          | 3          | 11         | 10         | 5          | 6          | 8          | 7          | 10         | 6          |
| Espace de liberté, de sécurité et de justice  | 1          |            | 6          | 1          |            | 7          |            | 2          | 1          |            |
| Fiscalité   | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 2          | 1          | 2          |            |            |
| Liberté d'établissement   |            |            |            | 1          |            |            |            | 1          |            |            |
| Libre circulation des capitaux  |            |            |            |            | 2          | 1          |            | 1          |            |            |
| Libre circulation des marchandises  |            |            | 1          |            | 2          | 1          |            |            |            |            |
| Libre circulation des personnes   |            |            |            |            | 1          | 1          | 1          | 1          | 2          |            |
| Libre prestation de services  |            | 1          |            | 1          |            | 1          |            |            |            |            |
| Marchés publics   | 18         | 23         | 15         | 16         | 23         | 9          | 19         | 15         | 10         | 8          |
| Mesures restrictives (Action extérieure)  | 93         | 59         | 41         | 69         | 55         | 28         | 27         | 40         | 42         | 22         |
| Politique commerciale   | 11         | 20         | 23         | 31         | 6          | 17         | 14         | 15         | 13         | 15         |
| Politique commune de la pêche   | 3          |            | 3          | 3          |            | 1          | 2          | 3          |            |            |
| Politique économique et monétaire   | 4          | 3          | 15         | 4          | 3          | 23         | 98         | 27         | 24         | 33         |
| Politique économique et monétaire - Surveillance des établissements de crédit                                   |            |            |            |            |            |            |            |            |            | 1          |
| Politique étrangère et de sécurité commune  |            |            | 2          |            |            | 1          |            |            | 1          |            |
| Politique industrielle  |            |            |            | 2          |            |            |            |            |            |            |
| Politique sociale   | 5          | 1          |            | 1          |            | 1          |            | 1          | 1          |            |
| Propriété intellectuelle et industrielle  | 219        | 238        | 294        | 295        | 303        | 336        | 298        | 301        | 270        | 237        |
| Protection des consommateurs  |            |            | 1          | 1          | 2          | 1          |            | 1          | 1          | 1          |
| Rapprochement des législations  |            |            | 13         |            | 1          | 1          | 5          | 3          | 2          |            |
| Recherche, développement technologique et espace  | 4          | 3          | 5          | 2          | 10         | 8          | 2          | 1          | 3          | 3          |
| Réseaux transeuropéens  |            |            | 3          |            |            |            | 2          | 1          | 1          | 1          |
| Santé publique  | 2          | 12         | 5          | 11         | 2          | 6          | 5          | 9          | 5          | 5          |
| Sécurité sociale des travailleurs migrants  |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |            |
| Tourisme  |            |            | 2          |            |            |            |            |            |            |            |
| Transports  | 1          |            | 5          | 1          |            |            |            | 1          | 1          | 2          |
| Union douanière et tarif douanier commun  | 10         | 6          | 1          | 8          |            | 3          | 1          |            | 2          |            |
| <b>Total traité CE/TFUE</b>   | <b>587</b> | <b>527</b> | <b>645</b> | <b>777</b> | <b>684</b> | <b>669</b> | <b>721</b> | <b>638</b> | <b>761</b> | <b>480</b> |
| Statut des fonctionnaires   | 47         | 12         | 57         | 42         | 36         | 202        | 86         | 94         | 87         | 89         |
| Procédures particulières  | 88         | 78         | 88         | 93         | 111        | 103        | 110        | 102        | 91         | 96         |
| <b>TOTAL GENERAL</b>  | <b>722</b> | <b>617</b> | <b>790</b> | <b>912</b> | <b>831</b> | <b>974</b> | <b>917</b> | <b>834</b> | <b>939</b> | <b>665</b> |

Données à jour au 30/09/2020

## Affaires introduites - Nature des procédures<sup>1</sup>



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

<sup>1</sup> Le 1<sup>er</sup> septembre 2016, 123 affaires de fonction publique et 16 procédures particulières dans ce domaine ont été transférées au Tribunal.

Données à jour au 30/09/2020

L'analyse de ces données permet de relever les tendances suivantes :

- la stabilité et la prédominance, aux alentours d'un tiers des affaires introduites, du nombre des affaires de propriété intellectuelle<sup>40</sup> ;
- la stabilité du contentieux de la fonction publique ;
- une certaine stabilité du contentieux de la concurrence, qui se situe à un niveau faible (une vingtaine de recours en moyenne par an depuis 2015), mais dont les affaires représentent individuellement une charge de travail (en termes de volume et de complexité) très supérieure à la moyenne des affaires relevant des autres matières ;
- l'importance du contentieux des aides d'État, dont les affaires sont, elles aussi, caractérisées par leur volume et leur complexité ;
- l'existence de contentieux récurrents et stables, représentant un nombre d'affaires limitées : mesures de défense commerciale, accès aux documents, marchés publics, agriculture ;
- l'exposition de la juridiction à l'activité législative, réglementaire et décisionnelle des institutions, organes et organismes, comme l'illustre l'émergence d'affaires – parfois nombreuses et complexes – dans des domaines nouveaux, à l'image du contentieux des mesures restrictives dans le cadre de la PESC, du contentieux dans le domaine des

<sup>40</sup> Il importe cependant de souligner que ces affaires représentent individuellement une charge de travail sensiblement plus faible que la moyenne des affaires relevant des autres matières (à l'exception des procédures particulières, dont la charge de travail est en moyenne inférieure à celle des affaires de propriété intellectuelle).

substances chimiques<sup>41</sup> ou, plus récemment, du contentieux lié aux règles prudentielles en matière bancaire et financière.

## CONCLUSION

La mise en œuvre de la réforme s'est accompagnée d'une légère augmentation (de l'ordre de 5 à 10 %) du nombre d'affaires introduites, correspondant au transfert de compétence en matière de fonction publique. Depuis 2016, le nombre d'affaires introduites peut globalement être considéré comme stable, avec néanmoins une légère baisse en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire.

## 2. Évolution des affaires clôturées

Le nombre d'affaires clôturées annuellement dépend des ressources allouées, de l'efficacité des méthodes de travail et, potentiellement, du nombre d'affaires introduites.

### Activité générale du Tribunal - Moyennes triennales (affaires clôturées)



Les moyennes triennales sont établies en prenant en compte les données de l'année "n", et celles des années "n-1" et "n-2".

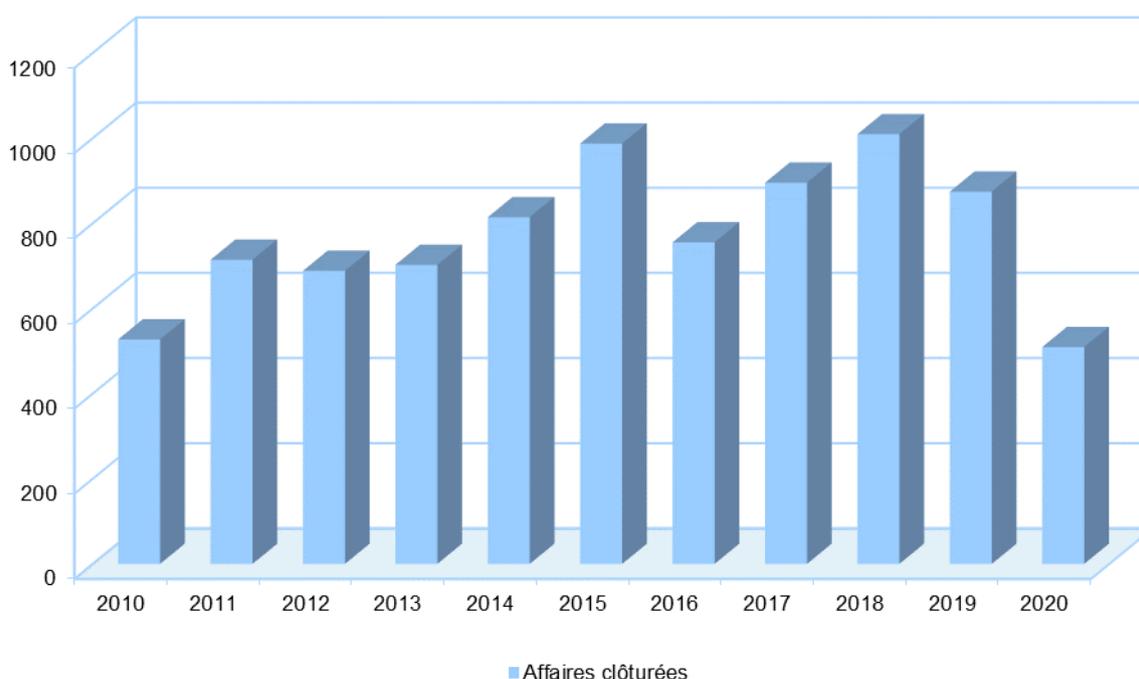
Données à jour au 30/09/2020

<sup>41</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2007 L 136, p. 3).

Il ressort des données ci-dessus relatives aux moyennes triennales que le nombre d'affaires clôturées est en constante augmentation depuis 2010. Cette augmentation a suivi son cours à compter de la mise en œuvre de la réforme.

L'examen des données annuelles permet néanmoins de préciser et de nuancer cette constatation. Ainsi, en ce qui concerne le nombre d'affaires clôturées :

- l'année 2015 – laquelle précède l'année de mise en œuvre des deux premières phases de la réforme – a connu un pic, avec 987 affaires ;
- l'année 2016 montre une baisse, avec 755 affaires, suivie d'une première hausse en 2017 (+ 18,5 %), puis d'une seconde en 2018 (+ 12,7 %), avec 1009 affaires – record historique de la juridiction ;
- l'année 2019 a connu une baisse (-13,4 %), avec 874 affaires ;
- au cours des 4 années précédant la réforme (de 2012 à 2015), le Tribunal a réglé en moyenne 797,7 affaires par an ; au cours des 4 années depuis la première phase de la réforme (de 2016 à 2019), il a réglé en moyenne 883,2 affaires par an, soit une augmentation de 10,7 % ;
- l'année 2020 montre une baisse au cours des trois premiers trimestres, dont l'extrapolation sur une base annuelle aboutirait à un nombre approximatif de 700 affaires<sup>42</sup>.



|                    | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018  | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| Affaires clôturées | 527  | 714  | 688  | 702  | 814  | 987  | 755  | 895  | 1.009 | 874  | 509  |

Données à jour au 30/09/2020

Il est malaisé de tirer des conclusions définitives de cette analyse compte tenu du manque de recul temporel nécessaire à l'appréciation des résultats d'une réforme échelonnée, dont la première étape a eu lieu en avril 2016 et la dernière en septembre 2019.

<sup>42</sup> Selon les données mises à jour au 15/10/2020, le nombre d'affaires réglées était de 599.

Néanmoins, il peut être relevé que les deux années ayant connu des baisses de productivité (2016 et 2019) étaient des années à la fois de renouvellement partiel et de mise en œuvre des phases de la réforme. À ces deux occasions, la juridiction a vu le départ de juges expérimentés et leur remplacement par de nouveaux juges ainsi que la nomination de juges additionnels, et a dû aménager tant sa structure que ses méthodes de travail en vue de les adapter à l'élargissement de la juridiction. Par ailleurs, chaque renouvellement triennal donne lieu à une recomposition des chambres et à la réattribution de certaines affaires (20 % de l'ensemble des affaires pendantes ont dû être réattribuées à un autre juge rapporteur en septembre 2019, ce qui a eu une incidence sur l'instruction de plusieurs affaires).

Ces circonstances exceptionnelles<sup>43</sup> ont nécessairement et objectivement eu une incidence sur l'efficacité de la juridiction. Cet impact est particulièrement visible si l'on compare les résultats respectivement des trois premiers trimestres de l'année civile et du quatrième trimestre, période immédiatement postérieure au renouvellement triennal et à la mise en œuvre de la deuxième phase et de la troisième phase de la réforme (qui ont eu lieu aux mois de septembre 2016 et 2019).

|   | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Affaires clôturées<br><i>Année complète</i> | 688  | 702  | 814  | 987  | 755  | 895  | 1009 | 874  |
| Affaires clôturées<br><i>Trim 1-Trim 3</i>  | 504  | 529  | 559  | 705  | 587  | 666  | 639  | 698  |
| Affaires clôturées<br><i>Trim 4</i>         | 184  | 173  | 255  | 282  | 168  | 229  | 370  | 176  |

Il ressort du tableau qui précède que la baisse de productivité observée en 2019 a pour cause un quatrième trimestre particulièrement peu productif (- 52,4 % par rapport à la même période en 2018), alors que les trois premiers trimestres font état d'un niveau d'activité élevé (+ 9,2 % par rapport à la même période en 2018). Le même phénomène peut être observé en 2016, mais aussi en 2013 – également année de renouvellement partiel.

La capacité réelle de jugement du Tribunal n'aurait, en temps normal, pu être évaluée que – au plus tôt – à la fin de l'année 2020. La crise sanitaire, notamment l'impossibilité pour le Tribunal de fixer des audiences entre le 16 mars et le 25 mai 2020 et les difficultés pratiques rencontrées depuis lors, a pour conséquence que les résultats de l'année 2020 ne pourront être considérés comme représentatifs.

## CONCLUSION

La mise en œuvre de la réforme s'est globalement accompagnée d'une augmentation du nombre d'affaires clôturées et a permis à la juridiction d'atteindre un record historique d'affaires clôturées en 2018. L'absence de recul temporel vis-à-vis de la dernière phase de la réforme, d'une part, et l'incidence sur l'efficacité de la juridiction des renouvellements triennaux et de la restructuration de la juridiction en 2016 et en 2019, d'autre part, ne permettent néanmoins pas d'évaluer pleinement, à ce jour, les effets de la réforme sur la capacité de traitement des affaires par le Tribunal, et ce d'autant moins que l'année 2020 ne pourra être considérée comme représentative eu égard aux perturbations causées par la crise sanitaire.

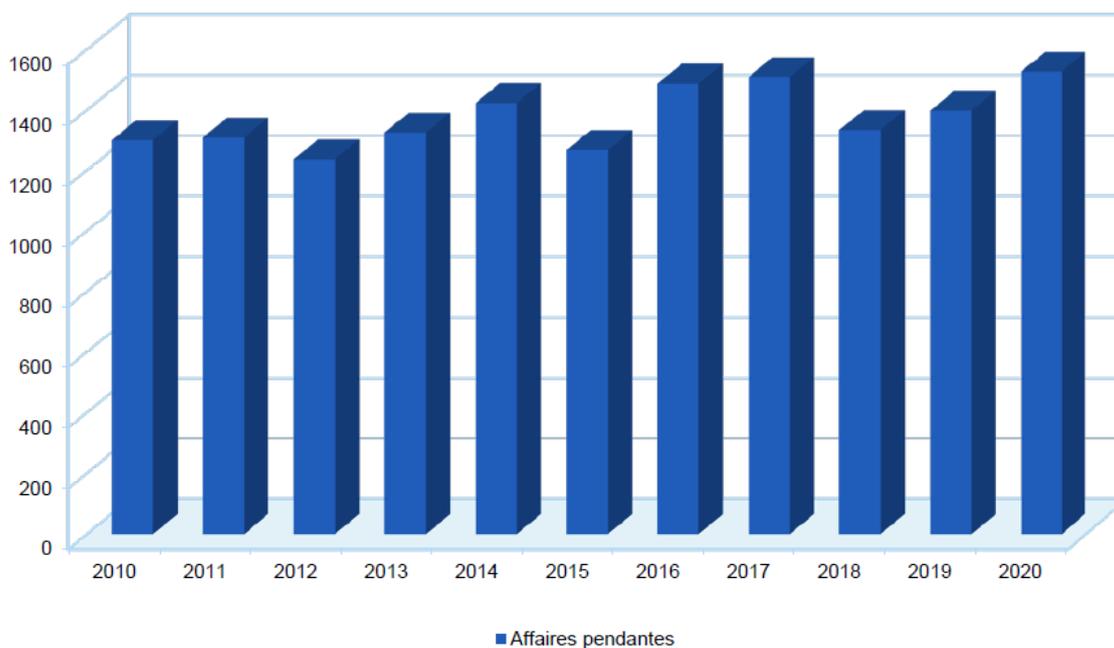
<sup>43</sup> Parmi les 50 juges en fonctions au 30 septembre 2020, seuls 14 étaient entrés en fonctions avant la mise en œuvre de la réforme, soit moins de 30 % du collège.

### 3. Évolution des affaires pendantes

Les affaires pendantes sont un indicateur de la charge de travail globale de la juridiction à un instant donné. Leur nombre est la résultante du flux d'affaires introduites et du flux d'affaires clôturées. La réduction du nombre d'affaires pendantes figure parmi les objectifs poursuivis par la réforme, conformément au 5<sup>ème</sup> considérant du règlement 2015/2422.

#### a) Données générales

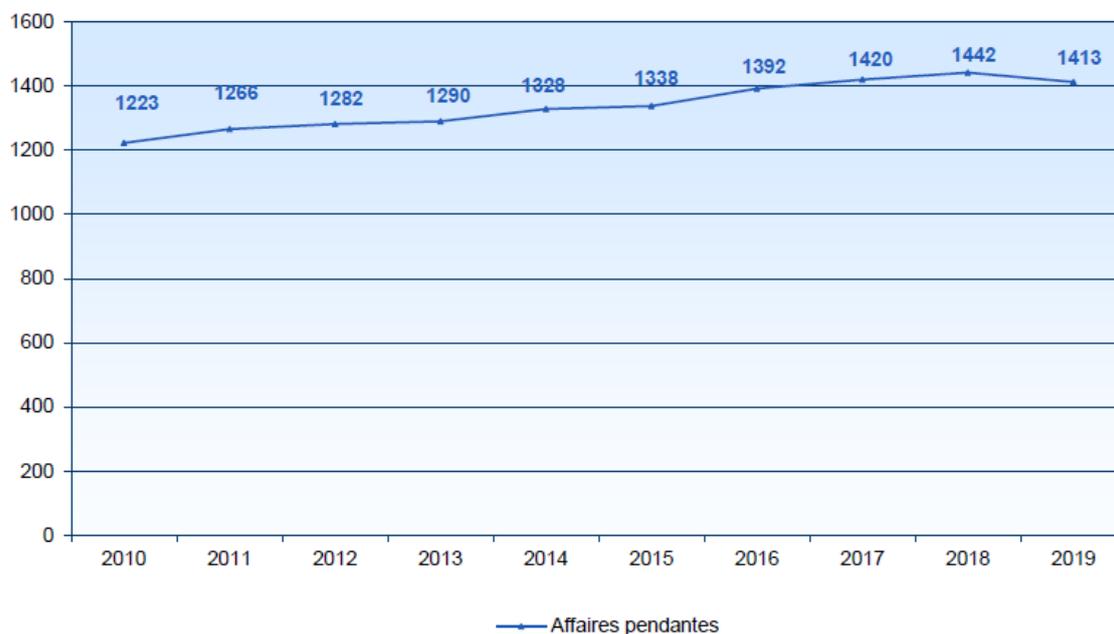
##### **Activité générale du Tribunal - Affaires pendantes**



|                    | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Affaires pendantes | 1.300 | 1.308 | 1.237 | 1.325 | 1.423 | 1.267 | 1.486 | 1.508 | 1.333 | 1.398 | 1.554 |

*Données à jour au 30/09/2020*

## Activité générale du Tribunal - Moyennes triennales (affaires pendantes)



Les moyennes triennales sont établies en prenant en compte les données de l'année "n", et celles des années "n-1" et "n-2".

Il ressort des données ci-dessus que, après une hausse en 2016 et 2017 liée, notamment, au transfert du stock d'affaires du Tribunal de la fonction publique (123 affaires) et à l'introduction d'un large groupe d'affaires connexes en matière bancaire et financière (99 affaires), le nombre d'affaires pendantes a connu une baisse significative en 2018 (- 175 affaires, soit une baisse de 11,6 %).

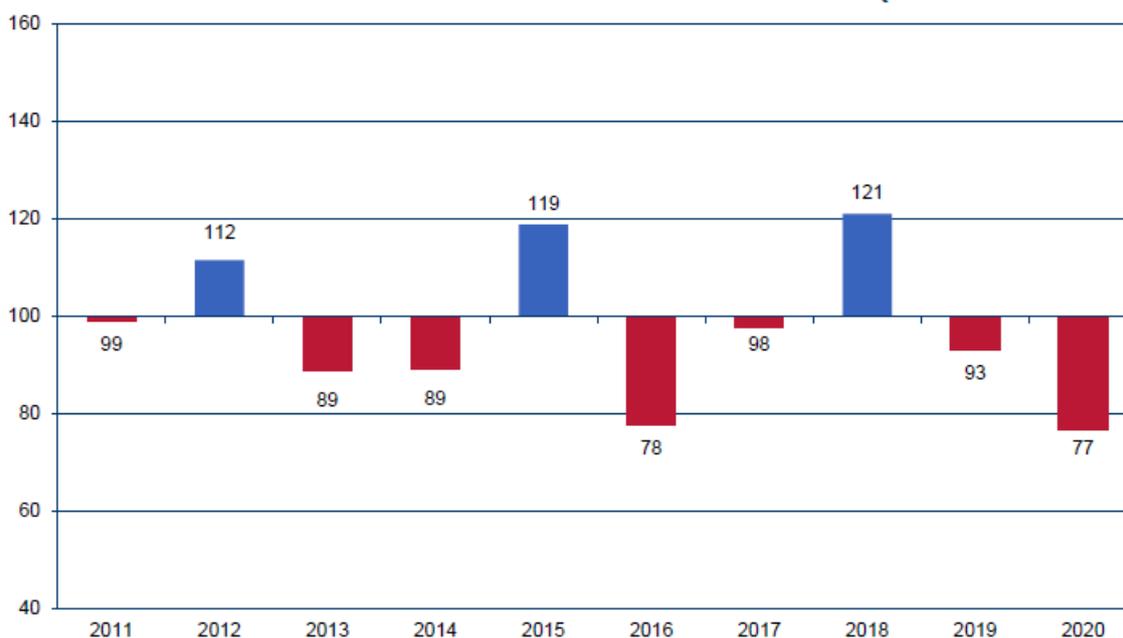
La hausse du stock d'affaires pendantes en 2019 et en 2020 constitue toutefois un motif de préoccupation<sup>44</sup>. Elle pourrait cependant s'expliquer, à tout le moins en partie, par la chute de productivité, analysée précédemment, consécutive au renouvellement partiel et à la réorganisation complète de la juridiction en septembre 2019, d'une part, et à la crise sanitaire, d'autre part. Il appartiendra au Tribunal de mettre en œuvre à très brève échéance tous les moyens internes permettant de répondre à ce constat insatisfaisant afin que ce dernier puisse être considéré comme passager.

Le taux de variation du stock d'affaires (« clearance rate ») de 121 % observé en 2018 donne une indication de la performance que la juridiction est capable de fournir une fois son rythme de croisière atteint.

<sup>44</sup> Selon les données mises à jour au 15/10/2020, le nombre d'affaires pendantes était de 1490.

## Activité générale du Tribunal -

### Taux de variation du stock d'affaires (« clearance rate »)



Exprime le rapport entre les affaires clôturées et les affaires introduites, en pourcentage. Une valeur supérieure à 100 % indique que plus d'affaires ont été clôturées qu'introduites au cours de l'année en cause.

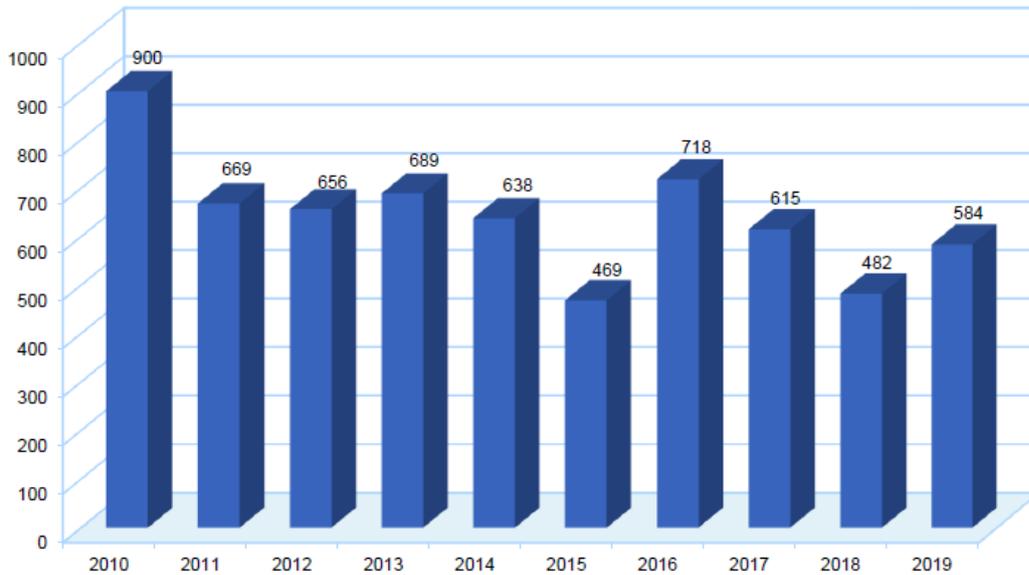
*Clearance rate* est un indicateur défini par la CEPEJ (commission européenne pour l'efficacité de la justice) du Conseil de l'Europe, et repris dans le *EU Justice Scoreboard* de la Commission européenne.

Données à jour au 30/09/2020

Par ailleurs, la durée théorique d'écoulement des affaires pendantes a connu une amélioration progressive après l'augmentation connue en 2016 du fait du transfert des affaires de fonction publique. Cette donnée exprime le temps, en nombre de jours, qui serait nécessaire pour régler le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année, sur base du nombre d'affaires clôturées au cours de cette même année.

## Activité générale du Tribunal -

Durée théorique d'écoulement en jours du nombre d'affaires pendantes (« *disposition time* »)

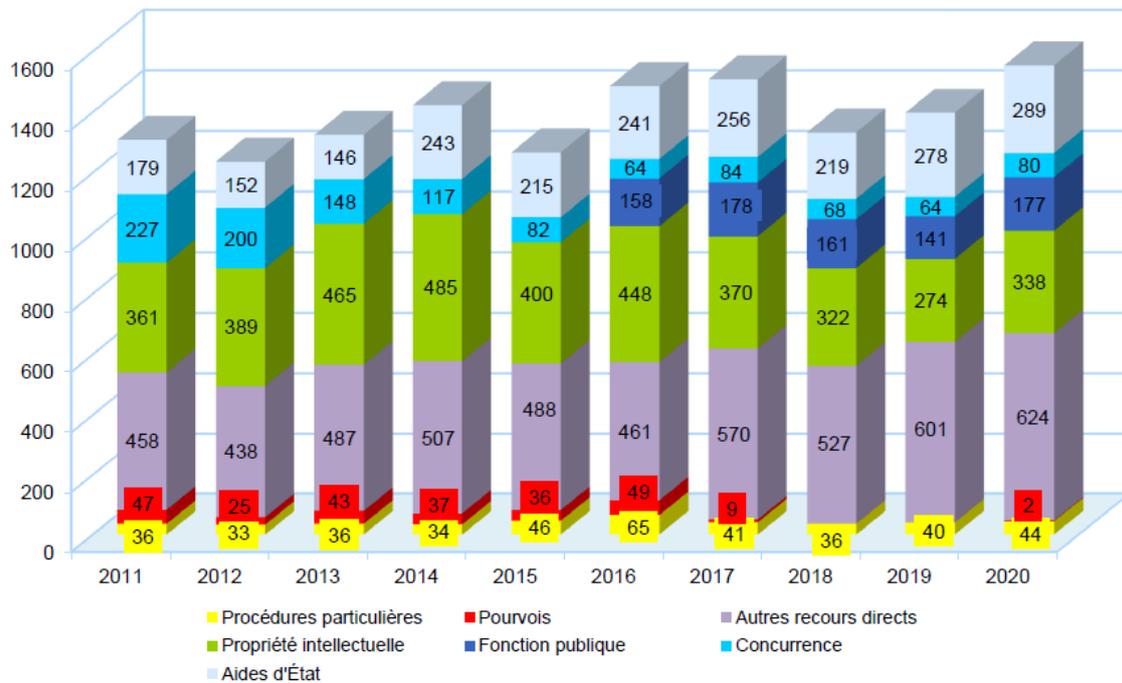


Exprime en nombre de jours le temps qui serait nécessaire pour régler le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année, sur base du nombre d'affaires clôturées au cours de cette même année.

*Disposition time* est un indicateur défini par la CEPEJ (commission européenne pour l'efficacité de la justice) du Conseil de l'Europe, et repris dans le *EU Justice Scoreboard* de la Commission européenne.

### b) Données complémentaires

#### Affaires pendantes - Nature des procédures



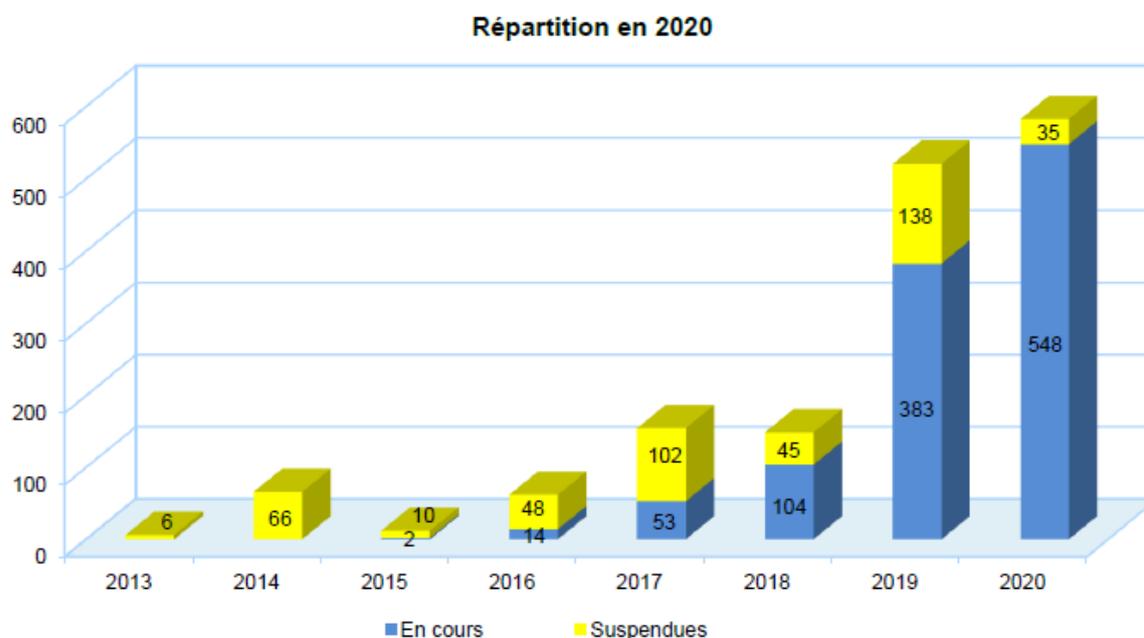
|              | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total</b> | 1 308 | 1 237 | 1 325 | 1 423 | 1 267 | 1 486 | 1 508 | 1 333 | 1 398 | 1 554 |

Données à jour au 30/09/2020

La répartition des affaires pendantes par matière en 2020 fait apparaître :

- une tendance à l'augmentation de la catégorie « autres recours directs » qui s'explique en partie par l'existence de deux grands groupes d'affaires connexes (représentant près de 200 affaires) en matière bancaire et financière, d'une part, et de droits à pension d'anciens parlementaires européens, d'autre part ;
- le maintien à un niveau substantiel (supérieur à 20 %) de la proportion des affaires de propriété intellectuelle ;
- la relative stabilité, depuis 2016, du stock des affaires de fonction publique, de concurrence et d'aides d'État.

### Affaires pendantes - Ventilation par année d'introduction



| Année d'introduction | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Total</b>         | 6    | 66   | 12   | 62   | 155  | 149  | 521  | 583  |

Données à jour au 30/09/2020

Ces données permettent de constater que près de 80 % des affaires pendantes dans le stock du Tribunal sont des affaires introduites récemment (de 2018 à 2020) et que plus de 70 % des affaires pendantes ont été introduites depuis 2019. Les affaires dont la date d'introduction est antérieure à 2017 soit sont suspendues, soit sont des affaires en cours de traitement qui ont précédemment fait l'objet d'une suspension.

Parmi les affaires pendantes, il est intéressant de relever qu'un nombre d'affaires important et inégalé historiquement sont suspendues. La suspension est une décision procédurale fondée sur l'article 69 du règlement de procédure du Tribunal et qui a pour effet d'interrompre tous les délais de procédure<sup>45</sup>. Plusieurs situations peuvent justifier la suspension de la procédure : la demande d'une partie principale avec l'accord de l'autre partie principale, l'existence d'une affaire connexe ou liée pendante devant la Cour de justice (un pourvoi ou une question préjudicielle) et dont il convient d'attendre l'issue pour pouvoir traiter l'affaire devant le Tribunal, ou encore pour des raisons de bonne administration de la justice (par exemple en cas

<sup>45</sup> À l'exception du délai d'intervention prévu à l'article 143, paragraphe 1, du règlement de procédure.

de groupes d'affaires connexes, lorsque le Tribunal a identifié une ou plusieurs affaires pilotes). Le recours à la suspension peut constituer un facteur d'efficacité dans le traitement des affaires, étant donné que le raisonnement juridique retenu soit par le Tribunal dans le cadre d'une affaire pilote soit par la Cour dans le cadre d'une affaire connexe ou liée, pourra être transposé aux affaires suspendues soulevant la même question de droit. Même si le nombre des affaires suspendues est très élevé, il doit être constaté que six groupes d'affaires – portant chacun sur les mêmes questions de droit – représentent à eux seuls plus de 70% de l'ensemble des affaires suspendues. Néanmoins, il importe que le Tribunal veille à ce que le principe du contradictoire puisse être pleinement respecté après la reprise de la procédure dans les affaires ayant été suspendues.

### Affaires pendantes - Stade de la procédure



|              | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total</b> | 1 308 | 1 237 | 1 325 | 1 423 | 1 267 | 1 486 | 1 508 | 1 333 | 1 398 | 1 554 |

Données à jour au 30/09/2020

Dans le graphique ci-dessus, les affaires qui sont en état de faire l'objet d'une analyse complète par le juge rapporteur sont celles dont la phase écrite de la procédure est clôturée. Le volume de cette catégorie d'affaires, qui est un indicateur de la charge de travail actuelle de la juridiction, a sensiblement diminué en valeur absolue depuis la mise en œuvre de la réforme. Cette diminution est encore plus significative lorsque le volume d'affaires dont la phase écrite est clôturée est rapporté au nombre de juges.

Au cours des trois années précédant la mise en œuvre de la réforme, la moyenne du nombre d'affaires dans lesquelles la phase écrite de la procédure était clôturée était de 26,6 affaires par juge. Au 30 septembre 2020, ce nombre était de 12,9 affaires par juge<sup>46</sup>. Si cette réduction de la charge de travail est réelle, il convient de relever que le nombre de référendaires affecté en

<sup>46</sup> Base de calcul au 30/09/2020.

moyenne à chaque juge a, dans le même temps, également diminué<sup>47</sup> mais dans des proportions inférieures.

Cependant, l'appréciation de la charge de travail moyenne doit aussi prendre en considération l'ensemble des affaires dans lesquelles chaque juge siège et non seulement les affaires dans lesquelles il ou elle assume la fonction de juge rapporteur. En effet, les décisions rendues par les juridictions de l'Union sont le fruit d'un travail collégial auquel participent activement l'ensemble des juges de la formation de jugement. Or, ainsi qu'il ressort de l'analyse effectuée ci-après (voir III.B.1. ci-après), le nombre d'affaires renvoyées en formation élargie, qui connaissait un niveau très faible avant la réforme, a augmenté dès la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, alors que 1,1% des affaires clôturées en 2015 a été traité par une chambre à 5 juges, ce chiffre s'élevait à environ 6,7% en 2019 et à 8,6 % en 2020. L'activité des juges dans leur fonction de juge siégeant s'est donc accrue dans la poursuite d'un objectif de qualité.

#### **CONCLUSION**

Le nombre d'affaires pendantes, après une hausse transitoire liée au transfert des affaires de fonction publique, a connu une diminution en 2018 en conséquence de la mise en œuvre de la réforme. L'analyse du nombre d'affaires pendantes au moment de la rédaction du présent rapport révèle une proportion croissante, parmi celles-ci, des affaires suspendues et une réduction sensible de la charge de travail moyenne par juge rapporteur. En parallèle, l'activité des juges dans leur fonction de juge siégeant s'est développée dans la poursuite d'un objectif de qualité. La hausse du stock d'affaires pendantes en 2019 et en 2020 constitue un motif de préoccupation même s'il est permis de considérer qu'elle est liée, à tout le moins en partie, au renouvellement partiel et à la réorganisation complète de la juridiction en septembre 2019, d'une part, et à la crise sanitaire, d'autre part. Il appartiendra au Tribunal de mettre en œuvre à très brève échéance tous les moyens internes permettant de répondre à ce constat insatisfaisant afin que ce dernier puisse être considéré comme passager.

#### **4. Évolution de la durée de l'instance**

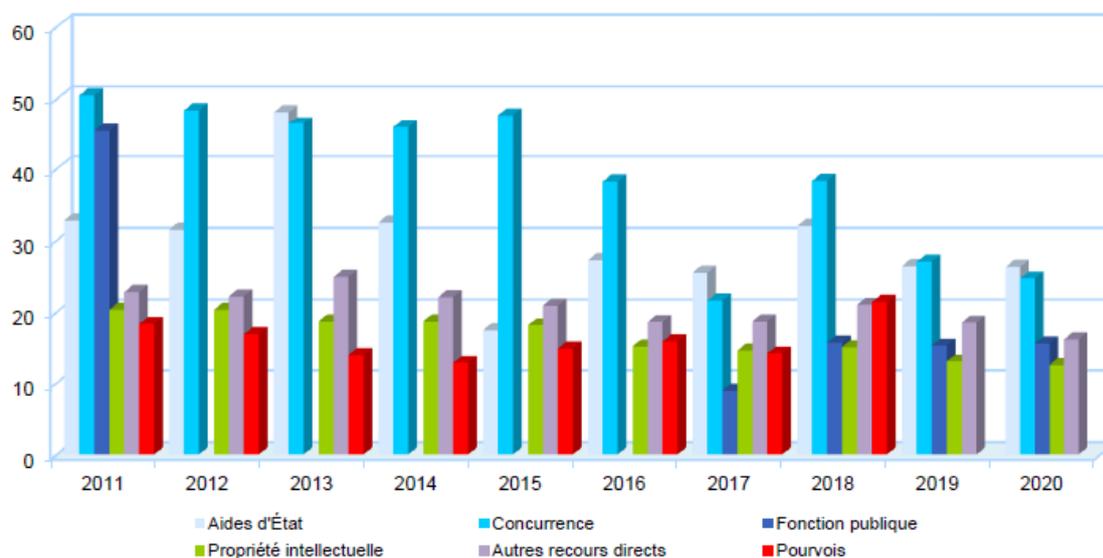
La durée excessive des procédures devant le Tribunal est à l'origine de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union. Le droit de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable est une composante du droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par ailleurs, dans le contentieux économique, les lenteurs dans le traitement des litiges ont une incidence négative sur la situation des entreprises. La durée des procédures est donc un indicateur majeur de performance des juridictions. À ce titre, sa réduction figure parmi les objectifs poursuivis par la réforme, conformément au 5<sup>ème</sup> considérant du règlement 2015/2422.

---

<sup>47</sup> En tenant compte des 9 référendaires qui étaient affectés aux chambres entre 2014 et 2016 et de la mise en œuvre de la troisième phase de la réforme à emplois de référendaires constants, cette réduction du nombre de référendaires affectés en moyenne par juge est approximativement de 22 %.

a) Données générales

**Durée de l'instance (en mois) - Affaires réglées par arrêt ou ordonnance**



|                          | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aides d'État             | 32,8        | 31,5        | 48,1        | 32,5        | 17,4        | 27,2        | 25,5        | 32,0        | 26,4        | 26,3        |
| Concurrence              | 50,5        | 48,4        | 46,4        | 45,8        | 47,7        | 38,2        | 21,6        | 38,3        | 27,0        | 24,7        |
| Fonction publique        | 45,3        |             |             |             |             |             | 8,9         | 15,6        | 15,2        | 15,5        |
| Propriété intellectuelle | 20,3        | 20,3        | 18,7        | 18,7        | 18,1        | 15,1        | 14,5        | 15,0        | 13,0        | 12,5        |
| Autres recours directs   | 22,8        | 22,2        | 24,9        | 22,1        | 20,9        | 18,6        | 18,7        | 21,0        | 18,5        | 16,1        |
| Pourvois                 | 18,3        | 16,8        | 13,9        | 12,8        | 14,8        | 15,8        | 14,1        | 21,4        |             |             |
| <b>Toutes affaires</b>   | <b>26,7</b> | <b>24,8</b> | <b>26,9</b> | <b>23,4</b> | <b>20,6</b> | <b>18,7</b> | <b>16,3</b> | <b>20,0</b> | <b>16,9</b> | <b>15,1</b> |

Données à jour au 30/09/2020

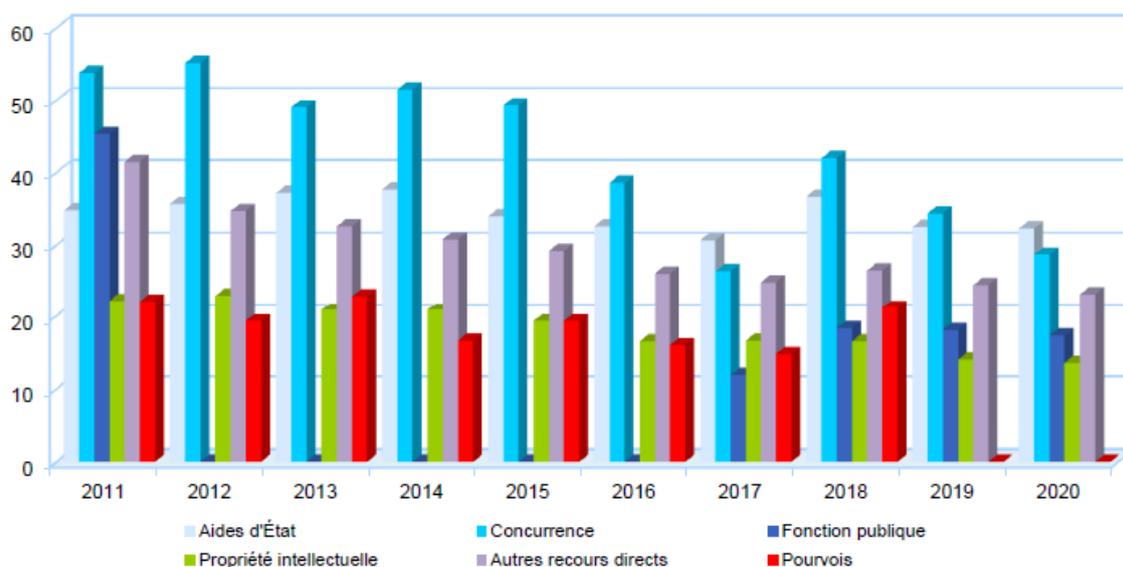
La réduction de la durée de l'instance, entamée à partir de 2013, s'est poursuivie avec la mise en œuvre de la réforme et a atteint les niveaux les plus bas dans l'histoire de la juridiction. La durée des procédures observée en 2019 est ainsi de 16,9 mois en moyenne, soit une réduction de 3,7 mois (- 18,0 %) par rapport à l'année 2015. Cette baisse, qui trouve une nouvelle confirmation en 2020<sup>48</sup>, concerne néanmoins de manière inégale les différentes matières contentieuses<sup>49</sup>.

Une analyse de la durée de l'instance en ce qui concerne uniquement les affaires clôturées par arrêt (avec ou sans audience) permet de rendre compte de la situation en ce qui concerne les litiges ayant donné lieu à un examen complet par la juridiction (les affaires clôturées par ordonnance, qui sont exclues de ces données, font l'objet d'un examen et d'une procédure plus sommaire compte tenu des motifs de clôture de l'affaire).

<sup>48</sup> Il convient toutefois de relever que la proportion d'affaires clôturées par voie d'ordonnance a été particulièrement élevée pendant les trois premiers trimestres de 2020 (49 % des affaires clôturées l'ont été par voie d'ordonnance), ce qui explique en partie ce constat.

<sup>49</sup> En ce qui concerne en particulier les affaires de fonction publique, la durée de l'instance n'a pas évolué.

## Durée de l'instance (en mois) - Affaires réglées par arrêt



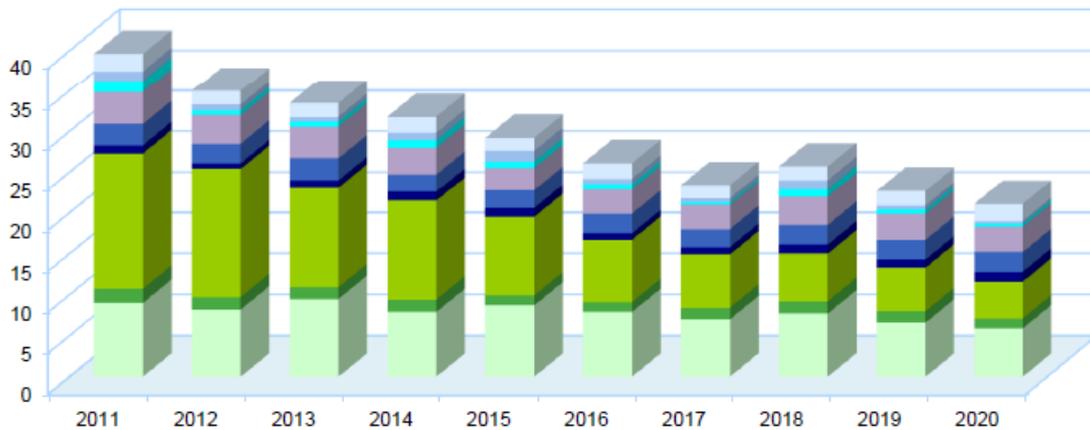
|                          | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aides d'État             | 34,8        | 35,7        | 37,2        | 37,7        | 34,0        | 32,6        | 30,7        | 36,7        | 32,5        | 32,3        |
| Concurrence              | 53,8        | 55,2        | 49,0        | 51,5        | 49,3        | 38,6        | 26,4        | 42,0        | 34,4        | 28,7        |
| Fonction publique        | 45,3        |             |             |             |             |             | 11,9        | 18,3        | 18,1        | 17,3        |
| Propriété intellectuelle | 22,3        | 23,0        | 20,9        | 20,9        | 19,3        | 16,5        | 16,6        | 16,5        | 14,0        | 13,6        |
| Autres recours directs   | 41,5        | 34,7        | 32,6        | 30,8        | 29,2        | 26,1        | 24,9        | 26,5        | 24,5        | 23,2        |
| Pourvois                 | 22,2        | 19,3        | 22,9        | 16,6        | 19,3        | 16,0        | 14,8        | 21,3        |             |             |
| <b>Toutes affaires</b>   | <b>34,6</b> | <b>31,5</b> | <b>30,5</b> | <b>28,4</b> | <b>25,5</b> | <b>22,1</b> | <b>19,5</b> | <b>23,3</b> | <b>19,7</b> | <b>17,9</b> |

Données à jour au 30/09/2020

La baisse constatée est ici encore plus marquée. La durée des procédures pour les affaires clôturées par arrêt en 2019 est ainsi de 19,7 mois en moyenne, soit une réduction de 5,8 mois (– 22,7 %) par rapport à 2015, et cette tendance trouve une nouvelle confirmation lors des trois premiers trimestres de 2020 (17,9 mois en moyenne). La réduction est particulièrement forte pour les affaires de concurrence et de propriété intellectuelle. Elle est néanmoins plus limitée en matière d'aides d'État et de fonction publique.

b) Données complémentaires

**Durée de l'instance par stade de procédure (en mois) -  
Affaires réglées par arrêt (avec audience)**



|                             | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Phase écrite                | 9,0         | 8,2         | 9,5         | 7,9         | 8,7         | 7,9         | 7,0         | 7,7         | 6,6         | 5,9         |
| Fin traduction des mémoires | 1,7         | 1,5         | 1,4         | 1,5         | 1,2         | 1,2         | 1,4         | 1,5         | 1,4         | 1,2         |
| Rapport préalable           | 16,6        | 15,7        | 12,2        | 12,1        | 9,6         | 7,6         | 6,5         | 5,8         | 5,3         | 4,5         |
| Conférence                  | 1,0         | 0,7         | 0,9         | 1,1         | 1,1         | 0,8         | 0,9         | 1,1         | 1,0         | 1,2         |
| Fixation Plaidoirie         | 2,6         | 2,4         | 2,7         | 2,1         | 2,2         | 2,4         | 2,2         | 2,4         | 2,4         | 2,4         |
| Délibéré                    | 4,0         | 3,5         | 3,9         | 3,3         | 2,7         | 3,0         | 3,0         | 3,5         | 3,2         | 3,1         |
| Lecture                     | 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         |
| Traduction des arrêts       | 2,1         | 1,7         | 1,7         | 2,0         | 1,6         | 1,9         | 1,6         | 1,7         | 1,8         | 2,1         |
| <b>Total</b>                | <b>39,6</b> | <b>35,0</b> | <b>33,5</b> | <b>31,8</b> | <b>29,2</b> | <b>26,1</b> | <b>23,4</b> | <b>25,7</b> | <b>22,7</b> | <b>21,1</b> |

Données à jour au 30/09/2020

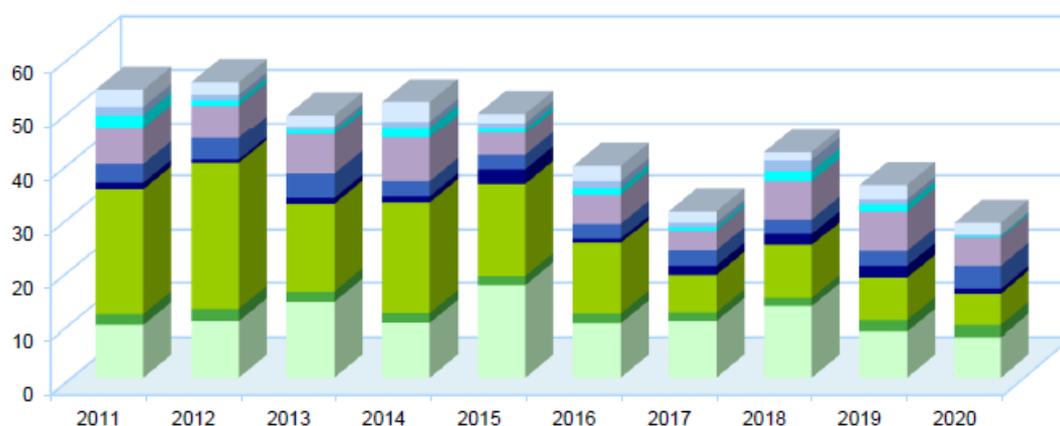
Les données ci-dessus renseignent la durée de l'instance par stade de la procédure pour les affaires clôturées par arrêt dans lesquelles une audience a eu lieu. Il s'agit des affaires qui font l'objet de l'instruction la plus complète par le Tribunal et dont les enjeux sont, généralement, les plus importants. La réduction de la durée de l'instance est observée dans des proportions similaires (- 6,5 mois entre 2015 et 2019, soit - 22,3 %). Les trois premiers trimestres de 2020 montrent une nouvelle baisse (- 1,6 mois, soit - 7,0 %).

Il est intéressant de relever que le stade de la procédure intitulé « Rapport préalable » a connu un raccourcissement notable : de 9,6 mois en 2015 à 5,3 mois en 2019 (- 4,3 mois, soit - 44,8 %) et à 4,5 mois en 2020 (soit une nouvelle baisse de 15,0 %). Ce stade vise la période entre le moment où le dernier mémoire des parties a été traduit dans la langue des délibérés et le dépôt – par le juge rapporteur – du rapport préalable<sup>50</sup> à la chambre. Il inclut non seulement la durée de préparation, en tant que telle, de ce document d'analyse, mais également l'éventuelle période au cours de laquelle l'affaire a dû attendre en raison de la priorité qui a dû être donnée à d'autres affaires (plus anciennes, notamment). La réduction substantielle de ce stade de traitement de l'affaire démontre que la réforme a favorisé une plus grande disponibilité des juges rapporteurs et de leurs cabinets, ainsi qu'une meilleure fluidité dans la gestion des affaires.

Ce constat est encore plus flagrant en ce qui concerne les affaires de concurrence clôturées par arrêt et dans lesquelles une audience a été tenue.

<sup>50</sup> Le rapport préalable est le document par lequel le juge rapporteur expose son analyse en fait et en droit du litige ainsi que les options procédurales qu'il préconise. Il s'agit d'un document central dans le cadre du traitement de l'affaire.

**Durée de l'instance par stade de procédure (en mois) -  
Affaires Concurrence réglées par arrêt (avec audience)**



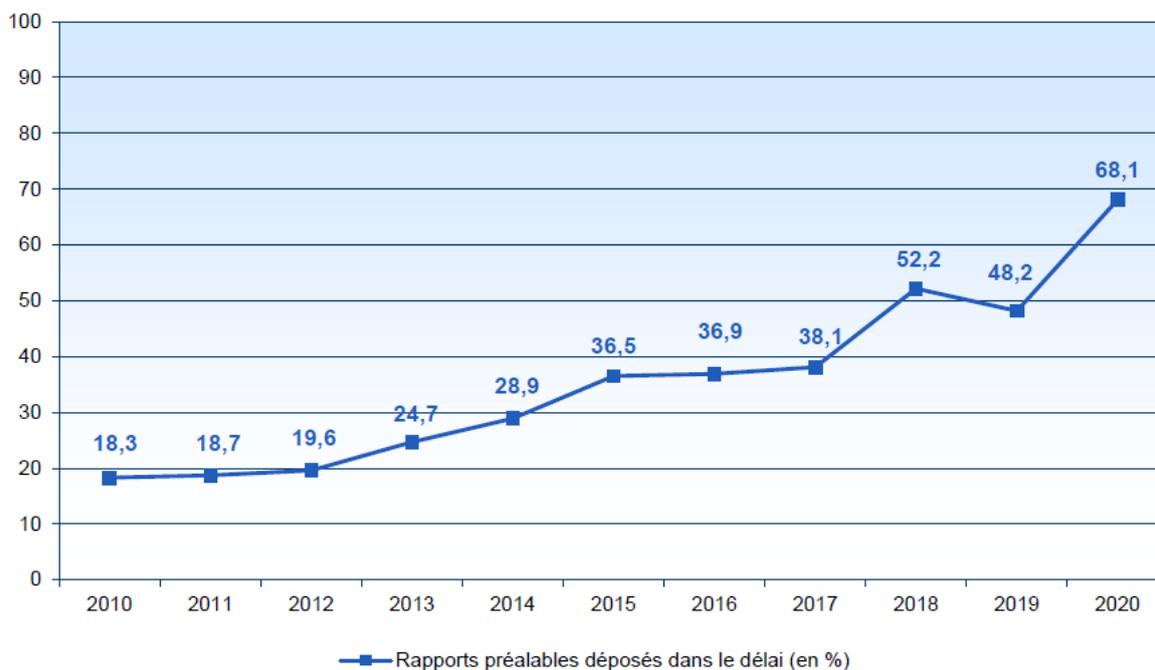
|                             | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Phase écrite                | 9,6         | 10,3        | 13,9        | 10,0        | 17,0        | 9,9         | 10,3        | 13,1        | 8,4         | 7,4         |
| Fin traduction des mémoires | 2,0         | 2,3         | 1,9         | 1,8         | 1,7         | 1,8         | 1,6         | 1,5         | 2,1         | 2,2         |
| Rapport préalable           | 23,3        | 27,2        | 16,4        | 20,7        | 17,2        | 13,2        | 7,0         | 9,9         | 7,9         | 5,8         |
| Conférence                  | 1,2         | 0,6         | 1,1         | 1,1         | 2,7         | 0,8         | 1,7         | 2,1         | 2,2         | 0,9         |
| Fixation Plaidoirie         | 3,5         | 4,1         | 4,5         | 2,8         | 2,7         | 2,8         | 2,9         | 2,7         | 2,8         | 4,3         |
| Délibéré                    | 7,0         | 6,3         | 7,4         | 8,2         | 4,2         | 5,4         | 3,8         | 7,1         | 7,4         | 5,3         |
| Lecture                     | 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         |
| Traduction des arrêts       | 3,2         | 2,4         | 2,2         | 3,7         | 1,8         | 2,8         | 2,1         | 1,5         | 2,7         | 2,3         |
| <b>Total</b>                | <b>53,8</b> | <b>55,2</b> | <b>49,0</b> | <b>51,5</b> | <b>49,3</b> | <b>39,2</b> | <b>30,8</b> | <b>41,8</b> | <b>35,7</b> | <b>28,7</b> |

Données à jour au 30/09/2020

De 17,2 mois en 2015, la durée du stade « Rapport préalable » est tombée à 7,9 mois en 2019, soit une baisse de 9,3 mois (- 54 %). Cette tendance s'est confirmée en 2020 (- 26,6 % par rapport à 2019).

Le traitement plus précoce des dossiers par les juges rapporteurs est également corroboré par les données relatives au respect des délais internes prévus pour le dépôt du rapport préalable et ce malgré le raccourcissement de 25 % du délai interne prévu en matière de propriété intellectuelle mis en application à compter du mois de septembre 2018. Le graphique ci-dessous présente l'évolution, depuis 2010, du pourcentage de rapports préalables qui ont été déposés dans le respect des délais internes prévus au Tribunal. Même si le taux de conformité aux délais internes reste encore imparfait, la tendance est favorable.

## Taux de respect du délai pour le dépôt du rapport préalable



Données à jour au 30/09/2020

### CONCLUSION

La durée des procédures a bénéficié de manière significative de la mise en œuvre de la réforme. La baisse constatée concerne néanmoins de manière inégale les différentes matières contentieuses. Elle est particulièrement marquée en ce qui concerne les affaires de concurrence et de propriété intellectuelle. Une analyse fine de la durée des stades de la procédure montre que cette plus grande célérité trouve son origine dans une meilleure fluidité dans le traitement des affaires, laquelle a été rendue possible grâce aux ressources allouées à la juridiction dans le cadre de la réforme. Cette tendance devra être accentuée et bénéficier également aux types d'affaires pour lesquelles, à l'heure actuelle et dans l'ensemble, la durée de l'instance n'a fait l'objet que d'une réduction mineure voire n'a pas évolué (notamment en matière d'aides d'État et de fonction publique).

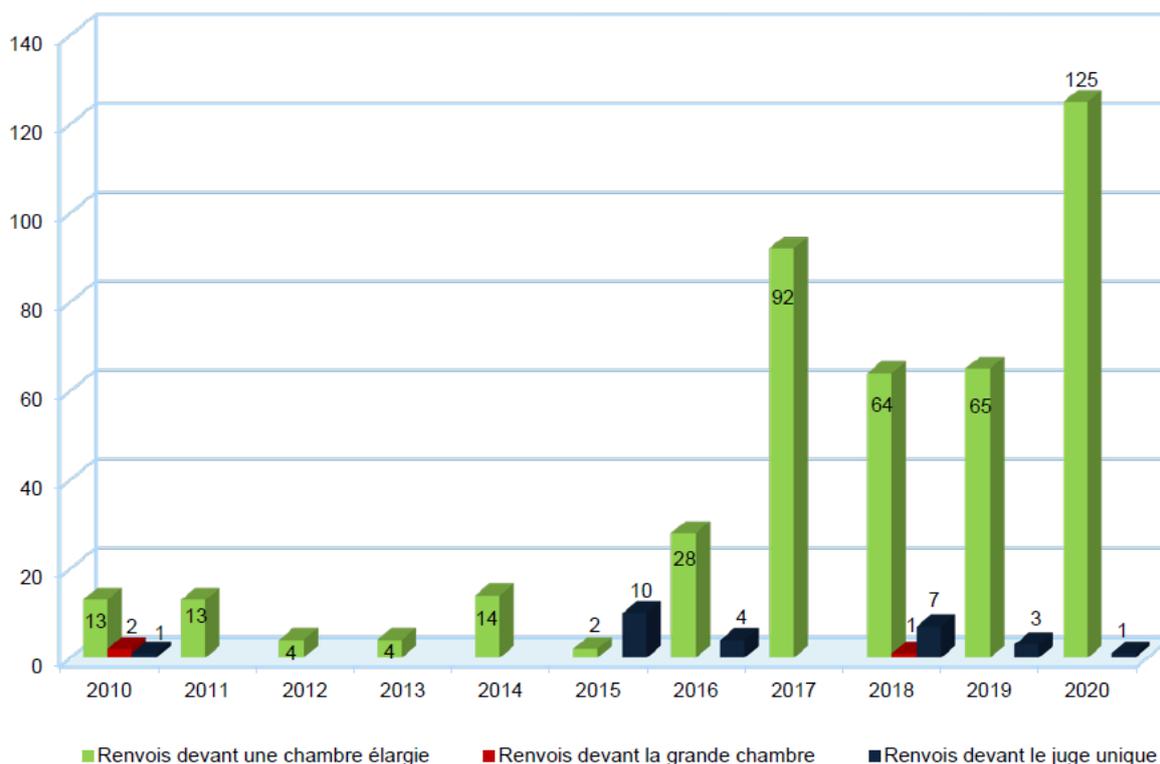
## B. Indicateurs qualitatifs

### 1. Composition des formations de jugement

Parmi les objectifs de la réforme figure également la facilitation du renvoi des affaires à des formations plus élargies que la formation à 3 juges (formations à 5 juges ou grande chambre). Des formations de jugement composées d'un plus grand nombre de juges contribuent en effet à l'approfondissement des débats, à une plus grande représentation des systèmes juridiques ainsi qu'au renforcement de l'autorité et de la cohérence de la jurisprudence.

Conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement de procédure, « [l]orsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une affaire peut être renvoyée devant la grande chambre ou devant une chambre siégeant avec un nombre différent de juges ». La décision de renvoi est prise par la Conférence plénière du Tribunal sur proposition de la chambre saisie de l'affaire, du vice-président du Tribunal ou du président du Tribunal.

#### Nombre d'affaires renvoyées devant une chambre élargie, la grande chambre ou le juge unique



Données à jour au 30/09/2020

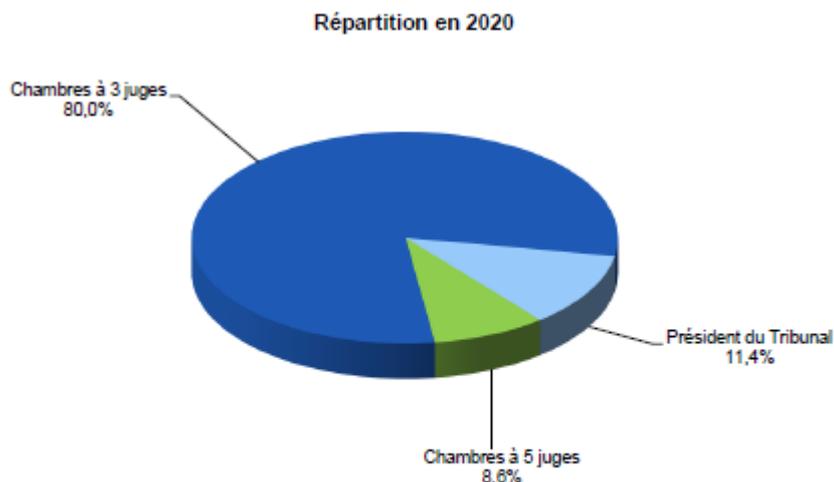
Il peut être constaté que le nombre d'affaires renvoyées en formation élargie (la ventilation par année est fondée sur la date de la décision de renvoi) a connu des niveaux très faibles jusqu'en 2015 et que ce nombre a augmenté dès la mise en œuvre de la réforme, d'abord modérément en 2016, puis de manière plus marquée depuis 2017. Les renvois devant le juge unique restent, quant à eux, très limités et le recours à la grande chambre anecdotique depuis 2010.

Les décisions de renvoi en formations élargies à 5 juges ont des répercussions en ce qui concerne la répartition des arrêts rendus par type de formation de jugement de manière légèrement décalée dans le temps, compte tenu de la durée nécessaire au traitement des affaires entre le renvoi de l'affaire et le prononcé de l'arrêt (conférence de chambre, éventuelles mesures d'organisation de la procédure, convocation et tenue de l'audience, délibéré, traduction).

Il ressort des données ci-après que les décisions de renvoi en formation à 5 juges prises dans le prolongement de la mise en œuvre de la réforme à partir de 2016 trouvent un écho dans la proportion d'affaires clôturées (par arrêt ou par ordonnance) en formation à 5 juges en 2018 (8,6 %), 2019 (6,7 %) et 2020 (8,6 %), étant entendu que, entre 2011 et 2015, seules en moyenne 1,8 % des affaires ont été réglées en formation à 5 juges. Dans l'ensemble, la

formation à 3 juges reste toutefois de loin la formation de jugement la plus fréquemment employée, avec une moyenne de l'ordre de 85 % des affaires réglées entre 2018 et 2020 (au 30 septembre).

#### Affaires clôturées - Type de formation de jugement



|                       | 2011       |             |            | 2012       |             |            | 2013       |             |            | 2014       |             |            | 2015       |             |            |
|-----------------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
|                       | Arrêts     | Ordonnances | Total      |
| Chambre des pourvois  | 15         | 16          | 31         | 17         | 23          | 40         | 13         | 47          | 60         | 21         | 32          | 53         | 23         | 14          | 37         |
| Président du Tribunal |            | 54          | 54         |            | 47          | 47         |            | 38          | 38         |            | 46          | 46         |            | 44          | 44         |
| Chambres à 5 juges    | 19         | 6           | 25         | 9          |             | 9          | 7          | 1           | 8          | 9          | 7           | 16         | 8          | 3           | 11         |
| Chambres à 3 juges    | 359        | 245         | 604        | 328        | 264         | 592        | 378        | 218         | 596        | 398        | 301         | 699        | 538        | 348         | 886        |
| Juge unique           |            |             |            |            |             |            |            |             |            |            |             |            | 1          | 8           | 9          |
| <b>Total</b>          | <b>393</b> | <b>321</b>  | <b>714</b> | <b>354</b> | <b>334</b>  | <b>688</b> | <b>398</b> | <b>304</b>  | <b>702</b> | <b>428</b> | <b>386</b>  | <b>814</b> | <b>570</b> | <b>417</b>  | <b>987</b> |

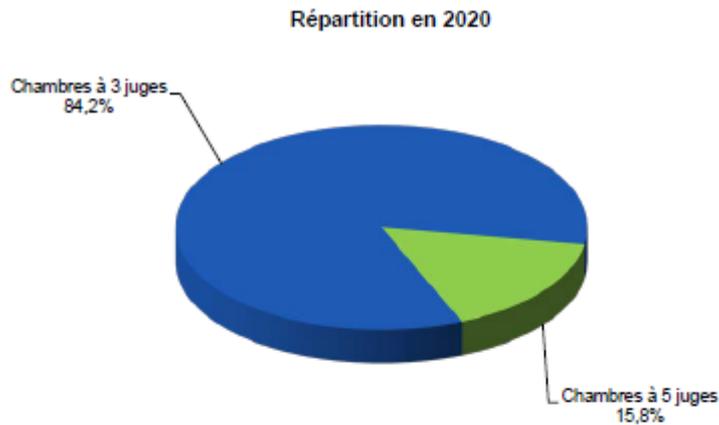
|                       | 2016       |             |            | 2017       |             |            | 2018       |             |             | 2019       |             |            | 2020       |             |            |
|-----------------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
|                       | Arrêts     | Ordonnances | Total      | Arrêts     | Ordonnances | Total      | Arrêts     | Ordonnances | Total       | Arrêts     | Ordonnances | Total      | Arrêts     | Ordonnances | Total      |
| Grande chambre        |            |             |            |            |             |            |            |             |             |            | 1           | 1          |            |             |            |
| Chambre des pourvois  | 25         | 13          | 38         | 29         | 17          | 46         | 9          | 2           | 11          |            | 2           | 2          |            |             |            |
| Président du Tribunal |            | 46          | 46         |            | 80          | 80         |            | 43          | 43          |            | 47          | 47         |            | 58          | 58         |
| Chambres à 5 juges    | 10         | 2           | 12         | 13         | 5           | 18         | 84         | 3           | 87          | 50         | 9           | 59         | 41         | 3           | 44         |
| Chambres à 3 juges    | 408        | 246         | 654        | 450        | 301         | 751        | 546        | 317         | 863         | 499        | 261         | 760        | 218        | 189         | 407        |
| Juge unique           | 5          |             | 5          |            |             |            | 5          |             | 5           | 5          |             | 5          |            |             |            |
| <b>Total</b>          | <b>448</b> | <b>307</b>  | <b>755</b> | <b>492</b> | <b>403</b>  | <b>895</b> | <b>644</b> | <b>365</b>  | <b>1009</b> | <b>554</b> | <b>320</b>  | <b>874</b> | <b>259</b> | <b>250</b>  | <b>509</b> |

Données à jour au 30/09/2020

En ce qui concerne uniquement les affaires réglées par arrêt, de 2018 à 2019, 134 arrêts ont été rendus par des formations à 5 juges, soit davantage que sur l'ensemble de la période allant de 2010 à 2017 (83 arrêts). De manière générale, la proportion des arrêts rendus par des formations

à 5 juges a fortement augmenté en 2018 et 2019 par rapport à la proportion moyenne observée depuis 2010 (multiplication par un facteur de l'ordre de 4), tendance qui trouve une confirmation dans les statistiques des trois premiers trimestres de 2020 (15,8 % d'arrêtés prononcés par des chambres à 5 juges).

#### Affaires clôturées par arrêt - Type de formation de jugement



|                      | 2010       |                     | 2011       |                     | 2012       |                     | 2013       |                     | 2014       |                     |
|----------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|
|                      | Arrêts     | en % <sup>(1)</sup> |
| Grande chambre       |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| Chambre des pourvois | 22         | 7,6%                | 15         | 3,8%                | 17         | 4,8%                | 13         | 3,3%                | 21         | 4,9%                |
| Chambres à 5 juges   | 8          | 2,8%                | 19         | 4,8%                | 9          | 2,5%                | 7          | 1,8%                | 9          | 2,1%                |
| Chambres à 3 juges   | 255        | 88,5%               | 359        | 91,3%               | 328        | 92,7%               | 378        | 95,0%               | 398        | 93,0%               |
| Juge unique          | 3          | 1,0%                |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| <b>Total</b>         | <b>288</b> |                     | <b>393</b> |                     | <b>354</b> |                     | <b>398</b> |                     | <b>428</b> |                     |

|                      | 2015       |                     | 2016       |                     | 2017       |                     | 2018       |                     | 2019       |                     | 2020       |                     |
|----------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|
|                      | Arrêts     | en % <sup>(1)</sup> |
| Grande chambre       |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| Chambre des pourvois | 23         | 4,0%                | 25         | 5,6%                | 29         | 5,9%                | 9          | 1,4%                |            |                     |            |                     |
| Chambres à 5 juges   | 8          | 1,4%                | 10         | 2,2%                | 13         | 2,6%                | 84         | 13,0%               | 50         | 9,0%                | 41         | 15,8%               |
| Chambres à 3 juges   | 538        | 94,4%               | 408        | 91,1%               | 450        | 91,5%               | 546        | 84,8%               | 499        | 90,1%               | 218        | 84,2%               |
| Juge unique          | 1          | 0,2%                | 5          | 1,1%                |            |                     | 5          | 0,8%                | 5          | 0,9%                |            |                     |
| <b>Total</b>         | <b>570</b> |                     | <b>448</b> |                     | <b>492</b> |                     | <b>644</b> |                     | <b>554</b> |                     | <b>259</b> |                     |

(1) Par rapport au nombre total d'affaires clôturées par arrêt.

Données à jour au 30/09/2020

## CONCLUSION

Au cours des années précédant la réforme, en raison de la croissance de l'arriéré judiciaire, les circonstances avaient imposé de renoncer, dans une certaine mesure, à l'usage des formations élargies, pourtant courant dans les années 1995 à 2005.

La nouvelle structure du Tribunal a permis à la juridiction de renforcer de manière ciblée le renvoi à de telles formations lorsque la difficulté en droit, l'importance de l'affaire ou d'autres circonstances particulières le justifient, notamment en ce qui concerne certaines affaires dont les enjeux juridiques, économiques, financiers et institutionnels sont élevés.

Cette évolution contribue à l'approfondissement des débats, à une plus grande représentation des systèmes juridiques ainsi qu'au renforcement de l'autorité et de la cohérence de la jurisprudence. Elle pourrait être encore accentuée et facilitée par une modification du mode d'attribution des affaires aux formations de jugement (voir titre IV. Perspectives d'évolution).

## 2. Pourvois contre les décisions du Tribunal

### a) Taux de pourvoi

Le taux des pourvois devant la Cour de justice contre les décisions du Tribunal est un indicateur de l'acceptabilité de ces décisions par les justiciables, qu'ils soient parties requérantes, défenderesses ou intervenantes.

## Décisions du Tribunal ayant fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice

|                             | 2011                                      |                     |               | 2012                                      |                     |               | 2013                                      |                     |               | 2014                                      |                     |               | 2015                                      |                     |               |
|-----------------------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|
|                             | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % |
| Aides d'État                | 10  | 37                  | 27%           | 18  | 52                  | 35%           | 16  | 52                  | 31%           | 15  | 77                  | 19%           | 22  | 75                  | 29%           |
| Concurrence                 | 49  | 90                  | 54%           | 24  | 60                  | 40%           | 28  | 73                  | 38%           | 15  | 44                  | 34%           | 32  | 61                  | 52%           |
| Fonction publique           | 1   | 1                   | 100%          |   |                     |               |   |                     |               |   |                     |               |   |                     |               |
| Propriété intellectuelle    | 39  | 201                 | 19%           | 41  | 190                 | 22%           | 38  | 183                 | 21%           | 33  | 209                 | 16%           | 64  | 333                 | 19%           |
| Autres recours directs      | 59  | 204                 | 29%           | 47  | 208                 | 23%           | 62  | 202                 | 31%           | 47  | 231                 | 20%           | 85  | 290                 | 29%           |
| Pourvois *                  |   |                     |               | 0   | 2                   | 0%            |   |                     |               |   |                     |               | 0   | 2                   | 0%            |
| Procédures particulières ** |   |                     |               | 2   | 2                   | 100%          |   |                     |               |   |                     |               |   |                     |               |
| <b>Total</b>                | <b>158</b>                                | <b>533</b>          | <b>30%</b>    | <b>132</b>                                | <b>514</b>          | <b>26%</b>    | <b>144</b>                                | <b>510</b>          | <b>28%</b>    | <b>110</b>                                | <b>561</b>          | <b>20%</b>    | <b>203</b>                                | <b>761</b>          | <b>27%</b>    |

|                             | 2016                                      |                     |               | 2017                                      |                     |               | 2018                                      |                     |               | 2019                                      |                     |               | 2020                                      |                     |               |
|-----------------------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|---|---------------------|---------------|
|                             | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % | Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi | Décisions attaquées | Pourvois en % |
| Aides d'État                | 23  | 56                  | 41%           | 8   | 25                  | 32%           | 20  | 55                  | 36%           | 38  | 86                  | 44%           | 6   | 16                  | 38%           |
| Concurrence                 | 17  | 41                  | 41%           | 5   | 17                  | 29%           | 21  | 35                  | 60%           | 28  | 39                  | 72%           | 1   | 6                   | 17%           |
| Fonction publique           | 0   | 0                   | 0%            | 8   | 37                  | 22%           | 15  | 79                  | 19%           | 32  | 110                 | 29%           | 15  | 56                  | 27%           |
| Propriété intellectuelle    | 48  | 276                 | 17%           | 52  | 297                 | 18%           | 68  | 295                 | 23%           | 57  | 315                 | 18%           | 33  | 168                 | 20%           |
| Autres recours directs      | 75  | 253                 | 30%           | 61  | 236                 | 26%           | 69  | 249                 | 28%           | 97  | 297                 | 33%           | 35  | 155                 | 23%           |
| Procédures particulières ** |   |                     |               | 3   | 3                   | 100%          | 1   | 1                   | 0%            | 3   | 3                   | 100%          |   |                     |               |
| <b>Total</b>                | <b>163</b>                                | <b>626</b>          | <b>26%</b>    | <b>137</b>                                | <b>615</b>          | <b>22%</b>    | <b>194</b>                                | <b>714</b>          | <b>27%</b>    | <b>255</b>                                | <b>850</b>          | <b>30%</b>    | <b>91</b>                                 | <b>402</b>          | <b>23%</b>    |

\* Sont visées dans cette rubrique les décisions du Tribunal rejetant les demandes d'intervention présentées dans le cadre des pourvois formés contre les décisions du Tribunal de la fonction publique.

\*\* Sont visées dans cette rubrique les décisions du Tribunal statuant sur les demandes relevant de la catégorie des "procédures particulières", sans préjudice du caractère effectivement attaqué d'une telle décision.

Données à jour au 30/09/2020

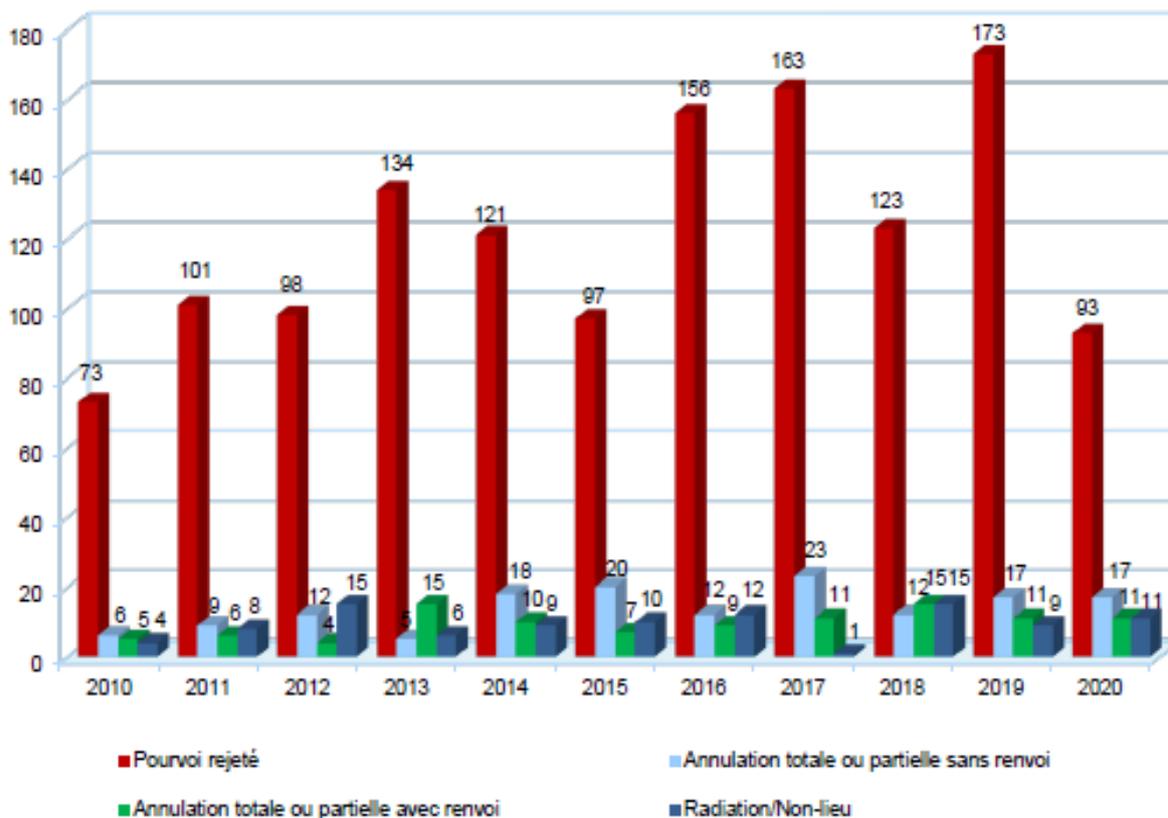
Les données révèlent que le taux moyen de pourvois durant la période 2010–2015 (à savoir 26,7 %) est équivalent à celui enregistré lors de la période 2016-2019 (à savoir 26,2%). Il y a lieu de constater un taux élevé de pourvois en 2019 (30 %) s'expliquant en partie par les enjeux très élevés de certaines affaires d'aides d'État et de concurrence, inévitablement à l'origine d'un taux exceptionnellement haut de contestation. Cet état de fait ne trouve pas de confirmation à la lumière des chiffres des trois premiers trimestres de 2020 (taux de pourvois

de 23 %). Néanmoins, ces derniers chiffres trouvent, à tout le moins partiellement, une explication dans des facteurs conjoncturels, à savoir :

- l'incidence baissière exercée par la procédure d'admission préalable des pourvois (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2019) sur le nombre de pourvois introduits devant la Cour de justice en matière de propriété intellectuelle ;
- la proportion particulièrement élevée d'affaires clôturées par ordonnance lors des trois premiers trimestres de 2020 (49 % des affaires clôturées l'ont été par voie d'ordonnance), étant entendu que le taux de pourvoi contre les ordonnances est ordinairement nettement plus faible que le taux de pourvoi contre les arrêts, eu égard à la nature même des ordonnances (non-lieu à statuer ou rejet du recours pour irrecevabilité, incompétence ou absence de tout fondement en droit manifestes).

#### b) Taux de succès des pourvois

### Résultat des pourvois devant la Cour de justice



Données à jour au 30/09/2020

|  | 2010      | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       |
|--|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Pourvoi rejeté                             | 73        | 101        | 98         | 134        | 121        | 97         | 156        | 163        | 123        | 173        | 93         |
| Annulation totale ou partielle sans renvoi | 6         | 9          | 12         | 5          | 18         | 20         | 12         | 23         | 12         | 17         | 17         |
| Annulation totale ou partielle avec renvoi | 5         | 6          | 4          | 15         | 10         | 7          | 9          | 11         | 15         | 11         | 11         |
| Radiation/Non-lieu                         | 4         | 8          | 15         | 6          | 9          | 10         | 12         | 1          | 15         | 9          | 11         |
| <b>Total</b>                               | <b>88</b> | <b>124</b> | <b>129</b> | <b>160</b> | <b>158</b> | <b>134</b> | <b>189</b> | <b>198</b> | <b>165</b> | <b>210</b> | <b>132</b> |

|   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taux de succès (annulation totale ou partielle) | 12,5% | 12,1% | 12,4% | 12,5% | 17,7% | 20,1% | 11,1% | 17,2% | 16,4% | 13,3% | 21,2% |

Données à jour au 30/09/2020

Le taux de succès des pourvois est un indicateur qui permet, dans une certaine mesure, d'évaluer l'exactitude juridique des décisions de première instance. Néanmoins, des conclusions fiables ne peuvent être tirées qu'après une analyse des motifs d'annulation des décisions du Tribunal attaquées, en particulier en cas de constatation d'un taux de succès anormalement élevé.

Compte tenu de la durée de l'instance moyenne des pourvois devant la Cour de justice, les années pertinentes en vue d'évaluer l'éventuelle incidence de la réforme sont les années 2018 et 2019. Or, les taux de succès observés lors de ces années (respectivement 16,4 % et 13,3 %) ne sont pas sensiblement différents des taux relevés lors des années 2010 à 2017. Il convient toutefois de relever que les données relatives aux trois premiers trimestres de 2020 font apparaître un taux d'annulation élevé (21,2 %). La comparabilité du taux de l'année 2020 avec les taux des années antérieures est toutefois altérée par l'incidence de la procédure d'admission préalable des pourvois entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2019. Cette procédure a, en effet, entraîné une baisse du nombre de pourvois en matière de propriété intellectuelle dont le taux de succès a toujours été plus faible que la moyenne du taux de succès dans les autres matières. Si aucune conclusion définitive ne peut être tirée à ce stade de ces données, il conviendra d'observer l'évolution de ce taux à l'avenir et, le cas échéant, d'analyser les motifs à l'origine de sa dégradation.

#### c) Taux d'admission des pourvois en matière de propriété intellectuelle au titre de l'article 58 bis du statut

Depuis l'entrée en vigueur, 1<sup>er</sup> mai 2019, du mécanisme d'admission préalable des pourvois introduit par le règlement 2019/629, 71 pourvois relevant de cette procédure ont été introduits<sup>51</sup>. Tous ces pourvois concernaient des arrêts ou ordonnances du Tribunal statuant sur des recours introduits contre des décisions des chambres de recours de l'EU IPO ou de l'Office communautaire des variétés végétales.

<sup>51</sup> Pour mémoire, le mécanisme d'admission préalable des pourvois, prévu par l'article 58 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, vise uniquement les décisions du Tribunal portant sur une décision d'une chambre de recours indépendante des agences et offices énumérés audit article et de toute chambre de recours indépendante d'un office ou d'une agence de l'Union instituée après le 1<sup>er</sup> mai 2019, qui doit être saisie avant qu'une action ne puisse être portée devant le Tribunal. Conformément à cette disposition, le pourvoi, pour être admis doit soulever une question importante pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union.

Aucun de ces pourvois n'a été admis : 5 pourvois ont été rejetés comme irrecevables, 49 ont été rejetés comme non admis et 17 sont en cours de traitement. Ces données dépendent dans une certaine mesure de la pertinence et de la qualité des demandes d'admission mais peuvent également être considérées comme un indicateur de la préservation, par le Tribunal, de l'unité, de la cohérence et du développement du droit de l'Union dans cette matière.

#### CONCLUSION

L'analyse des données relatives au taux des pourvois introduits contre les décisions du Tribunal ainsi qu'au taux de succès de ces pourvois ne permet pas, à ce stade, de se prononcer sur l'existence d'une tendance quant à une dégradation ou un renforcement global de la qualité de ces décisions. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un point d'attention. Il sera ainsi utile, à l'avenir, d'assurer un suivi précis et concret du taux de pourvois et du taux de succès des pourvois en tant qu'indicateurs de qualité de l'activité du Tribunal.

Par ailleurs, la faiblesse du taux d'admission des pourvois en matière de propriété intellectuelle peut être considéré comme un indicateur de la préservation, par le Tribunal, de l'unité, de la cohérence et du développement du droit de l'Union dans cette matière, étant entendu que ce taux dépend également de la pertinence et de la qualité des demandes d'admission.

### 3. Intensité du contrôle juridictionnel

#### Instruction des affaires

##### Mesures d'organisation, mesures d'instruction, témoins, experts

|  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre d'affaires avec mesures d'organisation de la procédure*             | 269  | 306  | 307  | 288  | 363  | 368  | 319  | 425  | 480  | 476  | 565  |
| Nombre de parties destinataires des mesures d'organisation de la procédure | 490  | 606  | 593  | 541  | 711  | 772  | 666  | 882  | 942  | 917  | 1177 |
| Nombre de mesures d'instruction  | 10   | 11   | 14   | 8    | 26   | 16   | 11   | 45   | 38   | 28   | 17   |
| Nombre d'audition de témoins   | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Nombre de désignations d'expert  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |

\* Sont prises en compte comme mesures d'organisation de la procédure : les questions écrites et les demandes de production de documents.

Données à jour au 30/09/2020

En vue d'instruire les affaires, le règlement de procédure prévoit notamment la possibilité pour le Tribunal d'adopter, par simple décision, des mesures d'organisation de la procédure (qui visent à assurer la mise en état des affaires, le déroulement des procédures et le règlement des

litiges<sup>52</sup>) ou, par voie d'ordonnance, des mesures d'instruction<sup>53</sup>. Le nombre de mesures de ce type adoptées par le Tribunal constitue donc un indicateur de l'activité d'instruction des affaires par le Tribunal et, de ce fait, de l'intensité du contrôle juridictionnel – notamment en fait – opéré.

Les données font apparaître, entre la période 2010–2015 et la période 2016–2019 :

- en ce qui concerne les mesures d'organisation de la procédure, une hausse de 34,1 % en termes de nombre d'affaires concernées et une hausse de 37,6 % en termes de nombre de parties destinataires ;
- en ce qui concerne le nombre de mesures d'instruction, une hausse de 114,8 % ;
- le maintien de l'absence d'audition de témoins (à l'exception de l'année 2014) et de désignation d'experts.

Par ailleurs, les données de l'année 2020 montrent une accentuation de ce phénomène en ce qui concerne les mesures d'organisation de la procédure, avec une activité supérieure, en trois trimestres, à celle connue sur l'année entière au cours des années 2017 à 2019. Ce constat trouve en partie une explication dans les questions qui ont été adressées aux parties dans un nombre important d'affaires afin de gérer les conséquences procédurales de la crise sanitaire. Certaines affaires ont ainsi dû faire l'objet d'une instruction par le biais de questions écrites compte tenu des difficultés voire, dans certains cas, de l'impossibilité pour les représentants des parties de se déplacer en vue d'une audience.

#### **CONCLUSION**

La mise en œuvre de la réforme s'est accompagnée d'un développement sensible de l'activité menée dans le cadre de l'instruction des affaires par le Tribunal qui, accompagné d'un renvoi plus régulier des affaires à des formations de jugement élargies, témoigne d'un approfondissement du contrôle juridictionnel.

#### **4. Perception par les usagers**

L'indicateur relatif à la perception par les usagers permet de compléter l'analyse d'indicateurs chiffrés et objectifs en tenant compte d'une appréciation subjective par les destinataires du service public européen de la justice.

---

<sup>52</sup> En vertu de l'article 89, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, « [l]es mesures d'organisation de la procédure peuvent notamment consister à :

- a) poser des questions aux parties ;
- b) inviter les parties à se prononcer par écrit ou oralement sur certains aspects du litige ;
- c) demander des renseignements aux parties ou à des tiers, visés à l'article 24, second alinéa, du statut ;
- d) demander aux parties la production de toute pièce relative à l'affaire ;
- e) convoquer les parties à des réunions.

<sup>53</sup> En vertu de l'article 91 du règlement de procédure du Tribunal, « [s]ans préjudice des dispositions des articles 24 et 25 du statut, les mesures d'instruction comprennent :

- a) la comparution personnelle des parties ;
- b) la demande à une partie de renseignements ou de production de toute pièce relative à l'affaire ;
- c) la demande de production de documents dont l'accès a été refusé par une institution dans le cadre d'un recours portant sur la légalité de ce refus ;
- d) la preuve par témoins ;
- e) l'expertise ;
- f) la descente sur les lieux.

a) Nombre de demandes de rectifications, de demandes relatives à une omission de statuer et de demandes d'interprétation

La rectification est une procédure postérieure au prononcé de l'arrêt ou à la signification de l'ordonnance en cause, dont l'objet consiste – pour le Tribunal – à rectifier par voie d'ordonnance les erreurs de plume ou de calcul ou des inexactitudes évidentes, soit d'office, soit à la demande d'une partie<sup>54</sup>.

Par ailleurs, si le Tribunal a omis de statuer, soit sur un chef isolé de conclusions, soit sur les dépens, la partie qui entend s'en prévaloir le saisit par voie de demande<sup>55</sup>.

Enfin, en cas de difficulté sur le sens et la portée d'un arrêt ou d'une ordonnance, il appartient au Tribunal de l'interpréter, à la demande d'une partie ou d'une institution de l'Union justifiant d'un intérêt à cette fin<sup>56</sup>.

Le nombre de ces procédures, qui sont relatives aux arrêts et ordonnances rendues par le Tribunal, est un indicateur de leur perception par les destinataires des décisions, indépendamment de l'issue même de ces procédures.

|  | 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 2017      | 2018      | 2019      | 2020     |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Demandes de rectification                | 2        | 2        | 1        | 9        | 5        | 7        | 5        | 10        | 12        | 8         | 3        |
| Demandes relatives à omission de statuer | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 1         | 1         | 1         | 0        |
| Demandes d'interprétation                | 1        | 0        | 0        | 0        | 2        | 0        | 1        | 2         | 1         | 1         | 0        |
| <b>Total</b>                             | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>9</b> | <b>7</b> | <b>7</b> | <b>6</b> | <b>13</b> | <b>14</b> | <b>10</b> | <b>3</b> |

Compte tenu du faible volume global des cas recensés, la prudence s'impose dans l'interprétation de ces données. Il n'en demeure pas moins que le nombre moyen de procédures de rectification, d'omission à statuer et d'interprétation introduites durant la période 2016–2019 (10,7) a plus que doublé par rapport à celui de la période 2010–2015 (4,8), ce qui excède, en proportion, l'augmentation du nombre d'affaires clôturées entre ces deux périodes.

b) Consultation des usagers du Tribunal

Les usagers du Tribunal sont essentiellement les justiciables (parties privées – personnes physiques ou morales – et États membres, institutions, organes et organismes de l'Union). À ce titre, en vue de l'élaboration du présent rapport, leurs représentants (avocats, agents des institutions, organes et organismes de l'Union, agents représentant les gouvernements des États membres) ont été consultés à l'occasion de réunions bilatérales avec des représentants de la Cour de justice.

Il est ressorti de ces échanges nourris qu'un certain nombre de réflexions étaient globalement partagées par les représentants consultés. Ces éléments peuvent être synthétisés comme suit :

- une grande confiance et un haut degré de satisfaction ont été exprimés vis-à-vis de la juridiction et de la manière dont elle s'acquitte de sa mission ;

<sup>54</sup> Article 164 du règlement de procédure du Tribunal.

<sup>55</sup> Article 165 du règlement de procédure du Tribunal.

<sup>56</sup> Article 168 du règlement de procédure du Tribunal.

- même s'il est trop tôt pour apprécier l'entièreté des effets de la réforme, les premières tendances observées sont jugées positivement ;
- si les usagers ont relevé une baisse de la durée de l'instance dans le domaine de la propriété intellectuelle, la durée de l'instance en ce qui concerne les affaires économiques complexes, en particulier en matière d'aides d'État, n'a pas semblé bénéficier de cette évolution favorable ;
- l'importance des aspects qualitatifs des décisions du Tribunal dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme a été soulignée ;
- il a été observé que le nombre d'affaires clôturées n'a pas augmenté de manière significative et que le nombre d'affaires pendantes n'a pas été réduit ;
- des vœux ont été émis quant à une gestion plus précoce, régulière et active de la procédure (évaluer l'opportunité d'un recours plus généralisé à un seul échange de mémoires, tenter de réduire le temps écoulé entre la clôture de la procédure écrite et la tenue de l'audience, développer l'usage des questions écrites en vue de l'audience, développer la pratique consistant à convoquer des parties à des réunions informelles de mise en état de l'affaire au cours de la procédure écrite), dans le prolongement de l'augmentation du nombre de mesures d'organisation de la procédure qui a pu être constaté récemment ;
- le risque de survenance de certaines divergences entre les chambres a été évoqué (notamment en ce qui concerne la gestion des questions procédurales) et l'importance de la préservation de la cohérence de la jurisprudence a été soulignée ;
- le développement du recours aux formations élargies à 5 juges a été accueilli très favorablement et il a été souligné que le recours à la grande chambre pourrait également s'avérer opportun afin d'offrir des lignes directrices fortes (« leading cases ») dans certaines matières, de même que la création d'une chambre intermédiaire à 9 juges composée par la réunion de deux chambres ;
- la spécialisation de certaines chambres en matière de propriété intellectuelle et de fonction publique a également été accueillie très favorablement en tant que facteur de qualité, de cohérence et d'efficacité ; il a été considéré opportun d'évaluer la possibilité de développer cette approche dans d'autres domaines de sorte à concentrer le traitement de certaines matières au sein de certaines chambres tout en évitant l'attribution exclusive d'un contentieux donné à une seule chambre et en assurant une diversité d'activité suffisante à chaque chambre ;
- la tenue d'audiences dans certaines affaires a été jugée à faible valeur ajoutée et des pistes d'évolution ont été évoquées afin de répondre à cet inconvénient (exiger une motivation réelle des demandes d'audience et rendre possible une concentration des plaidoiries, développer le recours aux ordonnances rejetant le recours comme étant manifestement dépourvu de tout fondement en droit, développer le recours aux arrêts sans audience) ;
- des gains potentiels d'efficacité ont été évoqués en lien avec une gestion précoce et rapide des requêtes irrecevables.

## **CONCLUSION**

La perception par les usagers du Tribunal des effets de la réforme ne peut faire l'objet, à ce jour, d'une évaluation précise et définitive. Les retours d'expérience permettent de considérer que les effets de la réforme sont, dans l'ensemble et à ce stade, perçus de manière positive. Néanmoins, des attentes ont été exprimées par les usagers du Tribunal, visant à accroître encore l'efficacité de la juridiction et la qualité des décisions de justice dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme.

## IV. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

---

Le Tribunal assume, dans les domaines relevant du mécanisme d'admission préalable des pourvois<sup>57</sup>, une responsabilité accrue dans le cadre du contrôle de la légalité des actes des offices et agences concernés, en particulier en ce qui concerne les décisions prises par l'EUIPO. Dans ces domaines, l'intervention de la Cour de justice est, en effet, limitée aux seules hypothèses dans lesquelles le pourvoi soulève une question importante pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union. La capacité de jugement dont le Tribunal dispose depuis la dernière réforme de l'architecture juridictionnelle doit donc être mise à profit par cette juridiction afin d'augmenter encore la qualité de ses décisions tout en réduisant, par ailleurs, le taux de pourvois dans les domaines qui ne relèvent pas de ce mécanisme.

Ainsi que le prévoit l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement 2015/2422, le présent rapport a vocation à examiner « la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels ».

L'analyse exposée ci-dessus ainsi que les observations tant des conseillers extérieurs que des usagers du Tribunal permettent d'esquisser trois pistes de réflexion, dans la poursuite des objectifs de qualité et d'efficience de la justice.

### **A. Rationaliser l'attribution des affaires : création de chambres spécialisées et équilibre de la charge de travail**

Le Tribunal a déjà introduit, depuis septembre 2019, des chambres spécialisées pour les affaires de fonction publique et de propriété intellectuelle. Cette spécialisation tend à atténuer les risques de divergences pouvant résulter de l'éclatement de ces contentieux de masse au sein de dix chambres et comprenant chacune six formations de jugement. Elle permet également le développement d'une expertise dans ces matières et de dégager des gains d'efficience.

Ainsi que l'ont souligné tant les usagers du Tribunal que M. K. Rennert, il existe d'autres matières contentieuses qui pourraient se prêter à une certaine forme de spécialisation<sup>58</sup>. Sans conduire à l'attribution exclusive d'un type affaires à une seule chambre, il devrait être envisagé d'attribuer certaines matières non pas à l'ensemble des 10 chambres mais à un nombre plus limité de chambres. Ce nombre de chambres devrait être déterminé en fonction du nombre et de la complexité des affaires dans chaque matière concernée. Cette réflexion pourrait utilement être menée sur le fondement préalable d'une évaluation du système mis en place en ce qui concerne les affaires de propriété intellectuelle (attribuées à 6 chambres), d'une part, et de fonction publique (attribuées à 4 autres chambres), d'autre part.

Une éventuelle extension de cette approche aurait pour finalité de limiter l'éparpillement des affaires dans certaines matières sur l'ensemble des chambres tout en offrant des garanties quant à la diversité et la transversalité de l'activité de chaque chambre. Il importe de relever, dans ce contexte, que M. L. M. Díez-Picazo Giménez a souligné l'importance de préserver la nature généraliste du juge du Tribunal et d'éviter qu'il soit confiné à un nombre restreint de matières. Lors de la réunion tenue avec les représentants de la Cour de justice, M. L. M. Díez-Picazo Giménez a ainsi opéré une distinction entre le profil spécialisé des juges dans certaines matières, qui ne devrait pas intervenir dans les critères de sélection en vue de leur nomination

---

<sup>57</sup> Voir note subpaginale 51.

<sup>58</sup> M. K. Rennert propose à cet effet plus concrètement que deux chambres au minimum devraient être compétentes (en alternance) pour chaque domaine juridique, en tenant compte de la nécessité d'assurer un équilibre géographique dans leur composition.

au Tribunal, et la spécialisation de certaines chambres au sein du Tribunal. Admettant que cette spécialisation partielle « in situ » comporte des avantages, M. L. M. Díez-Picazo Giménez a également souligné que, poussée à l'excès, elle entrerait en contradiction avec l'objectif consistant à élargir le nombre de juges de la formation de jugement afin d'enrichir les débats au sein de cette dernière par la confrontation de points de vue de juges disposant de cultures juridiques variées.

Afin de trouver un juste équilibre entre ces différents paramètres, il appartiendra au Tribunal d'opérer une analyse de la physionomie de son contentieux afin de déterminer s'il existe des pôles suffisamment stables et homogènes pour se prêter à une attribution concentrée sur certaines chambres.

## Affaires pendantes - Matière du recours

|   | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Accès aux documents   | 40          | 37          | 38          | 32          | 59          | 65          | 76          | 30          | 30          | 27          |
| Action extérieure de l'Union européenne   | 2           | 3           | 1           | 3           | 2           | 4           | 2           | 2           | 5           | 5           |
| Adhésion de nouveaux États  |             |             | 1           | 1           |             |             |             |             |             |             |
| Agriculture   | 61          | 40          | 51          | 51          | 56          | 42          | 43          | 43          | 22          | 20          |
| Aides d'État  | 178         | 151         | 146         | 243         | 215         | 241         | 256         | 219         | 278         | 289         |
| Association des pays et territoires d'outre-mer   |             |             | 1           |             |             |             |             |             |             |             |
| Citoyenneté de l'Union  |             |             |             |             |             |             |             |             |             | 1           |
| Clause compromissoire   | 18          | 15          | 13          | 17          | 30          | 23          | 27          | 27          | 22          | 24          |
| Cohésion économique, sociale et territoriale  | 32          | 24          | 13          | 15          | 14          | 15          | 6           | 2           | 3           | 2           |
| Concurrence - Concentration d'entreprises   | 13          | 11          | 9           | 6           | 5           | 12          | 8           | 10          | 11          | 25          |
| Concurrence - Ententes  | 190         | 174         | 133         | 102         | 69          | 45          | 68          | 47          | 37          | 38          |
| Concurrence - Entreprises publiques   | 1           | 1           | 1           | 1           |             |             |             |             |             |             |
| Concurrence - Position dominante  | 23          | 14          | 5           | 8           | 8           | 7           | 8           | 11          | 16          | 17          |
| Culture   |             |             | 1           | 1           | 1           | 1           |             |             |             |             |
| Dispositions financières (budget, cadre financier, ressources propres, lutte contre la fraude)                  | 2           | 1           | 1           | 5           | 7           | 10          | 10          | 9           | 10          | 8           |
| Droit des entreprises   |             |             |             | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           |             |             |
| Droit institutionnel  | 41          | 41          | 50          | 84          | 79          | 85          | 96          | 103         | 180         | 175         |
| Éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport   | 1           | 1           | 2           |             | 3           | 3           | 3           | 1           | 2           | 1           |
| Énergie   | 1           | 1           | 1           | 1           | 3           | 4           | 9           | 4           | 9           | 13          |
| Enregistrement, évaluation, autorisation et restrictions applicables aux substances chimiques (règlement REACH) | 7           | 8           | 14          | 14          | 10          | 8           | 14          | 14          | 10          | 12          |
| Environnement   | 18          | 13          | 18          | 18          | 5           | 7           | 12          | 8           | 12          | 14          |
| Espace de liberté, de sécurité et de justice  | 3           | 1           |             |             |             | 7           | 2           | 1           | 2           | 1           |
| Fiscalité   | 1           |             | 1           |             |             | 2           |             | 2           |             |             |
| Liberté d'établissement   |             |             |             | 1           |             |             |             | 1           |             |             |
| Libre circulation des capitaux  |             |             |             |             |             |             |             | 1           |             |             |
| Libre circulation des personnes   | 1           |             |             |             |             | 1           |             |             | 1           |             |
| Libre prestation de services  | 1           |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Marchés publics   | 43          | 42          | 36          | 34          | 35          | 24          | 27          | 22          | 15          | 18          |
| Mesures restrictives (Action extérieure)  | 89          | 106         | 107         | 108         | 103         | 61          | 62          | 60          | 72          | 67          |
| Politique commerciale   | 35          | 41          | 45          | 58          | 40          | 36          | 35          | 40          | 41          | 53          |
| Politique commune de la pêche   | 25          | 16          | 17          | 5           | 2           | 1           | 1           | 2           | 2           |             |
| Politique économique et monétaire   | 3           | 4           | 18          | 9           | 3           | 24          | 116         | 127         | 138         | 155         |
| Politique économique et monétaire - Surveillance des établissements de crédit                                   |             |             |             |             |             |             |             |             |             | 1           |
| Politique étrangère et de sécurité commune  | 1           | 1           | 3           | 1           |             | 1           | 1           |             | 1           | 1           |
| Politique industrielle  |             |             |             | 2           |             |             |             |             |             |             |
| Politique sociale   | 4           | 4           |             | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           |             |
| Propriété intellectuelle et industrielle  | 361         | 389         | 465         | 485         | 400         | 448         | 370         | 322         | 274         | 338         |
| Protection des consommateurs  |             |             | 1           | 2           | 2           | 2           | 1           | 1           | 1           | 2           |
| Rapprochement des législations  |             |             | 13          |             | 1           | 1           | 4           | 6           | 4           | 1           |
| Recherche, développement technologique et espace  | 7           | 7           | 8           | 9           | 17          | 19          | 9           | 3           | 3           | 6           |
| Réseaux transeuropéens  |             |             | 3           | 2           | 2           |             | 2           | 2           | 1           | 2           |
| Santé publique  | 5           | 15          | 16          | 17          | 4           | 7           | 9           | 13          | 11          | 12          |
| Tourisme  |             |             | 1           |             |             |             |             |             |             |             |
| Transports  | 1           |             | 5           | 3           |             |             |             |             | 1           | 3           |
| Union douanière et tarif douanier commun  | 15          | 15          | 7           | 9           | 5           | 5           | 1           |             | 2           |             |
| <b>Total traité CE/TFUE</b>   | <b>1223</b> | <b>1176</b> | <b>1245</b> | <b>1349</b> | <b>1182</b> | <b>1213</b> | <b>1280</b> | <b>1135</b> | <b>1217</b> | <b>1331</b> |
| <b>Total traité CA</b>  | <b>1</b>    | <b>1</b>    |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Statut des fonctionnaires   | 48          | 27          | 44          | 40          | 39          | 208         | 187         | 162         | 141         | 179         |
| Procédures particulières  | 36          | 33          | 36          | 34          | 46          | 65          | 41          | 36          | 40          | 44          |
| <b>TOTAL GENERAL</b>  | <b>1308</b> | <b>1237</b> | <b>1325</b> | <b>1423</b> | <b>1267</b> | <b>1486</b> | <b>1508</b> | <b>1333</b> | <b>1398</b> | <b>1554</b> |

Cette évolution vers une attribution plus concentrée de certaines matières serait cohérente tant avec l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement 2015/2422 qu'avec les dispositions de l'article 25 du règlement de procédure du Tribunal, lequel prévoit que le Tribunal « peut charger une ou plusieurs chambres de connaître des affaires dans des matières spécifiques ». Il y a lieu de relever, à cet égard, que cette disposition a été introduite à l'occasion de l'adoption du nouveau règlement de procédure du Tribunal entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015 et que les motifs du projet indiquaient, sur ce point, qu'« [u]ne augmentation du nombre

de juges ou l'arrivée massive d'un contentieux dans un domaine particulier sont des événements importants qui pourraient justifier de décider d'adapter les critères d'attribution des affaires en conséquence. Telle est la raison pour laquelle le Tribunal propose de compléter l'actuel article 12 en prévoyant expressément qu'il peut charger une ou plusieurs chambres de connaître des affaires dans des matières spécifiques. Il s'agit donc de rendre parfaitement clair que l'adaptation du système en vigueur est possible lorsque les circonstances le justifient ».

Enfin, même si des mécanismes existent et sont mis en œuvre à cette fin<sup>59</sup>, il conviendra de veiller à assurer un équilibre aussi complet et constant que possible dans la répartition de la charge de travail entre juges, tenant compte de la variabilité des affaires (en volume et en complexité) dont ils assument la fonction de juge rapporteur, du cas particulier des grands groupes d'affaires connexes et de la charge de travail résultant pour certains juges de leur implication en tant que juge siégeant dans le traitement de certaines affaires particulièrement lourdes. Un tel contrôle apparaît particulièrement opportun dans le contexte de la diminution de la charge de travail moyenne par juge rapporteur et de l'établissement de nouvelles chambres spécialisées.

## **B. Développer les mécanismes de soutien à la cohérence de la jurisprudence**

### **1. Renvois aux formations élargies à 5 juges**

Depuis le début de la réforme du Tribunal, une augmentation du nombre des affaires attribuées à une chambre à 5 juges a pu être constatée, ce que les usagers du Tribunal consultés ont jugé favorablement. Alors que, en 2016, 12 affaires ont été clôturées par le Tribunal par une telle formation de jugement, ce chiffre était de 87 en 2018, représentant 8,6% des affaires clôturées. Cependant, 2019 a connu une baisse des affaires jugées par des chambres à 5 juges : 59 affaires ont été clôturées par cette formation de jugement représentant 6,7% des affaires clôturées. Si cette proportion a connu une hausse au cours des trois premiers trimestres de 2020 (8,6 %), il n'en reste pas moins que la chambre à 3 juges reste de loin la formation de jugement privilégiée du Tribunal (80 % des affaires clôturées au cours des trois premiers trimestres de 2020, 85 % des affaires clôturées depuis 2018).

Ce constat s'explique essentiellement par le mode d'attribution des affaires au Tribunal. En vertu de l'article 26 du règlement de procédure du Tribunal, dans les meilleurs délais suivant le dépôt de l'acte introductif d'instance, le président du Tribunal attribue l'affaire à une chambre selon les critères d'attribution publiés au Journal officiel, lesquels prévoient qu'il s'agit d'une chambre à 3 juges.

Une affaire peut être renvoyée à une formation élargie « [l]orsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient »<sup>60</sup>. Un tel renvoi est de nature à allonger, dans une certaine mesure, la durée de traitement d'une affaire, ce qui peut avoir pour effet de dissuader d'y recourir. En effet, c'est d'abord sur la base du rapport préalable rédigé par le juge rapporteur et communiqué à la chambre à 3 juges que celle-ci décide de proposer à la Conférence plénière de renvoyer l'affaire devant une formation élargie. Une note doit ensuite être préparée par le juge rapporteur pour la Conférence plénière expliquant la nécessité de renvoyer l'affaire à une chambre à 5 juges (voire à la grande

---

<sup>59</sup> Attribution des affaires en considération du critère dérogatoire au tour de rôle tiré de la répartition équilibrée de la charge de travail, suivi régulier de l'état des portefeuilles des juges rapporteurs, possibilité de réattribution d'affaires sur le fondement de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de procédure.

<sup>60</sup> Article 28, paragraphe 1, du règlement de procédure.

chambre). Si la Conférence plénière valide le renvoi à une formation élargie, cette dernière, qui comporte la chambre d'origine à 3 juges complétée de deux autres juges de la chambre, devra se réunir (de nouveau, pour ce qui concerne les 3 juges initiaux) pour examiner l'affaire et discuter des orientations proposées par le juge rapporteur dans son rapport préalable.

L'examen d'une affaire par une formation de 5 juges donne lieu à des échanges nécessairement plus variés et nourris lors du délibéré. Il contribue de manière certaine à la représentation des systèmes juridiques, à la qualité de la décision ainsi qu'à son autorité. L'appréciation des deux conseillers extérieurs consultés par la Cour de justice diffère partiellement sur la mesure dans laquelle il devrait être fait recours à cette formation de jugement : pour M. K. Rennert, il s'agirait de la formation de jugement « idéale » pour le Tribunal (à l'exception des affaires présentant une urgence particulière) tandis que pour M. L. M. Díez-Picazo Giménez, elle devrait être réservée à la résolution de questions juridiques complexes, la formation à 3 juges demeurant le principe.

Dans la recherche d'un équilibre entre ces deux approches, et tenant compte de ce que les ressources du Tribunal permettent un traitement plus systématique des affaires par des formations élargies, il appartiendra au Tribunal de modifier les règles relatives à son fonctionnement interne en ce sens que les affaires relevant de certaines matières où les questions sont les plus complexes et les enjeux les plus importants soient automatiquement attribuées à une chambre à 5 juges, notamment dans le domaine du droit de la concurrence et des aides d'État. De telles modalités d'attribution pour ces dernières affaires ont d'ailleurs déjà été d'application dans l'histoire du Tribunal.

Cette attribution initiale à une chambre à 5 juges serait sans préjudice de l'éventuelle application ultérieure de l'article 28, paragraphe 4, du règlement de procédure, relatif au renvoi d'une affaire devant une chambre siégeant avec un nombre moins important de juges. Des modifications mineures de cette disposition du règlement de procédure pourraient donner la compétence à la chambre à 5 juges, lorsque l'affaire ne présente aucune difficulté particulière, pour renvoyer l'affaire à une chambre à 3 juges sans qu'une saisine de la Conférence plénière ne soit nécessaire à cet effet (de manière analogue à la dévolution à un juge unique prévue à l'article 29, paragraphe 3, du règlement de procédure).

Comme la formation élargie inclut dans sa formation la chambre à 3 juges, une seule réunion de chambre suffirait pour examiner l'affaire, décider du renvoi à une chambre à 3 juges et prendre les décisions procédurales nécessaires (tenue d'une audience, questions écrites pour l'audience et autres mesures d'organisation de la procédure).

## **2. Renvois à la grande chambre et/ou à une chambre intermédiaire**

L'importance de la question de droit soulevée, la sensibilité particulière de l'affaire, ou l'existence de lignes de jurisprudence divergentes peuvent justifier pleinement le renvoi d'une affaire à la grande chambre, composée de quinze juges. Néanmoins, aucun arrêt de la grande chambre du Tribunal n'est intervenu depuis les arrêts du 12 septembre 2007, [API/Commission](#) (T-36/04, EU:T:2007:258) et du 17 septembre 2007, [Microsoft/Commission](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)<sup>61</sup>, notamment en raison de la charge de travail croissante à laquelle la juridiction a dû faire face avant que la réforme n'ait été adoptée et mise en œuvre.

---

<sup>61</sup> Seules deux ordonnances d'irrecevabilité ont été adoptées par la grande chambre depuis lors, le 7 septembre 2010, dans les affaires [Norilsk Nickel Harjavalta et Umicore/Commission](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) et

La mobilisation de quinze juges pour la résolution d'affaires très volumineuses et complexes factuellement, se présentant parfois sous la forme de groupes d'affaires connexes, peut effectivement faire appel à des ressources importantes et avoir une incidence sur le traitement d'autres affaires.

M. L. M. Díez-Picazo Giménez ainsi que plusieurs usagers consultés ont toutefois souligné que le recours à la grande chambre permettrait, en cas de divergences entre les chambres ou de questions ayant une nature transversale, de clarifier l'état du droit.

Il y a lieu de souscrire à ce constat et d'observer en outre que l'importance des enjeux juridiques, économiques et politiques de certaines affaires portées devant le Tribunal justifie que le recours à cette formation de jugement soit intensifié dans ces hypothèses.

Cumulativement, la création d'une chambre intermédiaire, par exemple composée de neuf juges, pourrait également constituer une enceinte appropriée pour trancher des affaires soulevant des questions de droit nouvelles et complexes ou pour modifier une jurisprudence existante, notamment dans des domaines pour lesquels des chambres spécialisées ont été créées. Une telle mesure, qui nécessiterait le changement du statut, a été proposée par M. K. Rennert<sup>62</sup>. Selon la conception de ce dernier, il s'agirait de « chambres réunies », composées de juges affectés aux chambres spécialisées dans la matière concernée. M. L. M. Díez-Picazo Giménez s'est toutefois, quant à lui, montré plus dubitatif quant à l'utilité d'une telle formation, préférant confier à la grande chambre le rôle de maintien de la cohérence de la jurisprudence compte tenu de sa plus grande autorité.

## **C. Favoriser une gestion précoce, active et fluide de la procédure**

Certains indicateurs (développement des mesures d'organisation de la procédure, réduction de la durée du stade de la procédure couvrant l'élaboration du rapport préalable) montrent déjà que les nouvelles ressources du Tribunal ont conduit la juridiction à adopter une attitude plus active dans la conduite de la procédure. Les usagers consultés ont salué cette évolution tout en évoquant certaines pistes qui pourraient contribuer tant à la qualité qu'à la célérité de la gestion des procédures.

### **1. Phase écrite de la procédure**

#### **a) Second échange de mémoires**

Il convient de relever que toutes les affaires ne justifient pas qu'il soit procédé de manière généralisée à un second échange de mémoires<sup>63</sup>. Un examen et une conduite active du dossier dès le premier échange de mémoires permettrait soit de faire l'économie du deuxième tour de mémoires (moyennant, le cas échéant, l'adoption de mesures d'organisation de la procédure visant à éclairer certains aspects du dossier) soit de concentrer le deuxième échange de mémoires sur les aspects pertinents du litige. Ce résultat pourrait être atteint, à tout le moins

---

[Etimine et Etiproducts/Commission](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), ainsi qu'une ordonnance de radiation, le 14 février 2019, dans l'affaire [VFP/Commission](#) (T-726/16, non publiée, EU:T:2019:837).

<sup>62</sup> Celui-ci ne verrait plus alors d'utilité pour une grande chambre à quinze juges. Les chambres à neuf juges remplaceraient la grande chambre.

<sup>63</sup> Il est intéressant de constater que, en matière de propriété intellectuelle, le nouveau règlement de procédure du Tribunal entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015 a aboli la possibilité d'un deuxième échange de mémoires. Cette mesure est, en partie, à l'origine de la réduction substantielle de la durée des procédures (de 19,3 mois en 2015 à 13,6 mois en 2020 en ce qui concerne les affaires clôturées par arrêt).

dans certaines matières (ont ainsi été évoquées les affaires de mesures restrictives, d'accès aux documents ou de fonction publique), en faisant un usage plus systématique des possibilités offertes par l'article 83 du règlement de procédure du Tribunal. Celui-ci permet, en effet, au Tribunal de décider qu'un deuxième échange de mémoires n'est pas nécessaire parce que le contenu du dossier de l'affaire est suffisamment complet ou de préciser les points sur lesquels la réplique ou la duplique devrait porter. Dans les affaires plus complexes, ainsi que certains usagers l'ont évoqué, la convocation de réunions de mise en état de l'affaire sur le fondement de l'article 89 du règlement de procédure du Tribunal pourrait également contribuer à une meilleure gestion des questions procédurales et à une concentration du deuxième échange de mémoires sur les aspects essentiels du litige. L'ensemble de ces mesures relevant de la conduite proactive de la procédure font écho à la préconisation émise par M. L.M. Díez-Picazo Giménez et consistant à envisager des moyens permettant de réduire la durée de la phase écrite de la procédure.

#### b) Affaires suspendues

L'analyse exposée ci-dessus révèle une proportion croissante et importante d'affaires suspendues dans le stock des affaires pendantes. Le temps de la suspension est exclu des statistiques relatives à la durée des procédures, ce qui se justifie pleinement dans l'appréciation de l'efficacité de la juridiction mais ne doit pas occulter les conséquences de cette pratique vis-à-vis du justiciable. Certes, la suspension d'une affaire, sur le fondement de l'article 54 du statut et de l'article 69 du règlement de procédure du Tribunal, permet de garantir, dans un souci de bonne administration de la justice et dans le respect des règles de compétence et de hiérarchie juridictionnelle existant entre le juge de première instance et le juge de pourvoi, la cohérence de la jurisprudence rendue par le juge de l'Union et d'en assurer l'autorité.

Toutefois, le nombre très important d'affaires suspendues devant le Tribunal, près de 30 % des affaires pendantes, interpelle. D'une part, une partie substantielle de la charge de travail de la juridiction se trouve mise en attente, avec pour conséquence un allègement et une éventuelle surcapacité temporaire de la juridiction, puis la réapparition ultérieure et instantanée de tout ou partie de cette charge de travail lors de la reprise des procédures suspendues, possiblement à un moment où les juges concernés se trouvent dans une phase de pic d'activité. D'autre part, avant de choisir une affaire « pilote » et de suspendre la procédure dans des affaires ayant un objet identique ou similaire, il serait opportun d'apprécier si le principe du contradictoire pourra être pleinement respecté après la reprise de la procédure dans les affaires ayant été suspendues. Ainsi, lorsque dans des affaires introduites parallèlement, la qualification juridique des faits se rapporte au comportement de plusieurs acteurs (telle que la constatation d'un accord au sens de l'article 101 TFUE), le choix d'une affaire pilote et la suspension des autres affaires connexes devraient être évités. Il ne saurait en effet être procédé à une telle qualification juridique sans que l'ensemble des acteurs ayant introduit un recours aient été entendus. Il y a lieu de relever, dans ce contexte, que certains usagers ont fait part de leurs préoccupations quant à la désignation et au traitement des affaires pilotes, d'une part, et à la variabilité, entre les chambres, de la motivation des décisions prises à cet égard, d'autre part. D'autres usagers, tout en étant favorables à cette pratique, ont souligné l'importance de la sélection des affaires pilotes (lesquelles doivent couvrir l'ensemble des moyens et arguments pertinents soulevés), de la complétude des réponses données par le Tribunal dans l'arrêt pilote et du traitement prioritaire des affaires pilotes.

#### c) Jonction d'affaires

Il a été relevé à juste titre par plusieurs usagers qu'une gestion plus précoce des jonctions d'affaires éviterait des duplications d'efforts dans le cas de groupes d'affaires connexes et

qu'une simplification de la gestion de la confidentialité dans les dossiers économiques comportant des secrets d'affaires conduirait à d'importants gains d'efficacité dans des affaires par nature complexes et volumineuses.

d) Identification précoce des recours manifestement voués au rejet

L'identification précoce des cas d'irrecevabilité, d'incompétence et d'absence manifeste de tout fondement en droit par le président et la préparation immédiate pour la formation de jugement de projets d'ordonnance mettant fin à l'instance par une entité centralisée et spécialisée sous l'autorité du président (composée d'administrateurs du greffe et/ou de référendaires) généreraient des gains d'efficacité pour la juridiction. Ces modalités de gestion épargneraient au greffe la signification de la requête et aux parties défenderesses la nécessité de rédiger une exception d'incompétence ou d'irrecevabilité. Cette approche offrirait par ailleurs des avantages en termes de cohérence dans l'interprétation des conditions de recevabilité des recours directs.

e) Réévaluation des délais internes

Étant donné la baisse de la charge de travail moyenne par juge rapporteur résultant des nouvelles ressources du Tribunal (y compris en tenant compte du changement de mode de composition des cabinets), une réévaluation des délais internes (notamment pour le dépôt du rapport préalable) s'impose, ainsi que l'ont fait observer certains usagers. Les effets bénéfiques de la réduction du délai pour la présentation du rapport préalable sur la durée des procédures sont perceptibles pour les affaires de propriété intellectuelle, pour lesquelles le Tribunal a – en septembre 2018 – réduit de 25 % le délai interne de dépôt du rapport préalable. Cette réduction mériterait d'être accentuée en matière de propriété intellectuelle et élargie aux matières dans lesquelles les affaires sont, en règle générale, d'un volume modéré (notamment la fonction publique, dont le délai pour le dépôt du rapport préalable est de 4 mois au Tribunal alors qu'il était de 6 semaines au Tribunal de la fonction publique, mais également plusieurs contentieux non économiques relevant de la catégorie « autres recours directs », tels que l'accès aux documents ou les mesures restrictives) dans une mesure répondant aux caractéristiques de ces dernières. À titre de comparaison, même si le contentieux du Tribunal revêt certaines particularités à prendre considération, il y a lieu de relever que le délai interne standard pour le dépôt du rapport préalable à la Cour de justice est de 6 semaines en ce qui concerne les renvois préjudiciels et les recours en manquement et de 8 semaines en ce qui concerne les recours directs et les pourvois (indépendamment de la matière).

Afin d'assurer un effet utile aux délais internes, il appartiendra au président du Tribunal d'opérer un monitoring plus régulier de leur respect au sein des chambres, à l'occasion de chaque réunion de la Conférence des présidents de chambre, dont c'est au demeurant l'une des missions.

## **2. Phase orale de la procédure**

Des mesures pourraient être envisagées afin d'assurer la plus grande valeur ajoutée possible à la tenue des audiences. En vertu de l'article 106 du règlement de procédure du Tribunal, la procédure devant le Tribunal comporte, dans sa phase orale, une audience de plaidoiries organisée soit d'office soit à la demande d'une partie principale. La demande d'audience de plaidoiries par une partie principale doit indiquer les motifs pour lesquels celle-ci souhaite être entendue.

L'audience est un événement important dans la conduite de la procédure. Elle met en présence immédiate les parties au litige et la formation de jugement et contribue, dans les affaires importantes et/ou complexes, à éclairer la juridiction dans sa compréhension du dossier. C'est ainsi à la fois un facteur de qualité et d'acceptabilité des décisions de la juridiction par les parties, en particulier celle qui n'a pas eu gain de cause.

Néanmoins, l'audience engendre des coûts pour les parties et pour l'institution. Elle a un impact sur la charge de travail des juges et allonge la durée des procédures<sup>64</sup>. Or, certains usagers consultés ont indiqué que, selon leur perception, il pouvait arriver que les plaidoiries consistent en une simple répétition des moyens et arguments figurant dans les écritures. Les conditions devraient ainsi être créées pour éviter de devoir tenir des audiences dans les affaires où celles-ci n'ont pas d'utilité et, lorsqu'une telle utilité existe, pour les circonscrire aux éléments pertinents en vue de la solution du litige.

Parmi les pistes recommandées figurent une plus grande utilisation de la possibilité de statuer par voie d'ordonnance fondée sur l'article 126 du règlement de procédure lorsque le recours est manifestement dépourvu de tout fondement en droit, l'exigence d'une motivation plus détaillée des demandes de tenue d'audience par les parties principales afin de permettre à la juridiction d'en apprécier le bien-fondé et de limiter l'audience aux seuls éléments la justifiant, ainsi que le développement de la pratique consistant à poser des questions écrites aux parties à titre de mesures d'organisation de la procédure en lieu et place de la tenue d'une audience en vue d'obtenir des éclaircissements sur des éléments très ponctuels.

---

<sup>64</sup> En 2019, la durée moyenne de l'instance pour les affaires clôturées par arrêt avec audience a été de 22,7 mois et de 15,1 mois pour les affaires clôturées par arrêt sans audience (soit – 33,5 %). Si cette différence s'explique en partie par la plus grande complexité des affaires nécessitant une audience, il convient néanmoins de relever qu'elle a aussi pour cause l'ajout d'une phase de la procédure (fixation de l'audience) responsable à elle seule d'un allongement de 2,4 mois de durée de l'instance en 2019.

## V. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS OPÉRATIONNELLES

---

La réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union était nécessaire en vue de renforcer le Tribunal et de lui permettre de faire face de manière durable à sa charge de travail. Toutefois, des conclusions définitives ne peuvent pas, à ce jour, être tirées quant à l'efficacité du Tribunal, l'efficacité du doublement du nombre de juges ainsi que l'utilisation et l'efficacité des ressources, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement 2015/2422.

Les raisons en sont multiples :

- l'ultime phase de la réforme a été mise en œuvre en septembre 2019, ce qui n'offre pas le recul suffisant pour en analyser définitivement les répercussions dans le cadre du présent rapport ;
- compte tenu de la nature même du travail juridictionnel et du déroulement des procédures, l'arrivée de nouveaux juges et l'adaptation de certaines méthodes de travail ne portent pas leurs fruits de manière immédiate ;
- la crise sanitaire a rendu impossible la tenue d'audiences entre le 16 mars et le 25 mai 2020, de sorte que les résultats de l'année 2020 ne sont pas représentatifs.

L'analyse effectuée à l'occasion du présent rapport a mis en évidence certaines tendances positives, reconnues par les participants (agents et avocats) aux procédures devant le Tribunal qui ont été consultés. Il s'agit des tendances suivantes :

- une baisse significative de la durée des procédures ;
- l'intensification de l'instruction des affaires ;
- un renvoi plus fréquent des affaires à des formations de jugement élargies.

Ces tendances positives doivent toutefois être relativisées en tenant compte de la réduction sensible de la charge de travail moyenne par juge. Des mesures doivent donc être mises en œuvre à brève échéance afin que tous les bénéfices puissent être tirés, dans l'intérêt du justiciable, de la réforme du Tribunal et ce dans l'objectif :

- d'étendre la tendance à la réduction de la durée des procédures aux types d'affaires pour lesquelles cette durée n'a, à ce jour, fait l'objet que d'une réduction mineure voire n'a pas évolué (telles que, notamment, les affaires d'aides d'État et de fonction publique) ;
- de mettre en œuvre une gestion plus proactive et fluide des phases de la procédure, afin que soient prises dans les meilleurs délais toutes les mesures permettant d'assurer un traitement de l'affaire aussi rapide et efficace que possible ;
- d'intensifier le renvoi à des formations élargies et à la grande chambre, lesquelles contribuent à la cohérence, à la qualité et à l'autorité de la jurisprudence (environ 85 % des affaires sont encore traitées par des chambres à 3 juges).

Les mesures suivantes seraient susceptibles de permettre au Tribunal d'atteindre ces objectifs.

### **Mode d'attribution des affaires**

- créer de nouvelles chambres spécialisées selon le modèle de spécialisation déjà introduit en matière de propriété intellectuelle et de fonction publique ;
- intensifier le recours aux mécanismes existant afin d'assurer un équilibre aussi complet et constant que possible de la charge de travail entre les juges.

### **Formations de jugement**

- prévoir la dévolution automatique à une chambre à 5 juges des affaires relevant de certaines matières complexes (telles que la concurrence et les aides d'État) ;
- intensifier le recours à la grande chambre ou permettre le recours à une chambre intermédiaire (par exemple une chambre de neuf juges) en cas de divergences de jurisprudences entre les chambres du Tribunal ou lorsque l'affaire comporte des enjeux particulièrement importants.

### **Gestion précoce, active et fluide de la procédure**

- opérer un examen systématique, précoce et centralisé de la possibilité de rejeter un recours manifestement irrecevable, entaché d'incompétence manifeste, ou manifestement dépourvu de tout fondement en droit par ordonnance avant signification de la requête à la partie défenderesse ;
- procéder à un examen concret et circonstancié, dans chaque affaire, de la nécessité de permettre un second échange de mémoires et, dans l'affirmative, de préciser les points sur lesquels cet échange devrait porter ;
- procéder à un examen concret et circonstancié des motifs invoqués au soutien des demandes d'audience formulées par une partie principale et, lorsqu'une audience est tenue, développer la pratique consistant à préciser les points sur lesquels les plaidoiries devraient se concentrer ;
- limiter les suspensions de la procédure aux cas dans lesquels elles sont nécessaires à la bonne administration de la justice en considération des intérêts légitimes des parties ;
- réduire certains délais internes, notamment celui pour le dépôt du rapport préalable ;
- assurer un monitoring plus régulier, par le président du Tribunal, du respect des délais au sein des chambres et du bon déroulement des procédures.

Une redéfinition du partage des compétences juridictionnelles entre la Cour de justice et le Tribunal ne s'impose pas à l'heure actuelle. Compte tenu de l'analyse qui précède et des résultats particulièrement positifs enregistrés par la Cour de justice en 2020, lesquels se manifestent par une réduction significative du stock d'affaires pendantes, il apparaît à la fois possible et opportun d'attendre que l'augmentation du nombre de juges du Tribunal ait produit tous ses effets – notamment au regard des évolutions de son organisation et de ses méthodes de travail envisagées ci-dessus – avant de formuler, le cas échéant, une demande d'acte législatif visant à modifier le statut sur le fondement de l'article 281, deuxième alinéa, TFUE, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement 2015/2422. En particulier, l'accroissement du recours – par le Tribunal – aux formations élargies à 5 juges et l'expérience concernant l'application par la Cour de justice du mécanisme d'admission préalable des pourvois pourront servir de base à une réflexion sur une éventuelle extension de ce mécanisme à d'autres domaines de contentieux.

\* \* \*

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

Leipzig, 27. Februar 2020

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

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

*- Entwurf -*

Inhaltsübersicht

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

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

## A. Auftrag

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### **I. Maßnahmen der Verordnung**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## **II. Ziele der Verordnung**

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

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

---

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

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

### **I. Quantitative Analyse**

#### 1. Relevanz

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

- Kommt es darauf an, dass ein Gericht bei unveränderter Aufgabenstellung eine gestiegene (und ggfs. künftig weiter steigende) Zahl von Rechtssachen bewältigen kann, so wäre eine dauerhafte Erhöhung der Richterzahl und des nicht-richterlichen Personals, welche die Relation zwischen Fallzahl (Eingangszahl) und Richterzahl konstant hält, das gegebene Mittel.
- Kommt es - allein oder daneben - darauf an, dass ein Gericht angehäuften Rückstände abarbeiten und überlange Verfahrenslaufzeiten zurückführen kann, so handelt es sich um eine vorübergehende besondere Herausforderung, der mit einer vorübergehenden Erhöhung des Personals begegnet werden kann, die nach einiger Zeit etwa durch Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen wieder zurückgeführt wird. Scheidet eine solche Maßnahme in Ansehung der Richterstellen aus, etwa weil die Zahl der Richter aus anderen Gründen "gesetzt" ist, so ist das 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.<sup>10</sup> Im ersten Jahrzehnt des Gerichts lässt sich noch keine konstante Relation von Eingängen je Richter feststellen: Den vergleichsweise eingangsschwachen Anfangsjahren mit weniger als 10 Eingängen je Richter stehen die drei erwähnten "Ausreißerjahre" 1993, 1994 und 1997 mit ca. 40 Eingängen je Richter gegenüber; man dürfte für die Zeit bis 1998 eine durchschnittliche Belastung von ca. 15 Eingängen je Richter annehmen. Nach 1998 stieg die Belastung dann auf mehr als 20 Eingänge je Richter an und erhöhte sich 2013 und 2014 nochmals auf mehr als 30 Eingänge je Richter (ohne EuGöD). Die Einrichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst im Jahr 2007 senkte die Eingangszahl je Richter (einschließlich EuGöD) nicht nennenswert. Die Vermehrung der Richterzahl seit 2014 hat sich aber spürbar ausgewirkt; seither hat sich die Zahl der Eingänge je Richter wieder auf 18,8 (im Jahr 2019) vermindert.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>27</sup> Keine Daten verfügbar.

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

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

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

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

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

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Erledigungszahlen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### 5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

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

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

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

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

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

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

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

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

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

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

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

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

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

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

<sup>48</sup> Ab 2007 nur noch EuGöD.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

## II. Qualitative Analyse

### 1. Maßstäbe

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

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

### 2. Besetzung der Richterbank

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

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

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

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

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

### 4. Rechtsmittel

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Literarisches Echo

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

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

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

Auswertung juris:<sup>60</sup>

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

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

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

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

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

## 6. Zusammenfassung

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

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

## D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

### I. Grundsätzliche Überlegungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Entlastung des Gerichtshofs

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

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

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

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

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

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

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

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

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

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

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

#### *b) Rechtsmittelbeschränkung*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1. Richter

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

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

---

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

## 2. Innere Gerichtsverfassung

### *a) Fünferkammer als Regel*

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

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

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

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

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

*c) Große Kammer als "chambres réunies"*

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

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

---

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

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

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

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

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

3. Verfahrensfragen

*a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt*

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

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

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

*b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe*

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

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

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

## **E. Empfehlungen**

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

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

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

### **II. Generalanwalt**

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

---

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

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

### III. Innere Gerichtsverfassung

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

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

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

---

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

## 1. Änderungen der Satzung

Art. 50 der Satzung sollte wie folgt gefasst werden:

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

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

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

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

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

---

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

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

Ferner sollte Art. 53 wie folgt geändert werden:

Absatz 3 wird gestrichen.

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

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

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

## 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts

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

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

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

Art. 10 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

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

Art. 11 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

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

### *b) Kammerpräsident*

Art. 18 sollte wie folgt gefasst werden:

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

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

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

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

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

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

#### Artikel 13

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

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

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

#### Artikel 14

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

---

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

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

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

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

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

#### Artikel 14a

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

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

Die Kammer regelt unbeschadet des Artikels 20 die kammerinterne Vertretung.

#### Artikel 15

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

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

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

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

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

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

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

- a) der Präsident der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
- b) der nach Artikel 8 ranghöchste Präsident einer für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen anderen Kammer;
- c) weitere sechs Richter der für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern mit Ausnahme ihrer Präsidenten nach folgenden Maßgaben:
  1. der berichterstattende Richter der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
  2. die nach Artikel 8 ranghöchsten Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern, die bislang nicht in der Großen Kammer vertreten sind;
  3. weitere Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern in der bis zur Vollbesetzung der Großen Kammer erforderlichen Anzahl, und zwar kammerweise reihum immer der nach Artikel 8 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 Berichterstatter vor, von der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einer Rechtsfrage abzuweichen, die für die Entscheidung erheblich ist, so muss die Rechtssache an die Große Kammer abgegeben werden.

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

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

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

*e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit*

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

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

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

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

#### Artikel 22

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

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

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

---

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

#### **IV. Rechtsmittel**

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

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

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

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

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

Infolgedessen kann Art. 58a der Satzung gestrichen werden.

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

## V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

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

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

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

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

Leipzig, am 27. Februar 2020



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

Traduction

---

Klaus Rennert

Leipzig, le 27 février 2020

Président du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,  
Allemagne)

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

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

– *Projet* –

Sommaire

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

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

## **[Or. 3]**

### **A. Mandat**

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

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

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

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

<sup>3</sup> « General Court ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. Les objectifs du règlement

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

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

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

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

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

### I. Analyse quantitative

#### 1. Pertinence

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

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

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

#### 2. Les affaires introduites

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**[Or. 9]**

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> Jusqu'au 31 août 2016.

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

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

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

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

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

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

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|
| du Tribunal de la<br>fonction publique |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|

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

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

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

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

Les « procédures particulières » sont ventilées comme suit :

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

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

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

**[Or. 11]**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

**[Or. 12]**

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

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

### 3. Les affaires clôturées

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

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

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

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

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

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

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

**[Or. 13]**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**[Or. 15]**

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

5. Durées moyennes des procédures

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

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

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

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

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

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

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

**[Or. 17]**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Or. 18]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**[Or. 19]**

## 6. Résumé

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

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

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

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

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

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

## II. Analyse qualitative

### 1. Les critères

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

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

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

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

## 2. Composition de la formation de jugement

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

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

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

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

considère que les formations à cinq juges sont les formations véritablement appropriées mais qu'il a été empêché, et qu'il continue de l'être, d'y recourir en raison d'une charge de travail trop importante. **[Or. 22]**

Les affaires clôturées par arrêt ou ordonnance <sup>55</sup> dans l'année concernée l'ont été par <sup>56</sup> :

|                              | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) un juge                  | 15   | 14   | 7    | 7    | 2    | 0    |
| (2) trois juges              | 277  | 276  | 510  | 355  | 378  | 510  |
| (3) cinq juges               | 39   | 64   | 62   | 55   | 52   | 17   |
| (4) la grande chambre        | 0    | 0    | 6    | 0    | 2    | 0    |
| (5) la chambre des pourvois  | -    | -    | -    | -    | 7    | 26   |
| (6) le président du Tribunal | 8    | 7    | 25   | 19   | 16   | 52   |
| (7) Somme (1) à (6)          | 339  | 361  | 610  | 436  | 457  | 605  |

|                              | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) un juge                  | 0    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| (2) trois juges              | 445  | 423  | 604  | 592  | 596  | 699  |
| (3) cinq juges               | 29   | 8    | 25   | 9    | 8    | 16   |
| (4) la grande chambre        | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| (5) la chambre des pourvois  | 31   | 37   | 29   | 37   | 58   | 53   |
| (6) le président du Tribunal | 50   | 54   | 56   | 50   | 40   | 46   |
| (7) Somme (1) à (6)          | 555  | 527  | 714  | 688  | 702  | 814  |

<sup>55</sup> Les informations fournies ne contiennent pas de données en ce qui concerne [uniquement] les affaires clôturées par arrêt, raison pour laquelle c'est le nombre total qui est présenté ici.

<sup>56</sup> Il n'apparaît pas pertinent de remonter plus loin que 2003 dans ce contexte.

|                              | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) un juge                  | 9    | 5    | 0    | 5    | 5    |      |
| (2) trois juges              | 886  | 654  | 751  | 863  | 760  |      |
| (3) cinq juges               | 11   | 12   | 18   | 87   | 59   |      |
| (4) la grande chambre        | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    |      |
| (5) la chambre des pourvois  | 37   | 38   | 46   | 11   | 2    |      |
| (6) le président du Tribunal | 44   | 46   | 80   | 43   | 47   |      |
| (7) Somme (1) à (6)          | 987  | 755  | 895  | 1009 | 874  |      |

**[Or. 23]**

**3. Tenue d'une audience de plaidoires**

Le fait d'inclure les parties en litige dans le débat de la formation de jugement, et la manière de le faire, sont tout aussi importants pour la qualité d'une décision de justice. À cet égard, l'audience de plaidoires s'avère supérieure à la simple procédure écrite parce qu'elle offre la possibilité d'expliquer des positions juridiques, d'écartier des malentendus et de discuter les conséquences pratiques d'une éventuelle décision.

Les statistiques révèlent un taux élevé d'audiences réjouissant ; ce n'est que dans une minorité d'affaires que l'on a renoncé à tenir une audience de plaidoires. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoires a été l'occasion d'une discussion juridique avec les parties en litige ; le règlement de procédure ne l'impose pas, mais ne l'interdit évidemment pas non plus.

Parmi les affaires clôturées par arrêt, le nombre de celles qui l'ont été après procédure écrite ou après la tenue d'une audience de plaidoires est le suivant :

|                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sans audience de plaidoires | 112  | 166  | 164  | 233  | 189  | 218  |      |
| Avec audience de plaidoires | 316  | 404  | 284  | 259  | 455  | 336  |      |

**4. Pourvoi**

En règle générale, le taux de pourvois ne peut démontrer qu'un niveau trop faible de la décision judiciaire, mais non, à l'inverse, également un niveau (de qualité) particulièrement élevé. (Un pourvoi contre une décision innovatrice peut tout au plus inciter la juridiction saisie en pourvoi d'innover à son tour ; mais cela démontre alors la qualité de *cette* juridiction).

À la lumière de ce qui précède, le taux de pourvois du Tribunal ne présente aucune particularité. Parmi les décisions attaquables du Tribunal, entre 20 % et 30 % ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour, pourvois qui ont été accueillis dans 12 % à 25 % des cas. Par conséquent, le taux de réformation (c'est-à-dire le rapport entre [Or. 24] les décisions de la Cour modifiant une décision du Tribunal et les décisions attaquables du Tribunal) se situait entre 3,5 % et 5,5 %. Ce taux ne diffère pas de ceux que connaissent les voies de recours au niveau national.

En revanche, les demandes de rectification d'arrêt ou de complément d'arrêt (en raison de l'oubli d'une demande : « omission de statuer ») fournissent peu de clés de lecture. Elles démontrent l'existence de défauts techniques, mais le taux de ces erreurs est très faible (voir ci-dessus les statistiques relatives à ces procédures, p. 10) et reste en tout cas dans les limites de ce que l'on peut humainement attendre.

Statistiques relatives aux pourvois (taux de pourvois, taux de réformation) pour la période 2014-2020

|   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019 | 2020 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|------|------|
| (1) Décisions<br>attaquables                                      | 561    | 761    | 626    | 616    | 714    | 851  |      |
| (2) Décisions<br>ayant fait l'objet<br>d'un pourvoi <sup>57</sup> | 110    | 203    | 163    | 137    | 194    | 255  |      |
| (3) Taux de<br>pourvoi (en %)                                     | 20 %   | 27 %   | 26 %   | 22 %   | 27 %   | 30 % |      |
| (4) Pourvoi<br>accueillis   | 29     | 27     | 21     | 34     | 27     |      |      |
| (5) Dont décisions<br>sur le fond par la<br>Cour                  | 18     | 20     | 12     | 23     | 12     |      |      |
| (6) Dont renvois<br>au Tribunal                                   | 11     | 7      | 9      | 11     | 15     |      |      |
| (7) Taux de succès<br>[(4)/(2)]                                   | 26,4 % | 13,3 % | 12,9 % | 24,8 % | 13,9 % |      |      |
| (8) Taux de<br>réformation<br>[(4)/(1)]                           | 5,2 %  | 3,5 %  | 3,4 %  | 5,5 %  | 3,8 %  |      |      |

**[Or. 25]**

<sup>57</sup> Les règles relatives à l'admission des pourvois contre les décisions du Tribunal n'ont été introduites à l'article 58 bis du statut de la Cour de justice de l'UE qu'en avril 2019. Par conséquent, les relevés statistiques à cet égard ne semblent pas encore être disponibles.

## 5. L'écho dans les publications spécialisées

L'écho de la jurisprudence du Tribunal parmi le public spécialisé en Allemagne est relativement faible. C'est principalement dans le cadre des ouvrages de type « commentaires » qu'elle retient l'attention, lesquels visent à présenter le domaine juridique concerné (par exemple le droit des aides d'État ou le droit des ententes de l'Union) de manière systématique afin d'en rendre l'accès plus aisé aux futurs praticiens du droit. Une critique dogmatique de la jurisprudence n'est pas attendue dans ce cadre et il y est rarement procédé. Même les articles publiés dans des revues spécialisées se limitent généralement à rendre compte de(s) l'arrêt(s) sélectionné(s) et à le(s) replacer dans le contexte de l'évolution de la jurisprudence. Un examen critique a rarement lieu. Cela peut également être dû au fait que les auteurs de ces publications sont rarement des universitaires ; il s'agit le plus souvent de contributions de praticiens (avocats ou employés de l'administration). Le Tribunal fait ainsi l'objet de beaucoup moins d'attention que la Cour dans la doctrine.

Analyses dans la revue *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* [EuZW, Revue de droit économique européen] pendant la période 2017-2020 <sup>58</sup> :

|   | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>59</sup> |
|---|------|------|------|--------------------|
| Reproductions d'arrêt   | 3    | 3    | 3    | 0                  |
| Notes d'arrêt   | 2    | 2    | 4    | 0                  |
| Analyse plus en détail dans un article  | 5    | 5    | 4    | 1                  |
| Articles donnant un aperçu de l'évolution de la jurisprudence dans un domaine de compétence du Tribunal | 4    | 3    | 5    | 1                  |

Analyses sur le site *juris* <sup>60</sup> :

<sup>58</sup> Lors de la consultation des numéros de la revue EuZW pour les années mentionnées, il est apparu que l'attention portée à la jurisprudence de la Cour était beaucoup plus importante. Ce sont ainsi certainement plus de 50 arrêts par an qui sont reproduits et plus de 15 qui font l'objet d'un compte rendu. Les arrêts du Tribunal ne sont en général reproduits que lorsqu'ils sont également commentés dans le même numéro.

<sup>59</sup> Jusqu'au numéro 3/2020.

<sup>60</sup> Seuls les résultats contenant un compte rendu directement accessible via *juris* ont été comptabilisés dans ce tableau. En raison des fonctions de recherche de *juris*, il n'est pas possible d'accéder directement à des comptes rendus dans d'autres médias ou d'obtenir des informations sur l'existence de commentaires. Il faudrait pour cela interroger *juris* au sujet de chaque arrêt du Tribunal, car c'est seulement là qu'est indiqué dans quelles revues l'arrêt est reproduit et éventuellement commenté. Cette recherche n'a pas pu être réalisée dans le temps imparti.

|   | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>61</sup> |
|---|------|------|------|--------------------|
|   |      |      |      |                    |
| Commentaire accessible via <i>juris</i> | 1    | 1    | 0    | 0                  |

**[Or. 26]****6. Résumé**

Les indicateurs directement pertinents de la qualité technique de la jurisprudence du Tribunal font défaut. Le taux de pourvois et le taux de réformation dans le cadre de ces pourvois ne présentent aucune particularité ; ils ne démontrent donc pas, notamment, une qualité insuffisante de la jurisprudence.

La pratique de longue date et très majoritaire du Tribunal consistant à connaître des recours (prononcer des arrêts) dans des formations à trois juges est, en revanche, inappropriée pour une juridiction internationale, à plus forte raison une juridiction suprême. C'est une formation à cinq juges qui serait appropriée. La pratique du Tribunal montre que celui-ci le voit lui-même de cette façon et que les formations à trois juges ne sont devenues la règle, de 2008 à 2017, qu'en raison de la charge de travail démesurée. Récemment, le nombre de décisions prises par une formation à cinq juges a de nouveau augmenté. **[Or. 27]**

**D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal****I. Considérations de principe****1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne**

Le Tribunal a été créé en 1988 en tant que « Tribunal de première instance » <sup>62</sup>. Le nom qui lui a été donné à l'époque indiquait déjà sa fonction initiale de tribunal de première instance pour la Cour : dans les affaires dans lesquelles doivent également être examinés des faits, le Tribunal devait intervenir en amont de la Cour afin de décharger cette dernière des questions de fait <sup>63</sup>. La Cour, cependant, devait rester compétente pour les questions de droit. Par conséquent, un pourvoi contre ses décisions, limité aux questions de droit, devait pouvoir être porté devant la Cour. Dans la mesure où cela devait respecter « les conditions fixées par les statuts (de la Cour) », l'avis unanimement partagé était que l'admission d'un pourvoi devant la Cour ne pouvait pas être soumise à des restrictions.

<sup>61</sup> Jusqu'au numéro 3/2020.

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

<sup>63</sup> Voir les considérants de la décision du Conseil du 24 octobre 1988, citée ci-dessus.

Les compétences du Tribunal ont été considérablement élargies par le traité de Nice du 26 février 2001. L'article 225 TCE mentionnait désormais trois catégories de compétences possibles :

- Décisions en première instance dans certains recours directs ; les dispositions applicables depuis 1988 ont donc été reprises, pour l'essentiel, dans le droit primaire ;
- Décisions en pourvoi contre les décisions des « chambres juridictionnelles » qui pouvaient être créées en application du nouvel article 225 A TCE ; c'est sur ce fondement que (seul) le Tribunal spécialisé<sup>64</sup> pour la fonction publique a été créé ;
- Certains renvois préjudiciels, dans la mesure où le statut le prévoyait.  
**[Or. 28]**

Bien que, eu égard au Tribunal de la fonction publique, le Tribunal fût désormais lui-même une instance de pourvoi, sa désignation en tant que « Tribunal de première instance » a été conservée. Son alignement sur la Cour et sa fonction d'instance créée pour décharger cette dernière se reflétaient ainsi toujours dans son nom. L'article 225 TCE l'a confirmé en prévoyant, pour chacune des trois catégories de compétences possibles, un pourvoi devant la Cour.

L'article 225 TCE a été repris à l'article 256 TFUE par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. C'est à cette occasion que le nom du Tribunal a été modifié ; il s'appelle désormais « Tribunal » et non plus « Tribunal de première instance ». Ce changement de terminologie n'a cependant rien changé au fond. Il tenait compte de la création concomitante du tribunal spécialisé pour la fonction publique qui prenait, pour ce domaine du droit, la fonction d'un tribunal de première instance. À cette exception près, le libellé de l'article 256 TFUE était identique à celui de l'article 225 TCE qui le précédait.

Au cours de la période qui s'est écoulée depuis lors, cet alignement sur la Cour est devenu discutable. Au contraire, le Tribunal, d'une part, et la Cour, d'autre part, se sont développés séparément et ont respectivement assumé des fonctions autonomes : alors que la Cour est essentiellement la « juridiction des États membres » ainsi que, de manière croissante, la Cour constitutionnelle de l'Union européenne, le Tribunal a revêtu la fonction de la juridiction administrative de l'Union, c'est-à-dire de la juridiction chargée de contrôler la légalité de l'action administrative de la Commission, des organes et agences et des autres autorités administratives de l'Union.

Cette évolution est à saluer. Elle devrait être saisie et modelée de manière volontaire. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal appellent

<sup>64</sup> Depuis le traité de Lisbonne, les « chambres juridictionnelles » s'appellent les « tribunaux spécialisés ».

une revalorisation et un renforcement de son rôle. Cela s'exprime déjà par sa nouvelle désignation en tant que « General Court » [Tribunal général]. L'augmentation du nombre de juges en offre l'occasion et fournit aussi le potentiel nécessaire à cette fin. **[Or. 29]**

## 2. Décharge de la Cour

La redéfinition des compétences et de la fonction du Tribunal entraînent aussi nécessairement la redéfinition de son rapport avec la Cour. Il semblerait évident de se saisir de cette redéfinition pour décharger la Cour. L'urgence de cette décharge s'impose (a). Suite aux réflexions menées jusqu'à présent, il est recommandé de commencer par les pourvois (b). Il conviendrait, en outre, de réfléchir à faire usage, dans une certaine mesure, de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE, d'associer le Tribunal au traitement des renvois préjudiciels (c).

### a) La nécessité d'une décharge de la Cour

Comme le montre l'évolution du nombre d'affaires introduites, en particulier rapporté au nombre de juges, la décharge de la Cour est urgente.

|  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 <sup>65</sup> | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|--------------------|------|
| (13) Affaires introduites devant la Cour | 622  | 713  | 692  | 739  | 849  | -                  | -    |
| (14) dont pourvois <sup>66</sup>         | 111  | 215  | 175  | 147  | 199  | -                  | -    |
| (15) dont recours en manquement          | 57   | 37   | 31   | 41   | 57   | -                  | -    |
| (16) dont renvois préjudiciels           | 428  | 436  | 470  | 533  | 568  | -                  | -    |
| (17) Affaires introduits par juge        | 22,2 | 25,5 | 24,7 | 26,4 | 30,3 | -                  | -    |
| (18) Pourvois par juge                   | 4    | 7,7  | 6,3  | 5,3  | 7,1  | -                  | -    |
| (19) Recours en manquement par juge      | 2    | 1,3  | 1,1  | 1,5  | 2    | -                  | -    |
| (20) Renvoi préjudiciel par juge         | 15,3 | 15,6 | 16,8 | 19,0 | 20,3 | -                  | -    |

<sup>65</sup> Les statistiques de 2019 ne sont pas encore disponibles pour la Cour.

<sup>66</sup> Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention.

Certes, la durée des procédures devant la Cour est restée essentiellement la même en dépit de l'augmentation considérable de la charge de travail. **[Or. 30]**

Durée moyenne des procédures (en mois) dans les litiges, c'est-à-dire pour les affaires de la Cour clôturées par ordonnance ou par arrêt :

|                                      | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Procédures de renvoi préjudiciel | 15   | 15,3 | 15   | 15,7 | 16   |      |      |
| Procédures urgentes (PPU)            | 2,2  | 1,9  | 2,7  | 2,9  | 3,1  |      |      |
| Procédures accélérées                | 3,5  | 5,3  | 4    | 8,1  | 2,2  |      |      |
| (2) Recours directs                  | 20   | 17,6 | 19,3 | 20,3 | 18,8 |      |      |
| Procédures accélérées <sup>67</sup>  |      |      |      | 9    |      |      |      |
| (3) Pourvois                         | 14,5 | 14   | 12,9 | 17,1 | 13,4 |      |      |
| Procédures accélérées <sup>68</sup>  |      |      | 10,2 |      |      |      |      |

Ces résultats n'ont pu être atteints que grâce à une structuration extrêmement stricte des procédures internes de traitement et de décision de la Cour, notamment en fixant des délais rigides aux juges rapporteurs. Cette structuration revêt le caractère d'une mesure d'urgence que l'on ne connaît pas dans les autres juridictions suprêmes, ou en tout cas pas avec cette rigidité. Il semble souhaitable de prendre des mesures en vue de l'assouplissement, voire de l'abandon, de ces mesures d'urgence.

#### *b) Limitation des pourvois*

Aussi longtemps que le Tribunal était subordonné à la Cour en tant que simple juridiction d'instance inférieure, il était évident que ses décisions étaient en principe soumises au contrôle de la Cour en pourvoi. Si cet alignement sur la Cour est abandonné et que le Tribunal exerce, à côté de la Cour, des compétences propres distinctes de celles de la Cour, alors les pourvois devant la Cour ne constituent plus la règle mais une exception qui doit être motivée. Cela est également conforme au système puisque le traitement de ces pourvois est, en réalité, étranger à la fonction de la Cour car ils concernent le droit administratif de l'Union et **[Or. 31]** portent, dès lors, habituellement sur des questions juridiques

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

<sup>68</sup> Statistiquement non pertinentes, puisque seule une demande a été formulée pour l'ensemble de l'année 2016, Rapport annuel 2018, p. 145.

différentes de celles dont la Cour est saisie dans sa fonction primaire de juridiction pour les États membres et pour les questions constitutionnelles.

Les pourvois devant la Cour contre des décisions du Tribunal ne devraient toutefois pas être complètement exclus. Il serait cependant conforme à la fonction et aux tâches du Tribunal et de la Cour de les limiter aux cas de divergence ou d'importance fondamentale pour le droit de l'Union ou pour certains États membres. Une telle limitation devrait être prévue dans le statut, ce qu'autorise l'article 256, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE. La catégorie de la divergence ou de l'importance fondamentale pour le droit de l'Union (et son développement) comprend le critère minimal indispensable pour un pourvoi devant la Cour, que l'article 256, paragraphe 2, deuxième alinéa, et paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE décrit comme un « risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union », mais elle va encore au-delà d'une manière à définir dans la future jurisprudence. La catégorie de l'importance (particulière) pour certains États membres, en revanche, vise d'éventuelles conséquences politiques ou économiques d'une grande ampleur pour certains États membres, comme cela peut parfois être le cas dans le domaine du droit des aides d'État notamment.

Si les pourvois devant la Cour n'étaient pas limités, comme c'est le cas actuellement, dans quelques cas spécifiques seulement, mais en général de la manière décrite, la Cour pourrait, dans une certaine mesure, être déchargée de ses tâches de juridiction saisie en pourvoi. Réduire ou éviter les pourvois devant la Cour ne diminuerait pas fortement sa charge de travail, mais sensiblement tout de même :

|   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Affaires introduites devant la Cour | 622  | 713  | 692  | 739  | 849  |      |      |
| (2) dont pourvois <sup>69</sup>         | 111  | 215  | 175  | 147  | 199  |      |      |
| (3) Proportion de (2) dans (1) en %     | 17,8 | 30,2 | 25,3 | 19,9 | 23,4 |      |      |

**[Or. 32]**

*c) L'association aux renvois préjudiciels*

D'autre part, le Tribunal, outre sa mission primaire en tant que tribunal administratif de l'Union européenne, pourrait également reprendre une partie de la mission de la Cour. L'article 256, paragraphe 3, TFUE permet cela pour la procédure de renvoi préjudiciel. En principe, du point de vue systématique, s'y

<sup>69</sup> Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention, ces procédures ayant toutefois peu d'incidence (le nombre le plus important a été atteint en 2015 avec 9 affaires introduites).

oppose le fait que les renvois préjudiciels sont étrangers à la fonction du Tribunal ; l'accentuation recherchée de la différenciation fonctionnelle entre le Tribunal et la Cour serait à nouveau effacée sur ce plan. Il convient cependant d'y opposer l'argument de la nécessité d'une décharge de la Cour et que l'allègement qui vient d'être recommandé dans le domaine des pourvois est loin d'être suffisant pour ramener la charge de travail de la Cour à un niveau acceptable.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422, la Cour de justice a présenté, le 14 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 TFUE <sup>70</sup>. Dans ce rapport, elle a rejeté la possibilité de faire usage de la faculté prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE. La Cour de justice a motivé sa position, en substance, comme suit :

- Difficulté de circonscrire avec suffisamment de certitude les domaines juridiques appropriés pour un transfert au Tribunal
- Risque de jurisprudence divergente entre la Cour et le Tribunal
- Différences dans le mode de traitement ; le Tribunal n'est, jusqu'à présent, pas organisé pour statuer sur la base de toutes les langues de l'Union
- Les renvois devant la Cour allongeraient la procédure au lieu de la raccourcir, ce qui annulerait l'effet de décharge de la Cour et pourrait dissuader les juridictions des États membres de procéder à des renvois préjudiciels.

Il y a lieu de tenir compte de ces réserves. Elles n'excluent toutefois pas définitivement de continuer à réfléchir à décharger la Cour en ce qui concerne les renvois préjudiciels **[Or. 33]**. Les réflexions en ce sens devraient être guidées par les éléments clés suivants :

Il est juste et approprié que les juridictions nationales adressent leurs renvois préjudiciels sans exception à la Cour. Il est toutefois envisageable que la Cour, de son côté, transfère au Tribunal un tel renvoi préjudiciel. Ce mode de traitement permettrait à la Cour de prendre connaissance du renvoi préjudiciel conformément à son propre règlement de procédure et d'apprécier son importance pour le droit de l'Union.

En outre, une telle délégation au Tribunal ne serait pas aléatoire mais n'entrerait en considération que si certaines conditions sont réunies.

<sup>70</sup> Voir ci-dessus, note de bas de page n° 4.

- D'une part, il devrait s'agir d'un renvoi préjudiciel dans un certain domaine, précisé dans le statut. Cette condition est déjà posée par l'article 256, paragraphe 3, TFUE. Selon le concept d'une répartition et d'une attribution claires des fonctions entre le Tribunal et la Cour, sur lequel repose cette proposition, il est recommandé de ne permettre une délégation au Tribunal que dans les domaines qui constituent le cœur de l'activité du Tribunal et qui n'apparaissent que de manière marginale dans la jurisprudence de la Cour. Les domaines auxquels on peut songer à cet égard sont le droit des aides d'État, le droit de la concurrence (droit des ententes), le droit de la fonction publique et le droit des marques (propriété intellectuelle et industrielle). Les statistiques montrent l'effet possible de décharge de la Cour :

|  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Ensemble des renvois préjudiciels                  | 428  | 436  | 470  | 533  | 568  |      |      |
| (2) dont aides d'État                                  | 11   | 4    | 10   | 10   | 4    |      |      |
| (3) dont concurrence                                   | 8    | 6    | 12   | 2    | 4    |      |      |
| (4) dont fonction publique (statut des fonctionnaires) | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    |      |      |
| [5] dont propriété intellectuelle et industrielle      | 13   | 22   | 18   | 19   | 20   |      |      |
| [6] Somme (2) à (5)                                    | 33   | 32   | 40   | 31   | 28   |      |      |
| [7] Proportion de (5) par rapport à (1) en %           | 7,5  | 7,3  | 8,5  | 5,8  | 4,9  |      |      |

**[Or. 34]**

- D'autre part, un transfert au Tribunal n'entre toutefois pas en considération, même dans de telles affaires, si les conditions de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE sont réunies, c'est-à-dire si la Cour estime elle-même que l'affaire appelle vraisemblablement une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Cela est sans préjudice de la possibilité du Tribunal de renvoyer l'affaire devant la Cour en raison de son importance de principe en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE. La Cour ayant déjà examiné elle-même ces conditions en l'état des connaissances au début de la procédure, le statut devrait limiter cette possibilité aux affaires dont l'importance de principe résulte d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire.

De surcroît, le statut peut donner à la Cour la compétence de réexaminer, en vertu de l'article 256, paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE, les décisions rendues par le

Tribunal sur des questions préjudicielles et d'attirer la procédure de nouveau devant elle. Cette compétence de « super-pourvoi » est étrangère au droit procédural allemand mais existe au Conseil d'État français où elle est exercée par la « troïka » (un petit panel de trois, à l'origine quatre, membres de la direction de la juridiction). Il est conseillé de procéder ici de la même manière afin de ne pas annuler à nouveau l'effet de décharge pour la Cour. Il serait par exemple envisageable d'attribuer la compétence du « super-pourvoi » au président de la Cour ou à un panel de trois juges composé de ce dernier ainsi que de deux présidents de chambre.

Du point de vue pratique, il convient encore de relever que le Tribunal doit pouvoir disposer, en tout cas pour ces renvois préjudiciels, des mêmes ressources que la Cour, notamment en ce qui concerne le service de traduction. **[Or. 35]**

## **II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal**

Pour que le Tribunal soit en mesure d'exercer de manière satisfaisante le rôle décrit ci-dessus, à savoir les tâches et la fonction d'un tribunal administratif autonome de l'Union européenne, certaines mesures sont nécessaires afin qu'il soit pleinement reconnu comme un tribunal de l'Union par les institutions de l'Union, les États membres, les juridictions nationales ainsi que les citoyens de l'Union et que ses décisions soient acceptées en tant que décisions, en principe, définitives. Des changements dans la structure et le mode de traitement sont souhaitables à cet effet, lesquels garantissent, d'une part, le haut niveau technique constant de ses décisions et, d'autre part, une représentation plus large des différents États membres dans la formation de jugement.

### 1. Les juges

Les juges du Tribunal ne doivent pas seulement satisfaire aux mêmes exigences formelles (voir article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE ; article 255 TFUE), mais également, dans la pratique, aux mêmes exigences professionnelles et personnelles que les juges de la Cour.

L'on doit en outre s'assurer que les juges assument eux-mêmes l'essence de la tâche judiciaire et n'en délèguent pas des parties substantielles à des juges auxiliaires/référendaires/collaborateurs issus du monde universitaire. C'est pourquoi aucun juge ne devrait avoir plus de deux référendaires<sup>71</sup>. Le Tribunal peut, en sus, disposer d'un pool général de référendaires spécialisés pour certaines questions particulièrement compliquées (par exemple en droit des ententes ou en droit des aides d'État). **[Or. 36]**

<sup>71</sup> Il est recommandé à cet égard de réserver respectivement un des postes de référendaire auprès d'un juge à un juge issu d'un tribunal (administratif) d'un État membre qui serait détaché auprès du Tribunal pour trois ans. De cette manière, la juridiction de l'Union serait renforcée par les juridictions spécialisées des États membres.

## 2. L'organisation interne de la juridiction

### *a) Les formations à cinq juges pour règle*

Le Tribunal devrait habituellement siéger en chambre à cinq juges ; cela augmente la qualité technique et, en même temps, l'éventail représentatif des États membres dans la formation. Les affaires urgentes pourraient être tranchées par une formation de trois juges ; hormis ces cas, une simple formation à trois juges devrait être exclue à l'avenir. Un juge unique ne devrait connaître que de certaines questions accessoires qui n'ont aucune influence sur la jurisprudence au fond (clôture de la procédure, dépens, rectifications, interprétation etc.).

### *b) Spécialisation des chambres à la place de tribunaux spécialisés*

La qualité technique devrait, de surcroît, être augmentée grâce à une plus grande spécialisation. À cet effet, les affaires dans certains domaines juridiques devraient être renvoyées devant certaines chambres ; une « attribution à tour de rôle » à un grand nombre de chambres, voire à l'ensemble d'entre elles, ne devrait plus avoir lieu. En même temps, l'on devrait veiller à ce que la composition d'une chambre reste en principe (c'est-à-dire sauf impératifs survenant en cours d'année) stable sur une période étendue d'au moins trois ans ; seule cette mesure permet d'assurer la continuité de la jurisprudence.

Les chambres spécialisées sont toutefois à l'origine de l'inquiétude des États membres d'être écartés pour plusieurs années du développement de la jurisprudence dans les domaines juridiques confiés aux chambres spécialisées dans lesquelles ne siège pas « leur » juge. Cette inquiétude ne peut pas être écartée, mais modérée. Les compétences exclusives d'une chambre dans un domaine juridique devraient, pour cette raison, être évitées ; deux chambres au minimum devraient être compétentes (en alternance) pour chaque domaine juridique. Afin d'augmenter la représentativité des États membres dans chaque domaine juridique, ces chambres ne devraient pas non plus comprendre les deux juges d'un même État membre. L'on pourrait prévoir, en outre, que le juge quittant une chambre soit remplacé par un juge d'un autre État membre qui n'était pas « représenté » auparavant dans les chambres spécialisées dans ce domaine juridique. Ce système pourrait être complété par des grandes chambres conçues comme des « chambres réunies » spécialisées dans un domaine (voir ci-dessous, sous c). **[Or. 37]**

Cette spécialisation des chambres semble également praticable. Les statistiques à long terme relatives aux affaires introduites devant le Tribunal dans diverses matières (voir ci-dessus, page 11) le montrent. Si l'on part de l'hypothèse de la

création de 10 chambres à cinq parmi les 54 juges <sup>72</sup>, un flux annuel d'environ 800 affaires au total (sans les « procédures particulières ») devrait être réparti de telle sorte que chaque chambre doive traiter environ 80 affaires par an. Si ce sont toujours deux chambres au minimum qui sont compétentes pour un domaine juridique, deux chambres pourraient, par exemple, être compétentes en matière d'« aides d'État » et de « concurrence », trois à quatre chambres en matière de « propriété intellectuelle et industrielle » deux chambres en matière de « fonction publique » et pour certains « autres recours » et deux chambres en matière de « droit institutionnel » et pour les « autres recours » résiduels.

*c) Des grandes chambres en tant que « chambres réunies »*

Comme nous l'avons mentionné, cette proposition devrait trouver son prolongement dans un concept nouveau de grandes chambres qui s'appuie sur les « chambres réunies » propres au droit procédural français : lorsqu'une chambre souhaite s'éloigner de la jurisprudence de la ou d'une autre chambre compétente dans le même domaine juridique, ou encore si une affaire soulève une question de droit importante et non clarifiée, la chambre peut alors renvoyer l'affaire devant une grande chambre composée de 9 juges qui, à l'exception du président ou du vice-président du Tribunal siégeant comme président de la formation, siègent sans exception dans les chambres compétentes dans ce domaine juridique.

Une autre formation encore plus grande, la formation plénière au complet, ne devrait plus siéger en tant que formation de jugement. Cela comporte le risque que les membres du Tribunal ne puissent plus, alors, être tous véritablement impliqués dans chaque décision de fond. Les questions de principe qui débordent un seul domaine juridique doivent être tranchées par la Cour en pourvoi <sup>73</sup>. **[Or. 38]**

*d) Les décisions de répartition des tâches prises en formation plénière ;  
autonomie interne des chambres*

La formation plénière ou un comité élu par tous les juges devrait décider de la répartition des tâches, c'est-à-dire de la création de chambres et de grandes chambres, de l'attribution de domaines juridiques à ces chambres ainsi que de la composition des chambres et des grandes chambres (y compris les questions liées à la présidence, la représentation etc.) et ce, si possible, à l'avance pour une période de trois ans.

<sup>72</sup> Un nombre plus petit de chambres, qui seraient alors (avec 6 ou 7 juges) en sureffectif, serait également envisageable et faciliterait même la réaction aux variations du nombre d'affaires introduites dans chaque domaine de compétence respectif.

<sup>73</sup> Dans les demandes de décision préjudicielle : par renvoi en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE.

Il incomberait cependant à chaque chambre, en toute autonomie, de désigner les juges rapporteurs ainsi que de fixer le calendrier des audiences.

### 3. Questions procédurales

#### *a) Un juge rapporteur double plutôt qu'un avocat général*

La compétence ordinaire des chambres à 5 juges permet de désigner pour chaque affaire, outre un juge rapporteur, également un juge rapporteur associé afin de mettre en œuvre le « principe du double contrôle » (ou, en incluant le président de chambre, le principe du triple contrôle) au sein de la chambre. Les juges rapporteurs devraient alors pouvoir s'appuyer sur les référendaires de ces deux cabinets et, en cas de besoin, sur les référendaires spécialisés (non juristes) issus du pool.

À l'opposé, le modèle du « principe du double contrôle » proposé jusqu'alors, consistant en la désignation d'un avocat général extérieur à la chambre, n'a pas fait ses preuves. À la différence de ce qui est prévu pour la Cour, le droit primaire et le statut ne prévoient pas d'« avocats généraux seulement » pour le Tribunal ; seuls d'autres juges peuvent être chargés de la fonction d'avocat général sur une base ad hoc. Ce mélange de fonctions se heurte à diverses réserves, c'est pourquoi cette possibilité – pour autant que l'on sache – n'a été utilisée qu'une seule fois dans le passé. Ces réserves seraient renforcées par l'adoption de la proposition de spécialisation des chambres présentée dans ce document. En effet, la désignation d'un avocat général parmi **[Or. 39]** les membres d'une autre chambre également compétente dans le domaine concerné comporte le risque d'un conflit d'intérêts dans la procédure suivante, et la désignation parmi les autres juges se heurterait au manque de connaissances dans le domaine par rapport à la chambre compétente.

#### *b) Audience de plaidoiries ; motivation explicite*

Le Tribunal devrait, en principe, rendre ses décisions sur la base d'une audience de plaidoiries. Il doit accompagner ses décisions d'une motivation soignée afin d'augmenter les chances d'acceptation et de garantir la possibilité d'un débat.

### **III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?**

Si le Tribunal était détaché de son alignement sur la Cour et conçu comme une juridiction administrative autonome, cela donnerait l'occasion de réfléchir parallèlement au système des voies de recours dans le droit de la procédure administrative de l'Union européenne. L'objectif devrait être de parvenir à la protection juridictionnelle administrative la plus complète possible. **[Or. 40]**

## E. Recommandations

### I. Qualification et statut des juges du Tribunal

Alors que cela n'est pas absolument nécessaire pour ce qui va suivre, il semble cependant souhaitable de prendre des mesures visant à aligner la qualification des juges du Tribunal sur celle des juges de la Cour. Une pratique de nomination ayant cet objectif pourrait y parvenir sans modification juridique. Un alignement normatif requerrait l'adaptation de l'article 254, deuxième alinéa, première phrase, TFUE à l'article 253, premier alinéa, première partie de la phrase, TFUE afin de garantir que les juges du Tribunal réunissent également les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou soient des juristes possédant des compétences notoires.

En outre, il devrait être envisagé de libérer le statut des juges du Tribunal de la subordination à la Cour et, par conséquent, de ne pas soumettre le Tribunal à la Cour mais de le placer sur un pied d'égalité. Cela concerne l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne <sup>74</sup> (ci-après le « statut »).

### II. Avocat général

Il est proposé de supprimer l'institution (au Tribunal : par un juge) de l'avocat général sans la remplacer. Cette institution n'a pas fait ses preuves dans le passé ; si l'autre proposition de nommer obligatoirement un juge rapporteur associé aux côtés du juge rapporteur de la chambre, émise dans le présent document, était adoptée, l'éventuel besoin résiduel d'un avocat général (juge) diminuerait encore. Dès lors, les dispositions suivantes devraient être supprimées : **[Or. 41]**

- Article 49, article 53, paragraphe 3, du statut
- Article 3, paragraphes 3 et 4, articles 30 et 31 du règlement de procédure du Tribunal <sup>75</sup>

<sup>74</sup> Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole (n° 3) sur la Cour de justice de l'Union européenne (JO C 115, p. 210 et suivantes), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 (JO 2019, L 111, p. 1).

<sup>75</sup> Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (JO 2015, L 105, p. 1), modifié en dernier lieu le 11 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 68).

### III. L'organisation interne du Tribunal

Les recommandations mettent l'accent sur l'organisation interne du Tribunal. Les propositions ont pour objectif d'augmenter la qualité des décisions et, en même temps, leur acceptabilité par les institutions de l'Union, les États membres et les citoyens de l'Union et, si possible, de les placer au même niveau que celles de la Cour. À cet effet, les mesures suivantes sont recommandées, qui ne sont pas à saisir individuellement mais dans leur ensemble, en tant que bouquet de mesures qui sont interdépendantes et se complètent les unes les autres :

- Spécialisation des chambres aussi poussée que possible dans des domaines juridiques
- À cet effet, augmentation de l'autonomie décisionnelle des chambres en ce qui concerne le juge rapporteur, le calendrier et autres mesures d'organisation de la procédure
- Chambres composées habituellement de cinq juges, dont un juge rapporteur et un juge rapporteur associé ; formations plus petites seulement à titre exceptionnel
- Grandes chambres composées de neuf juges en tant que « chambres réunies », c'est-à-dire composées, outre la présidence par le président ou le vice-président du Tribunal, de juges issus des chambres traitant habituellement du domaine spécifique
- Suppression des autres formations (encore plus grandes) en tant que formations de jugement ; concentration de la formation plénière sur les questions de la répartition des tâches ainsi que de l'administration (y compris les questions de récusation des juges)

Les modifications juridiques suivantes seraient nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures : **[Or. 42]**

#### 1. Modifications du statut

L'article 50 du statut devrait être rédigé comme suit :

Le Tribunal siège en chambres de cinq juges. Les juges élisent parmi eux les présidents des chambres pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

La formation plénière (ou : la conférence plénière)<sup>76</sup> détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

<sup>76</sup> Il est également envisageable de prévoir un comité responsable de la répartition des tâches qui serait élu par les membres du Tribunal.

trois ans. Les modifications avant l'écoulement de trois années sont autorisées pour un motif grave, notamment le rééquilibrage d'une charge de travail inégale entre les juges ou entre les chambres.

Dans certains cas, déterminés par le règlement de procédure, la chambre peut siéger à trois juges ou à juge unique.

Le règlement de procédure peut également prévoir que le Tribunal siège en grande chambre dans les cas et les conditions qu'il précise.

À l'article 47, premier alinéa, le renvoi à l'article 17, deuxième et quatrième alinéas, devrait être supprimé. L'article 17, deuxième alinéa, prévoit que les décisions pour lesquelles une chambre à trois juges est compétente ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Cela est incompatible avec la compétence, prévue pour le Tribunal, de ces formations de jugement pour les décisions judiciaires urgentes (seulement) (articles 278 et 279 TFUE ; voir ci-dessous)<sup>77</sup>. L'article 17, quatrième alinéa, prévoit un quorum de dix-sept juges pour les délibérations en formation plénière. Il découle de l'économie de l'article 17 que seules les décisions judiciaires sont concernées. Cependant, conformément à l'article 42 du règlement de procédure du Tribunal, la formation plénière du Tribunal n'est pas une formation de jugement et cela devrait rester ainsi à l'avenir. Si un quorum pour les décisions de la formation plénière (ou la conférence plénière) peut paraître opportun pour les questions administratives (en matière d'immunité) ou de répartition des tâches, un quorum de 17 juges sur les 54 que compte la juridiction au total n'est toutefois pas véritablement significatif (et serait en outre, même sans être fixé, sans doute régulièrement et nettement dépassé). **[Or. 43]**

En outre, l'article 53 devrait être modifié comme suit :

Le troisième alinéa est supprimé.

Les nouveaux alinéas suivants (3 et 4) sont ajoutés :

Par dérogation à l'article 34, le rôle des audiences de la chambre est arrêté par le président de la chambre. La première phrase s'applique mutatis mutandis au rôle des audiences de la grande chambre.

L'article 39 s'applique dans la mesure où le président de la chambre compétente se substitue au président du Tribunal. Lors de l'entrée en vigueur de la décision en vertu de l'article 50, deuxième alinéa, la chambre détermine qui se substitue au président de chambre.

<sup>77</sup> Voir également article 21, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

## 2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal

Le règlement de procédure du Tribunal (dans la version du 11 juillet 2018) devrait être modifié comme suit. À cet égard, les dispositions de la première partie consacrée à l'organisation du Tribunal (articles 3 et suivants) figurent au premier plan ; nous réservons à plus tard l'examen de la question de savoir si ces modifications en entraînent d'autres en ce qui concerne les dispositions de la troisième partie consacrée à la procédure judiciaire (articles 50 et suivants) ainsi que de la quatrième et de la sixième parties.

Nous proposons de modifier complètement la rédaction de quelques dispositions et, dans certains cas, de modifier également leur place dans le système afin de faire apparaître clairement les réflexions qui sous-tendent le concept défendu dans le présent document.

### *a) Le président et le vice-président du Tribunal*

L'article 10, paragraphe 4, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est impair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président du Tribunal. L'article 19 est applicable.

L'article 11, paragraphe 3, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le vice-président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est pair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le président du Tribunal. L'article 19 est applicable.  
**[Or. 44]**

### *b) Le président de chambre*

L'article 18 devrait être libellé comme suit :

Les juges élisent immédiatement après l'élection du vice-président prévue à l'article 9 les présidents de chambre pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

En cas de cessation du mandat d'un président de chambre avant le terme normal de ses fonctions, il est procédé à son remplacement pour la période restant à courir.

Les noms des présidents de chambre sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

À l'article 20, les renvois aux articles 10 et 11 peuvent être supprimés.

*c) Constitution, composition et compétences des formations de jugement*

Les articles 13 à 15 doivent être complètement réécrits. En même temps, les dispositions de l'article 25, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, ainsi que de l'article 27 devraient être nettement simplifiées en substance et intégrées [dans les articles 13 à 15]. L'article 17 peut être supprimé.

Article 13

Le Tribunal statue en chambre ou en grande chambre.

La chambre statue en formation de cinq juges. Les affaires peuvent être jugées par trois juges ou par un juge unique de la chambre compétente dans les conditions déterminées par l'article 29.

La grande chambre statue en formation de neuf juges. Les compétences de la grande chambre sont déterminées à l'article 28.

Article 14

La chambre est composée du président de la chambre et d'au moins <sup>78</sup> quatre autres juges. Le président de la chambre la préside. **[Or. 45]**

La conférence plénière du Tribunal décide, sur proposition du président du Tribunal, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période :

- a) de la formation des chambres,
- b) de l'affectation des juges aux chambres,
- c) du remplacement, dans les cas où, suite à un empêchement, le nombre prévu de juges n'est pas atteint <sup>79</sup>, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques <sup>80</sup>; (aussi peu que possible, mais au moins)

<sup>78</sup> La conférence plénière devrait être libre, en cas de besoin, de doter une chambre de juges en « surnombre », de lui attribuer donc plus que quatre juges siégeants seulement. Cela ne modifie évidemment rien à l'affectation par décision en vertu de l'article 13, paragraphe 2.

<sup>79</sup> Cette disposition remplace l'article 17, qui devrait être supprimé.

deux chambres sont compétentes pour chaque domaine juridique, en alternance après introduction des affaires ; les affaires connexes doivent être attribuées à la même chambre <sup>81</sup>.

La décision ne peut être modifiée avant l'écoulement de trois années que pour motif grave.

Les décisions prises sur le fondement du présent article sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

#### Article 14 bis

Sur proposition de son président, la chambre adopte, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période, les règles déterminant les juges appelés à participer au jugement de l'affaire en vertu de l'article 13, paragraphe 2 <sup>82</sup>.

À cet égard, la chambre peut aussi adopter les règles relatives à la désignation du juge rapporteur et du juge rapporteur associé dans une affaire <sup>83</sup>.

Sans préjudice de l'article 20, la chambre décide des remplacements au sein de la chambre.

#### Article 15

La grande chambre est composée du président ou du vice-président du Tribunal et de huit autres juges. Le président ou le vice-président du Tribunal la préside. **[Or. 46]**

La grande chambre siège à la demande d'une chambre en vertu de l'article 28. La composent, outre le président ou le vice-président du Tribunal :

- a) le président de la chambre à l'origine de la demande ;

<sup>80</sup> Cette disposition reprend l'article 25 et lui apporte des précisions en ce sens que le critère d'attribution est le rattachement d'une affaire à un domaine juridique (ou « domaine technique spécial »).

<sup>81</sup> Cette disposition reprend l'article 27, paragraphe 2.

<sup>82</sup> Cette disposition reprend l'article 26, paragraphe 3.

<sup>83</sup> Cette disposition remplace l'article 26, paragraphe 2, et l'article 27, paragraphe 1, et transfère la compétence pour la désignation du juge rapporteur aux chambres respectives.

- b) le président présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, d'une autre chambre compétente pour le domaine concerné ;
- c) six autres juges issus des chambres compétentes pour le domaine concerné, à l'exception de leurs présidents, selon les critères suivants :
  - 1. le juge rapporteur de la chambre à l'origine de la demande ;
  - 2. les juges présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, parmi les chambres compétentes pour le domaine concerné, et qui ne sont pas encore représentés dans la grande chambre ;
  - 3. les autres juges parmi tous ceux des chambres compétentes pour le domaine concerné, jusqu'à ce que le nombre de juges requis pour former la grande chambre soit réuni, et ce par ordre successif des juges présentant la plus grande ancienneté en vertu de l'article 8, par chambre à tour de rôle, le premier tour excluant la chambre à l'origine de la demande.

Le président du Tribunal constate la formation et la composition de la grande chambre immédiatement après la demande. La décision de demande de réunion de la grande chambre et la constatation du président du Tribunal sont publiées au Journal officiel.

*d) Formations spéciales : grande chambre, chambre à trois juges, juge unique*

L'article 28 devrait être réécrit comme suit :

#### Article 28

Lorsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une chambre peut demander le renvoi de l'affaire devant la grande chambre. Lorsque le juge rapporteur propose de s'écarter de la jurisprudence de la Cour sur une question de droit déterminante pour la décision, le renvoi de l'affaire devant la grande chambre est alors obligatoire.

Aucune autre disposition n'est nécessaire au sujet de la grande chambre (voir ci-dessus, article 15). **[Or. 47]**

L'article 29 ne devrait pas seulement réglementer le renvoi devant un juge unique, mais également le renvoi devant une formation à trois juges. La nouvelle rédaction devrait obéir à deux principes :

- La formation à trois juges, tout comme le juge unique, sont des formations issues de la même chambre (voir ci-dessus, article 13, paragraphe 2, deuxième phrase). Si les conditions pour le renvoi devant les formations plus petites ne résultent pas déjà de l'article 29, elles sont alors à déterminer par la chambre elle-même, et ce de manière générale et en avance (voir ci-dessus, article 14 bis, paragraphe 1).
- La chambre devrait décider, en principe, en formation de cinq juges ; la formation plus petite doit rester une exception stricte. Les éléments plaident en faveur de la compétence d'une formation à trois juges pour les décisions urgentes, pour autant qu'un degré d'urgence particulièrement élevé ne requière pas exceptionnellement la décision d'un juge unique, qui ne peut alors être que le président de la chambre. L'éventail des procédures de l'article 29, paragraphe 3, semble également se prêter à un traitement en formation à trois juges, mais pas, en revanche, à un traitement par un juge unique (voir également article 29, paragraphe 3). Le juge rapporteur ne devrait être compétent en tant que juge unique que pour des décisions accessoires telles que les clôtures de procédure après retrait du recours ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer, les dépens, le cas échéant également les rectifications ou les interprétations.

*e) Empêchement, remplacement, quorum*

Les articles 17, 23 et 24 devraient être supprimés. Les dispositions portent sur trois aspects :

- Est concernée, d'une part, la question du remplacement des juges empêchés. L'article 20 s'applique au remplacement d'un président de chambre. Le remplacement d'autres juges empêchés devrait être déterminé par les chambres respectives en vertu de l'article 14 bis pour autant que cela puisse être réglé au sein de la chambre, c'est-à-dire pour autant qu'il n'y ait pas besoin de recourir à des juges externes à la chambre. Dans le cas d'un remplacement inter-chambres, la formation plénière devrait établir les règles nécessaires à cette fin dans la décision prévue par l'article 14, paragraphe 2. Ce système s'avère dans l'ensemble flexible et facile à mettre en œuvre. **[Or. 48]**
- Les articles 23 et 24, eux, portent sur la question du quorum. Ils fixent à cet égard un nombre minimal de juges pour que les délibérations soient valables. Cela devrait être limité au cas de l'article 21, paragraphe 2, à savoir un empêchement survenant entre l'audience de plaidoiries et les délibérations. À l'exception de ce cas particulier, le nombre de juges siégeant dans une formation à cinq ou à neuf juges de la chambre ou de la grande chambre ne saurait être inférieur à cinq et neuf respectivement si l'on veut maintenir la qualité et l'autorité souhaitées de la jurisprudence. En même temps, devrait être mis en évidence le fait que cette règle ne vaut pas dans les procédures écrites et donc dans toutes les procédures dans

lesquelles les chambres siègent en formation à trois juge ou par juge unique.

- Enfin, l'article 24, paragraphe 3, traite du problème de l'échec d'une procédure car le nombre de juges non empêchés est inférieur au quorum. Cette disposition devrait être révisée et durcie en ce sens que la règle doit devenir obligatoire.

Dans l'ensemble, il est ainsi recommandé de remplacer les articles 22 à 24 par la disposition suivante :

#### Article 22

Si, à la suite d'un empêchement survenant après la tenue d'une audience de plaidoiries, les juges sont en nombre pair, le juge le moins ancien au sens de l'article 8 participe aux délibérations sans droit de vote, sauf s'il s'agit du président ou du juge rapporteur. Dans ce dernier cas, c'est le juge qui le précède immédiatement dans le rang d'ancienneté <sup>84</sup> qui participe aux délibérations sans droit de vote.

Si, à la suite d'empêchements, ce ne sont pas au moins quatre juges qui participent aux délibérations de la chambre, dont trois avec droit de vote, et au moins sept juges avec [droit de vote] qui participent aux délibérations et à la décision de la grande chambre, une nouvelle audience de plaidoiries est organisée.

Les dispositions des articles 25 à 27 devraient être condensées et, pour des raisons d'ordre systématique, être placées plus avant dans le [règlement de procédure] ; leur contenu devrait être repris dans les nouveaux articles 14 et 14 bis (voir ci-dessus). Il ne reste alors en place que l'article 26, paragraphe 1, qui doit alors évidemment renvoyer à l'article 14. **[Or. 49]**

#### **IV. Les pourvois**

Les mesures qui suivent visent également à considérer les décisions du Tribunal, en règle générale, comme définitives. Cela permet de faire du pourvoi devant la Cour une exception qui doit être motivée et de décharger ainsi la Cour.

Par conséquent, un nouveau paragraphe 1 bis devrait être inséré à l'article 56 du statut :

Le pourvoi doit être autorisé par la Cour. Il n'est autorisé entièrement ou partiellement conformément aux modalités détaillées prévues dans le règlement de procédure que si :

<sup>84</sup> Cela devrait plutôt être le juge qui le suit immédiatement dans le rang d'ancienneté !?

- a) le pourvoi soulève une question significative pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union,
- b) l'affaire revêt une importance particulière pour un ou plusieurs États membres ou
- c) la décision du Tribunal repose sur une erreur de procédure portant atteinte aux intérêts de la partie qui forme le pourvoi.

La décision d'autoriser ou de ne pas autoriser le pourvoi doit être motivée et publiée.

Dès lors, l'article 58 [...] du statut peut être supprimé.

Tout tend en outre à supprimer l'article 57, deuxième alinéa, ainsi que la référence à cette disposition à l'article 57, troisième alinéa, du statut (pourvoi contre les mesures prises dans le cadre d'un référé). Un appel interne à la juridiction, devant la chambre à cinq juges au complet, devrait être envisagé à la place. **[Or. 50]**

## **V. La compétence du Tribunal pour les renvois préjudiciels**

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il conviendrait de réfléchir encore une fois à la possibilité de décharger la Cour de certains renvois préjudiciels. À cet égard, il pourrait être suggéré d'introduire dans le statut un nouvel article 54 bis (ou un nouvel article après l'article 23) :

La Cour peut confier au Tribunal les demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des traités ou encore sur l'interprétation ou la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union en matière d'aides d'État, de droit des ententes, de droit de la fonction publique ou de droit de la propriété intellectuelle et industrielle, pour autant que l'affaire n'appelle pas de décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Si le Tribunal, à la suite d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire, parvient à la conclusion que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour décision.

La décision du Tribunal relative à la demande de décision préjudicielle est examinée par la Cour si le président de la Cour (ou : le président de la Cour et les deux présidents de chambre les plus haut placés dans l'ordre protocolaire) constate (ou : constatent à la majorité) dans un délai de... semaines qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Leipzig, le 27 février 2020

(sé)

Klaus Rennert

**DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL**

**Luis María Díez-Picazo Giménez**

**Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo**

**Madrid, 15 de marzo de 2020**

## SUMARIO

### I. Introducción

### II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

### III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

## I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

## II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

### 1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.

B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

## 2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

### 3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

#### 4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

## II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

## 2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

### 3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2015 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

#### 4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar

pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.

Traduction

---

Divers

**Pièce déposée par :**

**Nom usuel de l'affaire :**

**Date de dépôt :**

---

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

**Luis María Díez-Picazo Giménez**

**Présidente de la troisième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême,  
Espagne)**

**Madrid, le 15 mars 2020**

**[Or. 2]**

## SOMMAIRE

|        |   |    |
|--------|---|----|
| I.     | INTRODUCTION .....  | 2  |
| II.    | OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE .....  | 3  |
| 1.     | Aspects relatifs à l'organisation .....   | 3  |
| 2.     | Statistiques .....  | 4  |
| 3.     | Durée des procédures .....  | 5  |
| 4.     | Autres thèmes .....   | 6  |
| II[I]. | RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020.....   | 7  |
| 1.     | Convierait-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.     | Convierait-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.     | 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 ? .....  | 11 |
| 7.     | Convierait-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 étroit 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.



TRIBUNAL  
DE  
L'UNION EUROPEENNE

*Luxembourg, le 20 octobre 2020*

Le Tribunal répond favorablement à la possibilité qui lui est offerte de présenter ses observations sur le projet de rapport prévu à l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422.

Pour l'essentiel, le Tribunal appuie les conclusions du projet de rapport et fait siennes les perspectives d'évolution esquissées. Il partage le diagnostic posé par la Cour de justice et tient à saluer l'effort d'analyse entrepris, notamment dans les parties concernant les mesures visant au soutien de l'efficience de la juridiction et l'évaluation des effets de la réforme. Il partage également le constat selon lequel cette analyse est rendue difficile en raison, d'une part, de la brièveté de la période de mise en œuvre considérée et, d'autre part, de l'instabilité de la composition de la juridiction depuis 2016. En outre, le projet de rapport observe à juste titre que la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 influe nécessairement sur les résultats obtenus pour l'année 2020.

À ce stade, le Tribunal a pu réaliser d'importants progrès en termes notamment de durée de l'instance et de renvois plus fréquents à des formations de jugement élargies, mais se trouve encore dans une phase de transition, cherchant à exploiter davantage le potentiel de la réforme décidée par le législateur. La plupart des perspectives d'évolution proposées dans le projet de rapport sont de nature à contribuer positivement à cette évolution. À cet égard, il y a lieu de souligner que certaines pistes de réflexion font écho à de nombreuses mesures récemment adoptées et qui méritent, en effet, d'être approfondies. Les autres pistes feront l'objet de discussions à brève échéance.

Parmi les pistes de réflexion concernant la « rationalisation de l'attribution des affaires », le Tribunal souhaite souligner qu'une spécialisation partielle des chambres ne lui apparaît pas, en soi, nécessairement en contradiction avec le maintien du profil généraliste du juge du Tribunal de l'Union. La spécialisation est d'ailleurs loin de lui être étrangère, car, au-delà des spécialisations mises en œuvre en 2019 pour le droit de la fonction publique et le droit de la propriété intellectuelle, l'attribution d'un grand nombre d'affaires par le biais du critère de la connexité lui a permis, depuis de nombreuses années, de mettre en œuvre une spécialisation temporaire et flexible du traitement de certains litiges. D'expérience, la spécialisation peut, certes, améliorer la qualité, la cohérence et la célérité des décisions judiciaires, mais toutes les matières ne s'y prêtent pas. Ainsi qu'il est préconisé dans le projet de rapport, le Tribunal tirera les premiers enseignements de la spécialisation formelle mise en œuvre en septembre 2019, tout en développant les outils nécessaires de gestion de la charge de travail des juges, avant d'évaluer l'opportunité de créer de nouveaux domaines de spécialisation au sein des chambres.

L'axe d'évolution concernant le « développement de mécanismes de soutien à la cohérence de la jurisprudence » a naturellement retenu toute l'attention du Tribunal. Sa politique de renvoi en formation élargie, notamment à la grande chambre, ainsi que la constitution d'une chambre intermédiaire ont fait l'objet de réflexions depuis l'été 2018. Au regard, par exemple, des 125 affaires renvoyées à des formations à cinq juges en 2020 (contre moins de 10 par an en moyenne sur la période 2010-2015 précédant la réforme), il doit être constaté que le renvoi à de telles formations est devenu une tendance de fond au Tribunal, dont le plein potentiel n'est pas encore atteint. Cette évolution est de nature à renforcer l'autorité des décisions du Tribunal ainsi que la plus grande représentation des différents systèmes juridiques au sein de ses formations de jugement. Dans la perspective d'une évolution possible de l'architecture juridictionnelle de l'Union, le Tribunal approfondira en particulier sa réflexion sur le sujet de la chambre intermédiaire, en tirant les enseignements de l'achèvement de la dernière phase de la réforme et de l'expérience de la spécialisation partielle mise en œuvre en septembre 2019.

Le troisième axe des perspectives d'évolution, concernant la « gestion précoce, active et fluide de la procédure », avance de nombreuses propositions qui sont déjà à l'examen ou feront l'objet d'un examen approfondi dans les mois à venir. Les propositions concernant, en particulier, l'instruction proactive des affaires à un stade précoce et la gestion des affaires suspendues font figure de priorité. Une autre priorité pour le Tribunal, qui n'est pas abordée dans le projet de rapport, sera de finaliser, sous l'impulsion de son vice-président, une réflexion en cours sur la lisibilité et la longueur de ses arrêts. Cet exercice visera à concentrer davantage le raisonnement du Tribunal sur les points clés du litige afin de mieux répondre aux attentes du justiciable.

Dans ce contexte, le Tribunal souligne que la prise en compte effective de la nature des litiges portés devant lui, à savoir des recours directs impliquant notamment la constatation définitive de faits souvent d'une grande complexité, sera un gage de réussite de toute mesure mise en œuvre. En particulier, le rôle central de l'audience ne saurait être sous-estimé. À cet égard, il doit être rappelé que le droit primaire confère au Tribunal une mission spécifique, consistant à offrir aux justiciables une protection juridictionnelle effective contre les actes des institutions. Le Tribunal continuera à agir au mieux pour s'acquitter de cette tâche dans les meilleurs délais. Toutefois, il doit toujours rester au service et à l'écoute des parties. Ce sont elles qui, dans les limites fixées par le règlement de procédure, décident de soumettre leurs litiges au Tribunal et qui, en fin de compte, en déterminent le contenu.

Le Tribunal souligne également que, depuis 2015, il se trouve dans une phase de restructuration, et donc d'instabilité, qui l'oblige à revoir continûment son mode de fonctionnement. En dépit de cette situation, le Tribunal a pu résorber son arriéré judiciaire. Il est néanmoins important qu'il puisse connaître de nouveau une période de calme et de sérénité, afin de se concentrer sur le traitement des affaires et de remplir le rôle que le justiciable attend de lui.

Le Tribunal agira avec détermination pour atteindre les objectifs que le législateur et notre institution se sont fixés. L'Union européenne est une union fondée sur la règle de droit. Il est primordial que notre institution puisse en assurer le respect tant à court qu'à long terme. Le Tribunal veillera donc à ce qu'il soit en mesure d'accompagner la Cour de justice lorsque le moment sera venu de redéfinir les rôles respectifs des deux juridictions, ainsi qu'il est observé au dernier paragraphe du projet de rapport.

\*\*\*\*\*