



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

CONSIDÉRATIONS SUR LE DROIT PROCESSUEL DEVANT LE TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE

Actes du colloque organisé à l'occasion de la cessation des fonctions
de Monsieur Emmanuel Coulon, Greffier du Tribunal (2005–2023)

Luxembourg, 27 avril 2023



© European Union 2023 / Studion Photography



TRIBUNAL
DE L'UNION EUROPÉENNE

curia.europa.eu



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Considérations sur le droit processuel devant le Tribunal de l'Union européenne

Actes du colloque organisé à l'occasion de la cessation des fonctions de M. Emmanuel Coulon, Greffier du Tribunal de l'Union européenne (2005–2023)

Luxembourg, 27 avril 2023

COUS DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE



**« Considérations sur le droit processuel
devant le Tribunal de l'Union européenne »**

Colloque organisé à l'occasion de la cessation des fonctions
d'Emmanuel Coulon, Greffier du Tribunal

2023

Programme

- 14h15 Accueil des participants
- 14h30 **Mots de bienvenue, par M. Marc van der Woude**, Président du Tribunal
- 14h40 **Intervention de M. Dimitrios Gratsias**, président de la 10^e chambre à la Cour de justice, ancien juge au Tribunal et ancien président du Comité « règlement de procédure » du Tribunal
- « L'incidence des règles procédurales sur l'étendue du contrôle de la légalité »
- 14h55 **Intervention de M. Onno W. Brouwer**, avocat, ancien président et membre de la délégation permanente du Conseil des barreaux européens (CCBE) auprès de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne et de la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE)
- « Legal mobilisation for the environment »
- 15h10 **Intervention de M^{me} Krystyna Kowalik-Bańczyk**, présidente de la 7^e chambre au Tribunal
- « Le formalisme devant le Tribunal comme outil de confiance »
- 15h25 Questions-réponses et débat
- 16h15 **Intervention de M. Fernando Castillo de la Torre**, conseiller juridique principal au Service juridique de la Commission européenne
- « Les tiers et la procédure devant le Tribunal : intervention et confidentialité »
- 16h30 **Intervention de M. Emmanuel Coulon**, Greffier du Tribunal (2005–2023)
- « Considérations sur le droit processuel et l'administration de la justice de l'Union européenne »
- 16h45 Questions-réponses et débat
- 17h15 **Synthèse des débats et propos conclusifs, par M. Marc van der Woude**
- 17h25 Signature du livre d'or du Tribunal par M. Emmanuel Coulon
- 17h30 Fin des travaux



Table des matières

Préface

M. Marc van der Woude Président du Tribunal	10
--	----

Interventions

M. Dimitrios Gratsias Président de la 10 ^e chambre à la Cour de justice	16
---	----

M. Onno W. Brouwer Avocat, ancien président et membre de la délégation permanente du Conseil des barreaux européens (CCBE) auprès de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne et de la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE).....	24
--	----

M ^{me} Krystyna Kowalik-Bańczyk Présidente de la 7 ^e chambre au Tribunal.....	34
--	----

M. Fernando Castillo de la Torre Conseiller juridique principal au Service juridique de la Commission européenne.....	46
--	----

M. Emmanuel Coulon Greffier du Tribunal (2005–2023).....	58
---	----

Propos conclusifs

M. Marc van der Woude Président du Tribunal	72
--	----



Préface

nde salle d'audience



© European Union 2021 / German Talavera

M. Marc van der Woude

Président du Tribunal

Préface par M. Marc van der Woude

Président du Tribunal

C'est avec une profonde reconnaissance envers M. Emmanuel Coulon que nous nous sommes réunis pour ce colloque, organisé en son honneur à l'occasion de la cessation de ses fonctions de greffier du Tribunal.

Il n'est pas aisé d'écrire ces mots, car il paraît difficile d'imaginer le Tribunal sans Emmanuel Coulon. Outre le poste de greffier qu'il a occupé au sein de notre Tribunal, il a également été référendaire, et ce entre 1996 et 2003. De 2003 à 2005, M. Coulon a été chef de cabinet du Président du Tribunal et, à partir de 2005, il a assuré la fonction de greffier du Tribunal pendant 18 ans. Il s'agit là d'une longévité exceptionnelle, qui témoigne du succès d'Emmanuel Coulon au sein de notre institution.

Tant de changements ont eu lieu pendant toutes ces années ! Il suffit de se souvenir des adhésions de 2004, de 2007 et de 2013, ainsi que des modifications successives apportées au règlement de procédure de la juridiction. Sans vouloir être exhaustif, il me semble opportun de rappeler trois événements où la participation d'Emmanuel Coulon en tant que greffier a été déterminante pour l'évolution du Tribunal. D'abord, la dernière modification du règlement de procédure, en date du 1^{er} avril 2023, a constitué un véritable tournant vers un système judiciaire moderne et efficient. Le deuxième événement qui vient à l'esprit est la fameuse réforme de 2015, qui a conduit à l'agrandissement du Tribunal et au doublement du nombre de ses juges. Enfin, comment ne pas évoquer les travaux préparatoires à un éventuel transfert de compétences de certaines questions préjudicielles de la Cour de justice au Tribunal ? Toutes ces réalisations ont été menées à bien grâce à l'implication sans faille d'Emmanuel Coulon en tant que greffier. Rien de tout cela n'aurait été possible sans lui.

Chacun connaît l'importance du rôle du greffe. Il constitue l'infrastructure essentielle sans laquelle la juridiction ne pourrait tout simplement pas fonctionner. En consultant les textes, il est intéressant de constater que le rôle du greffier n'est pas très détaillé, voire réducteur, du moins si l'on se réfère à l'article 35 du règlement de procédure : « sous l'autorité du président du Tribunal, le greffier est chargé de la réception, de la transmission et de la conservation de tous les documents, ainsi que des significations que comporte l'application du présent règlement ». Cela ne correspond pas à notre conception élargie du rôle du Greffier.

La deuxième fonction mentionnée est la suivante : « le greffier assiste les membres du Tribunal dans tous les actes de leur ministère ». Bien que nous soyons d'accord avec cette disposition, elle ne permet pas de saisir à sa juste mesure le rôle crucial joué par le greffier et son greffe.

C'est dans la vie quotidienne que l'on saisit son importance. Il me semble y avoir deux aspects à prendre en considération. Il s'agit d'une part, d'une interface entre la juridiction et les services internes de l'institution, de même qu'entre les juges et les chambres, et d'autre part, avec le monde extérieur.

Sans le greffe, il est impossible d'assurer le dialogue entre la formation de jugement et les parties au litige, par le biais notamment de l'application e-Curia qu'Emmanuel Coulon connaît bien. Toute cette mécanique est encadrée par des textes : les traités, le statut, le règlement de procédure, les dispositions pratiques d'exécution et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui régit tout cet ensemble. Le greffe assiste la juridiction dans l'interprétation et l'application de ces textes. Depuis 2005, Emmanuel Coulon a été impliqué dans le Comité « règlement de procédure », qui en assure la mise à jour. Ce n'est pas la moindre de ses contributions au bon déroulement de la justice. Il en va de même pour les modifications du statut, il y en a eu plusieurs et l'une d'entre elles est encore en suspens. Là encore, le greffier joue un rôle essentiel. En somme, l'on ne conçoit pas la procédure sans le greffe et ce n'est d'ailleurs pas sans raison que le droit processuel a été retenu comme fil conducteur, en ce 27 avril 2023, de ce colloque en l'honneur de notre Greffier.

La conférence a été ouverte par un ancien juge de notre juridiction, M. Dimitrios Gratsias, juge à la Cour de justice et président de chambre. Grand spécialiste des thématiques procédurales, il était auparavant président du Comité « règlement de procédure » du Tribunal et a présenté son analyse de l'impact des règles procédurales sur l'étendue du contrôle de la légalité.

Nous avons eu le privilège de compter parmi nous M. Onno Brouwer, avocat et ancien référendaire. Il a eu l'occasion de rencontrer Emmanuel Coulon lorsqu'il était jeune avocat au barreau de Bruxelles et nous avons été très heureux de l'accueillir parmi nous pour cet événement. M. Brouwer est un habitué du prétoire de notre juridiction, non seulement dans le domaine du droit de la concurrence et de la politique commerciale, mais également s'agissant de questions sociétales plus larges, telles que l'accès aux documents et d'autres questions dépassant le simple cadre du droit économique. C'est pourquoi, fidèle à sa curiosité insatiable, il aborde l'un des défis les plus importants pour notre société actuelle : le droit et plus particulièrement, le rôle de la Cour de justice et du Tribunal face à la protection de l'environnement et au changement climatique.

Il aurait été regrettable de se priver d'une intervention de notre collègue, M^{me} la juge Krystyna Kowalik-Bańczyk, passionnée de droit processuel. Présidente de chambre au Tribunal, M^{me} Kowalik-Bańczyk a souvent été présente pour suivre les débats du Comité « règlement de procédure », même si elle n'en était pas membre en raison de ses nombreuses autres responsabilités. Je suis très reconnaissant envers M^{me} Kowalik-Bańczyk d'avoir accepté de

partager son expertise lors de ce colloque, où elle a discoursu sur la relation entre le formalisme de la procédure devant le Tribunal et la confiance des justiciables.

Ensuite, ce fut au tour de M. Fernando Castillo de la Torre, expert incontesté des litiges pendants devant notre juridiction dans de très nombreux domaines, bien au-delà de la concurrence ou des mesures restrictives. M. Castillo de la Torre est également un ancien référendaire de l'ancien président de la Cour de justice, M. Rodríguez Iglesias, et a certainement croisé le chemin d'Emmanuel Coulon à de nombreuses reprises durant cette période. Actuellement conseiller juridique principal au service juridique de la Commission européenne, M. Castillo de la Torre a abordé les enjeux entourant la participation des tiers à une procédure, notamment sur le plan de la confidentialité.

Pour conclure, la dernière intervention a été celle du principal concerné, Emmanuel Coulon, Greffier du Tribunal, et il n'est nul besoin de le présenter davantage. Cet événement a été organisé en son honneur et le mot de la fin lui est naturellement revenu.

Ce qui suit est un recueil des discours prononcés par ces intervenants d'excellence, tous ayant un lien, d'une manière ou d'une autre, avec Emmanuel Coulon. Ces interventions, qui couvrent un large éventail de sujets reflétant les défis auxquels est confronté le droit processuel devant le Tribunal de l'Union européenne, ont constitué la base de discussions intéressantes et approfondies qui, je n'en doute pas, sauront retenir l'attention du lecteur.



Interventions





M. Dimitrios Gratsias

Président de la 10^e chambre à la Cour de justice

Intervention de M. Dimitrios Gratsias

Président de la 10^e chambre à la Cour de justice

« Les incidences des règles procédurales sur l'étendue du contrôle de la légalité »

Au regard du titre de mon intervention, je dois avant tout autre chose préciser quelles sont les règles procédurales auxquelles je me réfère. Il s'agit essentiellement de l'article 76 du règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne, aux termes duquel la requête introductive d'instance doit contenir, notamment, d'une part, les moyens et arguments invoqués et, d'autre part, les conclusions du requérant. Ces dispositions, tout comme les dispositions équivalentes du règlement de procédure de la Cour de justice, reprennent et explicitent des obligations déjà énoncées à l'article 21 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans la première partie de ma présentation, je me contenterai de rappeler certains principes jurisprudentiels, à mes yeux très importants, qui viennent atténuer les conséquences des règles procédurales mentionnées en ce qui concerne l'étendue du contrôle du juge de la légalité. Dans une seconde partie, je compte partager avec vous quelques réflexions sur la logique qui semble sous-tendre ces principes jurisprudentiels ainsi que sur les perspectives que cette logique pourrait éventuellement ouvrir. Des perspectives qui iraient dans le sens d'une extension des pouvoirs du juge de la légalité, mais qui devraient évidemment, en toute hypothèse, respecter les limites imposées par d'autres règles, tout aussi importantes, parmi celles qui régissent la procédure devant nos deux juridictions.

I. L'acquis jurisprudentiel : les limites imposées par les règles procédurales et les principes jurisprudentiels qui les tempèrent

Je ne m'attarderai pas outre mesure sur les exigences relatives aux conclusions de la requête. Leur importance est, bien sûr, capitale, car les conclusions délimitent dans une très large mesure l'objet du litige et exercent, partant, une influence décisive sur l'étendue du contrôle du juge. La partie requérante ne peut donc pas modifier ou étendre ses conclusions en cours d'instance pour demander l'annulation d'actes autres que ceux visés dans la requête. La seule véritable exception est celle prévue à l'article 86 du règlement de procédure du Tribunal,

qui vient entériner une jurisprudence remontant aux années 80 et qui prévoit la possibilité d'une « adaptation » de la requête, dans les conditions que l'on sait, à savoir lorsque l'acte dont l'annulation est demandée est remplacé ou modifié en cours d'instance par un autre acte ayant le même objet.

La situation est beaucoup plus nuancée en ce qui concerne l'exigence selon laquelle la requête doit contenir « les moyens et arguments invoqués ».

Tout d'abord, en ce qui concerne l'obligation du requérant de formuler dans sa requête **les moyens** qui viennent au soutien de ses conclusions, une exception est, bien sûr, prévue par les règlements de procédure de nos deux juridictions qui permettent en cours d'instance la production de nouveaux moyens, à condition qu'ils soient fondés sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Pour le reste, je ne vous apprends rien en rappelant que la jurisprudence a apporté un correctif d'une importance capitale à l'obligation, pour le requérant, de présenter les moyens sur lesquels il entend fonder sa demande, et ce depuis la toute première période du fonctionnement du système juridictionnel de l'Union. Je fais bien sûr allusion aux moyens, qualifiés par la jurisprudence de « moyens d'ordre public », que le juge de l'Union peut, voire doit, soulever d'office. Je ne m'attarderai pas sur la nomenclature, disons « traditionnelle », de ces moyens d'ordre public, telle qu'établie au fil des ans par la jurisprudence. Je me contente de noter que la jurisprudence portant sur les moyens d'ordre public, qui vient donc tempérer les conséquences de l'obligation du requérant d'invoquer **les moyens** qui fondent ses conclusions, a toujours été abondamment commentée.

Tel n'est pas le cas, me semble-t-il, pour ce qui est d'une autre ligne jurisprudentielle qui, elle, atténue les conséquences de l'obligation du requérant d'invoquer ses **arguments** dans sa requête, lesquels viennent étayer les moyens invoqués. En effet, selon une formule que l'on retrouve jusque dans la jurisprudence de la grande chambre de la Cour de justice : « tout en ne devant statuer que sur la demande des parties, auxquelles il appartient de délimiter le cadre du litige, le juge ne saurait être tenu par les seuls arguments invoqués par celles-ci au soutien de leurs prétentions, sauf à se voir contraint, le cas échéant, de fonder sa décision sur des considérations juridiques erronées »¹. Quelle est la portée exacte de ce principe ? Dans quelles conditions le juge ne saurait-il être « tenu » par les arguments des parties ? J'essaierai de répondre à ces questions dans la seconde partie de mon intervention. J'essaierai aussi d'explorer, si le terme n'est pas trop fort, la logique qui sous-tend cette ligne jurisprudentielle.

1 | Arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P et C-528/07 P, [EU:C:2010:541](#), point 65 ; dernière « apparition » du principe dans la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt du 28 avril 2022, Changmao Biochemical Engineering/Commission, C-666/19 P, [EU:C:2022:323](#), point 53.

Tout cela pour s'interroger sur la question de savoir si cette dernière porte en elle une dynamique susceptible de conduire à une extension du contrôle de la légalité.

II. La jurisprudence procédurale du juge de l'Union porte-t-elle en elle une dynamique susceptible de conduire à une extension du contrôle de la légalité ?

Il convient tout d'abord de rappeler les termes de la formule jurisprudentielle dont il est question. Le juge, « tout en ne devant statuer que sur la demande des parties, auxquelles il appartient de délimiter le cadre du litige », ne saurait « être tenu par les seuls arguments invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions, sauf à se voir contraint, le cas échéant, de fonder sa décision sur des considérations juridiques erronées ». Quelles sont les conditions d'application de ce principe ? En outre, quelles en sont les conséquences pratiques ?

Concernant les **conditions d'application**, il convient, en premier lieu, de souligner que ce principe ne permet pas au juge de sortir du périmètre du litige tel que défini par les conclusions des parties. En appliquant ledit principe, le juge doit donc s'assurer que, en toute hypothèse, il ne se prononce pas *ultra petita*. En second lieu, il faut relever l'emploi de l'expression « considérations **juridiques** erronées ». Le principe en question ne permet donc pas au juge de soulever des questions factuelles non soulevées par les parties. J'en déduis que l'argumentation des parties ne lie pas le juge lorsque, d'une part, cette argumentation porte exclusivement sur des points de droit et, d'autre part, le juge constate que, s'il suivait les prémisses juridiques de cette argumentation, il formulerait un syllogisme juridique dont la majeure serait viciée. Il commettrait donc lui-même une erreur de droit.

Si ces conditions sont remplies, et j'en viens ainsi aux **conséquences pratiques**, le juge, afin d'éviter le risque d'être amené à commettre lui-même une erreur de droit, doit vérifier le bien-fondé de toutes les prémisses juridiques de l'argumentation que présentent devant lui les parties. Il en est ainsi même si, ce faisant, il pourrait être amené à examiner une question non soulevée par les parties, pourvu qu'il s'agisse d'une question purement juridique et que, en procédant de la sorte, le juge ne franchisse pas les limites du litige que les parties ont tracées dans leurs conclusions.

Or, de telles situations se présentent tous les jours devant le juge de l'Union. Une telle situation se présente notamment lorsque le requérant fonde un moyen d'annulation sur une interprétation de la règle de droit pertinente qui diffère de celle sur laquelle l'autorité défenderesse s'est fondée lors de l'adoption de l'acte attaqué et présente, pour démontrer le bien-fondé de sa

position juridique, certains arguments, eux aussi de nature purement juridique. Si aucun de ces arguments ne suffit à démontrer le bien-fondé de la position juridique du requérant et, partant, le bien-fondé de son moyen, le juge peut-il se contenter de le constater et, par conséquent, rejeter le moyen en cause comme non fondé en droit ? Question purement rhétorique, bien sûr. Le juge ne peut qu'examiner tout aspect pertinent de la question juridique soulevée par un moyen d'annulation, même si le requérant n'a invoqué que des arguments couvrant seulement certains de ces aspects. Ces considérations me semblent tout aussi applicables en sens inverse : le juge peut rejeter un argument juridique de la partie requérante en se fondant sur des arguments juridiques qui n'ont pas été avancés par la partie adverse.

Pour conclure sur ce point : l'obligation d'examiner les arguments d'une partie peut nécessiter l'examen d'une question juridique non expressément soulevée ni par cette partie ni par une autre. Nous sommes donc confrontés à une situation qui peut, de prime abord, sembler paradoxale : le juge est « tenu » par les arguments de la partie concernée, en ce sens qu'il doit les examiner, mais, pour le faire de manière appropriée et complète, il doit en même temps s'en affranchir.

Paradoxale ou non, cette situation est notre pain quotidien. Mais si c'est le cas, me direz-vous, en quoi consiste l'apport du principe jurisprudentiel qui nous occupe ? Il a d'abord le mérite d'explicitier une vérité qui aurait tendance à nous échapper. Mais son plus grand mérite est de confirmer, de la manière la plus éclatante possible, que le contrôle juridictionnel de la légalité de l'activité des institutions, organes et organismes de l'Union est régi par le principe *iura novit curia*.

En effet, je ne vois pas sur quel fondement conceptuel et méthodologique autre que le principe *iura novit curia* pourrait reposer le principe selon lequel l'argumentation des parties ne peut contraindre le juge à fonder sa décision « sur des considérations juridiques erronées ».

Or, le lien direct entre les deux principes me semble déjà ressortir de la jurisprudence, tant du Tribunal que de la Cour de justice.

En ce qui concerne le Tribunal, il a pour la première fois reconnu un tel lien dans l'arrêt du 5 octobre 2009, *Commission/Roodhuijzen*², rendu sur pourvoi contre un arrêt du Tribunal de la fonction publique. Après avoir rappelé le principe selon lequel l'argumentation des parties ne peut contraindre le juge à fonder sa décision « sur des considérations juridiques erronées »³, il a poursuivi son raisonnement comme suit, en citant, par ailleurs, des conclusions des

2 | Arrêt du 5 octobre 2009, *Commission/Roodhuijzen*, T-58/08 P, [EU:T:2009:385](#).

3 | *Ibid.*, point 35.

avocats généraux Léger et Cosmas : « Dans un litige opposant les parties en ce qui concerne l'interprétation et l'application d'une disposition de droit communautaire, il incombe au juge communautaire d'appliquer les règles de droit pertinentes pour la solution du litige aux faits qui lui sont présentés par les parties [...]. En vertu du principe *iura novit curia*, la détermination du sens de la loi ne relève pas du champ d'application d'un principe de libre disposition du litige entre les mains des parties [...] »⁴. Quant à la Cour de justice, elle a établi un lien entre les deux principes dans un arrêt récent, rendu sur pourvoi⁵.

L'existence d'un lien direct entre, d'une part, le principe selon lequel l'argumentation des parties ne peut contraindre le juge à fonder sa décision sur des considérations juridiquement erronées et, d'autre part, le principe *iura novit curia* semble donc être reconnue dans la jurisprudence. Il n'en reste pas moins que, dans les arrêts de la Cour de justice et du Tribunal que je viens de citer, le risque pour le juge de fonder sa décision sur des considérations juridiquement erronées provenait de l'argumentation de la partie requérante présentée **dans le cadre de l'un des moyens que celle-ci soulevait**. Et pour éviter ce risque, le juge n'avait qu'à répondre à ce moyen en s'affranchissant de l'argumentation que la partie requérante avançait pour l'étayer. Mais qu'en est-il lorsque le risque pour le juge de fonder sa décision sur des considérations juridiques erronées provient de ce que le requérant **n'a pas du tout soulevé un moyen de fond** ?

La jurisprudence a déjà été confrontée à un tel scénario. Il s'agit du cas où l'acte contesté devant le juge a été pris sur la base d'une norme qui, au vu des circonstances factuelles de l'affaire, constantes entre les parties, est une norme **insusceptible de trouver application au cas d'espèce**. Or, face à une telle situation, si la partie requérante ne soulève pas cette question, au demeurant purement juridique, dans aucun des moyens de sa requête, et que le juge se contente de se prononcer sur les moyens soulevés, ne risque-t-il pas de fonder sa décision sur « une considération juridique erronée », pour reprendre la fameuse formule ? À savoir, sur la considération, juridiquement erronée, selon laquelle la règle de droit sur laquelle l'acte contesté devant le juge a été fondé trouve à s'appliquer dans le cas d'espèce.

Sauf erreur de ma part, cette problématique, à savoir celle de la violation du champ d'application de la loi, a été traitée par le Tribunal pour la première fois dans un arrêt du 15 juillet 1994, *Browet e.a./Commission*⁶. Dans cet arrêt, le Tribunal a considéré qu'un « moyen tiré du champ d'application de la loi » est d'ordre public et qu'il lui appartient donc de l'examiner, le cas

4| Ibid., point 36.

5| Arrêt du 20 janvier 2021, *Commission/Printeos*, C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#), point 54.

6| Arrêt du 15 juillet 1994, *Browet e.a./Commission*, T-576/93 à T-582/93, [EU:T:1994:93](#), point 35.

échéant, d'office. Toutefois, dans un arrêt ultérieur du 8 juillet 2010⁷, saisi d'un pourvoi de la Commission qui faisait précisément valoir que le Tribunal de la fonction publique ne pouvait pas soulever d'office un moyen tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi, le Tribunal semble avoir changé quelque peu de perspective. En effet, il a évité de confirmer que le juge de l'Union peut, en toute hypothèse, soulever un tel moyen. Le Tribunal s'est limité à affirmer que, dans les circonstances de l'affaire, l'examen par le Tribunal de la fonction publique de la question du champ d'application de la règle de droit pertinente était nécessaire, d'une part, pour l'analyse des moyens que le Tribunal de la fonction publique pouvait, en tout état de cause, soulever d'office et, d'autre part, pour répondre à une question préalable dont la résolution était nécessaire au regard de l'ensemble de l'argumentation avancée par la partie requérante devant le Tribunal de la fonction publique⁸.

Arrivant, je vous rassure, à la fin de mon intervention, je souhaiterais faire deux constatations et formuler deux interrogations :

- première constatation : le principe selon lequel le juge de la légalité ne saurait être lié par l'argumentation des parties lorsque celle-ci risque de l'amener à fonder sa décision sur des considérations juridiques erronées devrait désormais être considéré comme un acquis jurisprudentiel indiscutable ;
- seconde constatation : il semble que la jurisprudence accepte que ce principe soit la conséquence directe du principe plus général *iura novit curia*.

Ces deux constatations soulèvent deux questions. La **première** : la reconnaissance expresse de ce que le contrôle juridictionnel de la légalité de l'activité des institutions, organes ou organismes de l'Union est régi par le principe *iura novit curia* est-elle susceptible de contribuer à une extension du champ d'application de ce contrôle ? Il me semble que le risque de se tromper serait faible si l'on apportait à cette question une réponse affirmative. Fort de ce principe, le juge de la légalité pourrait effectivement acquérir, par des moyens procéduraux qui restent, tout de même, largement à affiner, une marge de manœuvre assez importante.

7 | Arrêt du 8 juillet 2010, Commission/Putterie-De-Beukelaer, T-160/08 P, [EU:T:2010:294](#), point 66.

8 | Deux arrêts plus récents du Tribunal semblent, pourtant, se placer dans le sillage de l'arrêt Browet e.a./Commission [arrêts du 12 juin 2019, RV/Commission, T-167/17, [EU:T:2019:404](#), points 58 à 67 et du 7 décembre 2022, Neoperl/EUIPO (Représentation d'un insert sanitaire cylindrique), T-487/21, [EU:T:2022:780](#), sous pourvoi, points 18 à 49].

Cela vaut tant pour la **détermination** des règles du droit de l'Union réellement pertinentes pour la solution du litige dont il est saisi que pour l'**interprétation** de ces règles.

Comme chacun sait, cette dernière est une opération intellectuelle qui nécessite, notamment, de placer la règle à interpréter dans le contexte fourni par d'autres règles du droit de l'Union, pas nécessairement invoquées par les parties. Or, font également partie de ce contexte les normes de droit de rang supérieur à celle devant être interprétée, en particulier, les règles du droit primaire.

Ce qui m'amène à ma **seconde question**, à laquelle la réponse risque, je le sais, d'être tout autre que consensuelle : si, en vertu du principe *iura novit curia*, le juge de l'Union n'est pas lié par l'interprétation suggérée par les parties, mais adopte l'interprétation qui lui paraît la plus appropriée au regard, notamment, du contexte dans lequel s'insère la règle à interpréter, est-ce que cela pourrait signifier que, à terme, il faudrait reconnaître au juge le pouvoir de constater, au besoin d'office, que la règle qu'il est appelé à interpréter est inconciliable avec une norme de droit de rang supérieur et, partant, invalide ? Surtout, si l'on tient compte de la perméabilité entre, d'une part, l'interprétation d'une règle de manière conforme à une norme de rang supérieur et, d'autre part, l'appréciation de validité de la règle en question. Vaste sujet, à ramifications multiples : une telle approche serait-elle compatible avec le libellé des dispositions pertinentes des traités, en particulier celui de l'article 277 TFUE ? Ou avec le principe de la séparation des pouvoirs ? Ou, encore, avec celui de la sécurité juridique ?

Quoi qu'il en soit, une chose est sûre. Dans tous ces scénarios, le respect du principe du contradictoire devrait, en tout état de cause, être pleinement assuré, en ce sens que les parties devraient être mises en mesure de débattre de tous les points essentiels pour l'issue du litige. Ainsi, la boucle serait bouclée, en quelque sorte. Même si les conséquences des règles procédurales qui imposent que la requête contienne les moyens et arguments soulevés sont susceptibles d'être atténuées par l'application du principe *iura novit curia*, c'est une autre règle procédurale, le principe fondamental du contradictoire, qui vient conditionner la marge de manœuvre du juge. Ce qui confirme, s'il en était besoin, que les pouvoirs du juge, aussi étendus soient-ils, sont, en définitive, toujours circonscrits par l'une ou l'autre règle procédurale, en fonction de ce qui est à chaque fois nécessaire pour assurer aux justiciables – objectif ultime – la protection juridictionnelle la plus effective possible.



M. Onno W. Brouwer

Avocat, ancien président et membre de la délégation permanente du Conseil des barreaux européens (CCBE) auprès de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne et de la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE)

Contribution by Onno W. Brouwer

Avocat, Previous Chair and Member of the Permanent Delegation of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) to the Court of Justice and the General Court of the European Union and the EFTA Court

“ Legal mobilisation for the environment ”

I. Introduction

C'est un honneur et un plaisir de contribuer à cet événement festif en l'honneur de M. le Greffier Emmanuel Coulon. Vous avez été un greffier extraordinaire. Je tiens à mentionner votre patience, votre gentillesse et votre capacité à aborder les défis d'une manière très analytique et holistique. Votre vision ambitieuse et votre persévérance pour réaliser des projets concrets font également partie de vos qualités. Nous avons notamment tous été témoins des immenses efforts que vous et votre équipe avez déployés pour pouvoir rendre obligatoire le système de dépôt et signification électronique e-Curia. Je pense pouvoir m'exprimer au nom de l'ensemble du barreau pour vous remercier de cette grande réussite. Je passerai à l'anglais pour mon intervention concernant l'accès au prétoire.

II. The topic I have chosen for my contribution

I thought it would be of interest to use this joyful occasion to reflect on the role, that the EU Courts – and the General Court in particular –, play in what is one of the most important challenges for society today: the protection of the environment and climate change.

It is precisely in the area of the protection of the environment and climate change that we see a huge and sustained mobilisation within the legal field, and an increase in demand for judicial intervention worldwide. By its very nature it is a worldwide phenomenon with more cases being filed every day. The reason for this legal mobilisation before courts is that – unfortunately – there is otherwise a gap. Quite simply, **public authorities** and **legislators** do not manage to adopt the often-impactful measures that are necessary. For example, the Dutch government was forced to declare in the course of the past few weeks that it is politically unable to adopt

the legislation that is required to reduce the number of livestock in the farming sector. This sector is, as we know, responsible for a very significant percentage of the harmful emission of nitrogen and CO₂ emissions. The European Commission's 2011 Report on the 'Costs of the non-implementation of the environmental acquis', also illustrates this same dilemma.

Active citizens and NGOs have for this reason mobilised to support or even substitute actions from authorities, and their activity is crucial.

Among the literally hundreds of examples of the judiciary being asked to intervene, we find:

- 1) an Austrian young person asking the Austrian judiciary to rule that their country's Climate Protection Act is unconstitutional and breaches article 8 of the European Convention of Human Rights ('ECHR'),
- 2) a young Canadian asking the Canadian judiciary, along the same lines, to declare that actions by the Canadian government violate their rights to life, liberty and security and
- 3) an NGO, a provincial municipality and four individuals jointly standing before a court in the Czech Republic, requesting to force the government to cut greenhouse gas emissions so as to comply with the commitments entered into under the 2015 Paris agreement.

And what is probably the most famous example: the Dutch *Urgenda* case.¹

The successful action brought in the Netherlands in 2015 by the Urgenda foundation has set a leading example. A civil court ordered in the strongest of terms for the Dutch State to reduce greenhouse gas emissions by 25% by the end of 2020. This ruling was subsequently confirmed by the Hague Court of Appeal in 2018 and by the Supreme Court of the Netherlands on 20 December 2019. The Supreme Court based its judgment on the UN Climate Convention and on the ECHR, which obliges the Dutch State to protect the life and welfare of the citizens of the Netherlands.

The Dutch State brought many defences to the table during these proceedings, including the argument that it is not for the **judiciary**, but for **politicians** and the **legislator** to decide on the levels of reduction of greenhouse gas emissions that are to be set. The Dutch Supreme Court rejected all these defences and held that the constitutional role of the judiciary is precisely

1 | Judgment of the Hague District Court of 24 June 2015, *Urgenda Foundation*, C/09/456689, [ECLI:NL:RBDHA:2015:7196](#); judgment of the Hague Court of Appeal of 9 October 2018, 200.178.245/01 [ECLI:NL:GHDHA:2018:2610](#); judgment of the Supreme Court of the Netherlands of 20 December 2019, 19/00135, [ECLI:NL:HR:2019:2007](#).

to offer legal protection, stating that this is an essential role for the judiciary in a democracy based on the rule of law.

The judiciary guards the compliance with the law, including fundamental rights laid down in the ECHR. The Supreme Court held that this was exactly what the District Court and the Court of Appeal had done in this case.

Where does this bring us? One could be tempted to think that this is all a matter for Member States and national courts, but this is clearly not the case.

III. Role of the EU Courts in protecting the environment

1. Backdrop

There can be no doubt that EU courts can and do play an important role when it comes to the protection of the environment. The legal backdrop here is that, first the Treaty of Amsterdam and later Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union ('the Charter') established the duty to integrate a high level of environmental protection into all EU policies. Second, combatting climate change became an explicit objective with the Lisbon Treaty (Article 191 TFEU). Third, the 2019 European Green Deal package includes a European climate law and provides for a multitude of EU legislative initiatives and measures that must assist in achieving climate neutrality by the year **2050**.

The EU is clearly striving to be seen as a world leader in reaching this goal.

Another important part of the legal context, both in terms of substance and procedure – and directly relevant for the role of the courts –, is the fact that the EU and its 27 Member States are all parties to the Aarhus Convention on access to information, public participation in decision making and access to justice in **environmental matters**.

It is interesting to look at the role the EU Courts can play – or cannot play – and see if there are certain hurdles, which I would call ‘roadblocks’, to be removed. Obviously doing justice to this topic requires a lot more than 15 minutes: my limited observations are thus, at most, meant to be ‘food for thought’ and possible points of ignition for further debate.

2. CJEU interpreting EU environmental law in preliminary references

First, an important role that is, and can clearly be, fulfilled by the EU courts is the interpretation of the vast body of EU environmental law. This includes interpreting the important EU Directive on access to environmental information, where the Court of Justice has confirmed a very broad definition of what **environmental information** is. This body of EU environmental law will significantly increase with the European Green Deal package. If there is a ‘roadblock’ here, it is the difficulties found at the national level in terms of access to justice and the reluctance by national courts to obtain a preliminary ruling reference. I will come back to this point later.

3. Direct actions before the EU Courts

But there is another increasing demand on the EU courts: direct actions brought before the General Court to challenge EU legislation or actions or omissions by EU institutions.

This is not surprising given the widely perceived need to call on the judiciary to protect the environment – in the absence of other viable options.

The case brought by *Armando Carvalho and Others* before the EU Courts in 2018 challenging the EU legislative package on greenhouse gas emissions² is a strong example. It did not go well for the applicants. In short, the suggestion that an infringement of fundamental rights of an individual, is sufficient in itself to establish that an action brought by that individual is admissible was rejected.

In addition, the applicants forwarded six arguments to defend why the admissibility criteria derived from the judgment in *Plaumann* of 1963³ – which they noted not to be specified in the wording of Article 263(4) – should be adapted.

2 | Order of 8 May 2019, *Carvalho and Others v Parliament and Council*, T-330/18, [EU:T:2019:324](#) and on appeal, judgment of 25 March 2021, C-565/19 P, [EU:C:2021:252](#).

3 | Judgment of 15 July 1963, *Plaumann v Commission*, 25/62, [EU:C:1963:17](#).

It is a well-known issue of direct access to the EU Courts which was already addressed by Advocate General Jacobs in his opinion in *Unión de Pequeños Agricultores v Council*⁴ and by the General Court in its judgment of 3 May 2002 in *Jégo-Quéré v Commission*.⁵ As we know, the Court of Justice rejected the adaptation of the *Plaumann* case-law requested by the applicants in *Carvalho*.

The Court of Justice referred to its existing case-law, including the standard reference to the ‘complete system of legal remedies and procedures designed by the Treaties to ensure judicial review of the legality of the acts of the institutions’.

This is really a significant roadblock. Whether changes to the Treaties are needed to fully remedy it or mitigate it in certain respects, is open to debate.

What about the use of the third limb of Article 263(4), introduced with the Lisbon Treaty, to challenge **regulatory acts** which are of **direct concern** to an applicant and **do not entail implementing measures**? The cases brought before the General Court by respectively Paris, Brussels and Madrid against the Commission to challenge a regulation regarding nitrogen emissions allowed by that regulation, are very interesting here. The cases show that the requirement of direct concern (to be admissible) is not an easy requirement to be met. First, it is a test which is impossible to be met for environmental NGOs, as reflected in contemporary jurisprudence. But it is apparently also a difficult requirement to be met by municipalities and cities. The result is that access to the court is not possible (in the case of NGOs) or very difficult (in the case of cities), that is to say actors that tend to be often at the front lines to protect health and the environment. The cities in fact won their case before the General Court but their actions were declared inadmissible by the Court of Justice, citing a lack of **direct concern**.⁶

In the Commission Consultation on the EU implementation of the Aarhus Convention provisions in the area of **access to justice in environmental matters**, in March 2019, the Council of Bars and law societies of Europe (CCBE) expressed the view – like others did – that direct access to European courts under Article 263(4) should be better assured in environmental matters.⁷

4 | Opinion of 21 March 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, C-50/00 P, [EU:C:2002:197](#).

5 | Judgment of 3 May 2002, *Jégo-Quéré v Commission*, T-177/01, [EU:T:2002:112](#).

6 | Judgment of 13 January 2022, *Allemagne – Ville de Paris and Others v Commission*, C-177/19 P to C-179/19 P, [EU:C:2022:10](#).

7 | Council of Bars and Law Societies of Europe, Response of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) to the Commission Consultation on the EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access of justice in environmental matters of 14 March 2019, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_LUX/PDL_Position_papers/EN_PDL_20190314_CCBE-response-to-the-EU-questionnaire-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters.pdf.

The CCBE noted in particular that the preliminary ruling procedure does not provide the complementarity and effectiveness that it is designed to provide when the challenge concerns an alleged wrongdoing by an EU institution.

Indeed, it obliges parties to attack the wrong defendant (a national authority), before the wrong court (a national court less experienced in EU law), and this in the hope of finding a national court willing to present a preliminary reference about the topic to the Court of Justice.

In the event of a failure to act by an EU institution or when the EU acts are passed without national implementing measures, it plainly becomes impossible to bring a national proceeding.

In addition, NGOs may not qualify under national law to bring a case before a national court.

These notions were confirmed by what looks like the most thorough, best-structured and most empirically accurate study ever done on access to justice and effective remedies in environmental matters. This is the 2019 study by Milieu Law and Policy Consulting, that was commissioned by the Commission itself (Final Report September 2019).⁸

4. The finding of non-compliance by the Aarhus Convention Compliance Committee and the new internal review procedure in the Aarhus Regulation

As we know, in 2017, the Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) found the EU to be in violation of the access to justice provisions of the AC. This finding led – after quite a long trajectory – to the amendment of the EU Aarhus Regulation.⁹

This revision introduced a wider internal review mechanism for environmental NGOs to challenge non-legislative acts (and failures to act) of EU institutions, which they consider to be unlawful or not well-founded.

8| Milieu Consulting Spri, Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report of September 2019, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/e8c08bfc-4246-4503-8840-46f857eb2bcc/details?download=true>.

9| Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (OJ 2021 L 356, p. 1-7).

This amended internal review procedure, with a possibility to challenge the review decision before the EU Courts, is of great importance for environmental NGOs. The significant use that is now being made of this procedure illustrates this.

The General Court has confirmed that it is possible to annul an EU institution's review decision, on the basis that it wrongfully dismissed a request for internal review that accepted or confirmed either procedural or substantive defects in the underlying act.

However, these arguments must have been brought forward in the request for internal review; they cannot be brought forward later. This explains why requests for internal review need to be comprehensive and provide all the evidence. Internal review requests may therefore well be very vast – over 90 pages, and need to attach a vast amount of evidence. It seems that a mandatory page limit of 50 pages for internal review requests has recently been introduced, which is a restriction which could obviously raise a number of questions.

The opinion of Advocate General Kokott in *ClientEarth v Commission*¹⁰ provides an interesting overview of important procedural questions concerning this internal review procedure.

A salient question is whether the introduction of this new internal review mechanism and the possible appeal to the EU Courts means that the EU is now in full compliance with the Aarhus Convention as regards to access to justice in environmental matters?

In principle the answer here is 'yes', as the ACCC endorsed this procedure as a means of making the EU comply with the Aarhus Convention. Yet the proof of the pudding is in the eating: because both the Aarhus Convention and Article 47 of the Charter require a remedy to be 'effective'.

If too wide a discretion is left to the EU institutions on how they deal with internal review applications or if insufficient room is left to engage with arguments brought forward by NGOs on why an underlying act is unlawful, the procedure may not be either adequate or effective.

The internal review proceeding is in any event yet another opportunity for the EU Courts to play a role in protecting the environment.

10| Opinion of 25 February 2021, *ClientEarth v Commission*, C-458/19 P, [EU:C:2021:145](#).

5. Review by the EU Courts of refusals by EU institutions and agencies to provide access to environmental (and other relevant) information

In the interest of time, I will not now discuss the very important role the EU Courts play regarding access to environmental information that is held by the EU institutions. It suffices to say that timely access to information – and I would like to put a clear emphasis on **timely** – is the life and blood of any environmental NGO. It allows NGOs to exercise their right of participation in decision-making that impacts the environment (laid down in the Aarhus Convention) and the democratic right of civil society to participate in the decision making of the EU (laid down in Article 10 TEU). Without sufficient and in particular timely access to environmental information – with ‘environmental information’ defined in the very broad sense the Court of Justice has given when interpreting the EU Directive on access to environmental information – actions to protect the environment and the exercise of these fundamental rights of participation are very difficult or even impossible. This is a cause for concern.

I hope these comments provide sufficient ammunition for our debate and elements for further reflection on a topic that concerns us all but also future generations and indeed the survival of our planet as we know it.

Thank you.





© European Union 2023 / Studion Photography

M^{me} Krystyna Kowalik-Bańczyk

Présidente de la 7^e chambre au Tribunal

Intervention de M^{me} Krystyna Kowalik-Bańczyk

Présidente de la 7^e chambre au Tribunal

« Le formalisme devant le Tribunal de l'Union européenne comme outil de confiance »

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à remercier Monsieur le Président de m'avoir invitée à prendre la parole aujourd'hui, ainsi qu'Emmanuel pour son aide fournie tout au long des années durant lesquelles j'ai travaillé avec lui.

Un de mes premiers souvenirs d'Emmanuel est lié à mon arrivée au sein de cette institution. En effet, je me souviens du conseil qu'il m'avait donné : « Garde le texte pour la prestation de serment avec toi ! ».

J'étais un peu étonnée puisque j'avais appris ce texte par cœur. Bien m'en a pris, car mon nouveau collègue qui, lui, avait laissé son texte sur son siège a dû retourner le chercher afin de terminer sa prestation de serment. C'est donc à cette occasion que j'ai reçu mon premier – mais certainement pas le dernier – conseil procédural de la part d'Emmanuel. Pour moi, cela démontre que, dès mon premier jour, l'expérience et la prudence d'Emmanuel m'ont permis et nous ont permis d'éviter des écueils procéduraux, et ce en toute discrétion et avec beaucoup de pragmatisme.

Il faut aussi avouer que cela exige un certain courage de parler de la procédure du Tribunal devant des spécialistes, et surtout devant Emmanuel. Je me permets donc de vous donner une brève analyse, ou plutôt un survol, de l'importance d'une procédure formalisée et prévisible devant une juridiction internationale comme la nôtre, ce qui soulève la question de l'articulation entre la confiance et le formalisme de la procédure.

La confiance est un phénomène fragile. On la construit pendant des années et l'on peut la perdre en un instant. Elle résulte de la qualité, du temps et de l'expérience. Le succès d'une partie introduisant un recours dépend toujours des solutions procédurales. Ainsi, une partie requérante ou défenderesse doit être persuadée que son litige sera traité dans un délai raisonnable, dans une langue qu'elle maîtrise, sans risquer d'autres dommages qu'un échec éventuel de son recours ou de sa défense, et en protégeant, le cas échéant, son anonymat

ou ses informations confidentielles ou personnelles. Ce sont les règles de procédure et leur interprétation qui jouent un rôle primordial dans ce contexte.

Permettez-moi alors de me concentrer sur deux points :

- 1) premièrement, les moyens qui assurent la stabilité des solutions procédurales, ou au moins, une transparence dans le cas de leur modification ;
- 2) deuxièmement, les limites que rencontre parfois le formalisme et les adaptations qu'elles requièrent.

I. **Stabilité et transparence : sources de confiance dans la procédure devant le Tribunal de l'Union européenne**

Une condition sine qua non de la confiance dans une juridiction est la stabilité de sa procédure. La procédure devant le Tribunal est régie par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne qui est un protocole au traité¹ et par son règlement de procédure². Ainsi, il faut tout d'abord analyser la question des possibles modifications de cette procédure.

A. **Stabilité du statut de la Cour de justice de l'Union européenne**

Ce statut, bien qu'il s'agisse d'un protocole séparé annexé aux traités³, peut être modifié d'une façon relativement simple. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent modifier les dispositions du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, à l'exception de son titre premier (portant sur le statut des juges) et de la disposition relative au régime linguistique (article 64). Ces modifications peuvent avoir lieu soit à la demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission européenne, soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice. Les exemples récents de modification ont trait à la réforme de la structure des juridictions de

1 | Protocole (n° 3) sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, annexé aux traités.

2 | Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (JO 2015, L 105, p. 1).

3 | Article 281 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

l'Union européenne en 2015⁴ ou à l'instauration en 2019 d'un mécanisme d'examen préalable des pourvois pour certaines affaires qui ont été traitées par deux instances administratives (article 58 bis du statut)⁵. Une modification a aussi été proposée en novembre dernier afin d'introduire, notamment, la possibilité d'un transfert au Tribunal de la compétence pour connaître de certaines questions préjudicielles.

B. Stabilité du règlement de procédure

Selon l'article 254 TFUE, le Tribunal établit son règlement de procédure en accord avec la Cour de justice. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil. Il existe donc un double contrôle « extérieur » des modifications. Depuis la création du Tribunal, deux règlements de procédure successifs ont été adoptés, d'abord en 1991, puis en 2015⁶. En soi, cela démontre déjà une certaine stabilité, le remplacement du premier règlement de procédure ayant eu lieu après 26 ans de fonctionnement et parallèlement à la réforme de la structure des cours de l'Union européenne, ce qui rendait indispensable une profonde refonte. Ces deux règlements successifs ont été plusieurs fois modifiés à l'initiative du Tribunal (en suivant les travaux d'une entité interne au Tribunal, le Comité « règlement de procédure »). Ainsi, la procédure devant le Tribunal change relativement rarement et, lorsque c'est le cas, les changements sont adoptés de façon transparente et visible.

En outre, le règlement de procédure prévoit que certaines informations sur le fonctionnement du Tribunal⁷ ou certaines décisions du Tribunal doivent être communiquées au *Journal officiel*

4 | Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2015 (JO 2015, L 341, p. 14) ; 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).

5 | 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).

6 | Règlement de procédure du 4 mars 2015, modifié le 13 juillet 2016 (JO 2016, L 217, p. 71), le 13 juillet 2016 (JO 2016, L 217, p. 72), le 13 juillet 2016 (JO 2016, L 217, p. 73), le 31 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 67), et le 11 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 68).

7 | Règlement de procédure du Tribunal : article 4 – Début de la période de mandat des juges ; article 13 – Constitution des chambres ; article 32 – Nomination du greffier ; article 41 – Calendrier des travaux du Tribunal ; article 58 – Calcul des délais ; article 79 – Publication d'un avis après le dépôt de la requête introductive d'instance ; article 122 – Publication d'un avis contenant la date et le dispositif des arrêts et ordonnances du Tribunal ; article 147, paragraphes 3 et 5 – Publication du formulaire de demande d'aide juridictionnelle.

de l'Union européenne⁸. Ces différentes publications garantissent une certaine transparence quant au fonctionnement interne du Tribunal et aux exigences s'imposant aux parties (par exemple, la décision sur le fonctionnement de l'application e-Curia). Le règlement de procédure est accompagné par une sorte de « guide pratique » quant à son interprétation, prenant la forme de « Dispositions pratiques d'exécution du règlement de procédure du Tribunal » adoptées par le Tribunal⁹.

Les dernières modifications du règlement de procédure sont censées permettre une « gestion proactive des affaires », notamment en introduisant ou en consacrant les affaires pilotes i)¹⁰, les audiences communes ii)¹¹ et les audiences par vidéoconférence iii)¹².

C. Stabilité de la jurisprudence

Un autre aspect est la stabilité et la prévisibilité de la jurisprudence relative à la procédure (sans même faire référence à celle relative au fond). En effet, l'activité juridictionnelle en tant que telle peut être source d'insécurité ou d'incertitude. Une disposition peut devenir compréhensible uniquement en procédant à une lecture extensive de la jurisprudence qui l'interprète.

Cela étant, une fois qu'il a clairement retenu et consacré une solution, notamment procédurale, si le Tribunal souhaite changer sa jurisprudence, il ne devrait idéalement le faire qu'en respectant deux conditions non écrites, mais assez largement admises et suivies en pratique. D'une part, cette modification doit se faire dans une formation élargie (en passant d'une chambre à trois juges à une formation à cinq juges, voire à une grande chambre composée de quinze juges)

8| La publication au *Journal officiel* est exigée par les dispositions suivantes du règlement de procédure du Tribunal : article 13 – Constitution des chambres ; article 15 – Composition de la grande chambre ; article 18 – Élection des présidents des chambres ; article 24 – Quorum des chambres siégeant avec trois juges ou avec cinq juges ; article 25 – Critères d'attribution ; article 32 – Vacance du poste de greffier – Nomination du greffier ; article 41 – Vacances judiciaires ; article 56 bis – Décision sur e-Curia ; article 58 – Jours fériés ; article 79 – Date de dépôt de la requête ; article 227 – Publication du règlement de procédure.

9| Dispositions pratiques d'exécution du règlement de procédure du Tribunal adoptées par le Tribunal le 20 mai 2015 (JO 2015, L 152, p. 1) et les modifications adoptées le 13 juillet 2016 (JO 2016, L 217, p. 78) et le 17 octobre 2018 (JO 2018, L 294, p. 23, rectificatif JO 2018, L 296, p. 40). La dernière version date du 1^{er} avril 2023.

10| Article 71 bis du règlement de procédure.

11| Article 106 bis du règlement de procédure.

12| Article 107 bis du règlement de procédure.

et, d'autre part, il faut en discuter avec les parties (même si cela peut parfois les déconcerter, comme dans l'affaire VFP/Commission, T-726/16).

Plus généralement, le Tribunal ne peut pas agir *ultra petita* et, lorsqu'il soulève d'office un moyen, il doit entendre les parties, lesquelles sont donc prévenues.

Avec dix chambres au sein d'une seule juridiction, un organe interne veille à une plus grande cohérence, en effectuant des analyses internes de la jurisprudence du Tribunal : il s'agit du vice-président du Tribunal.

En dernier recours, l'uniformité et la cohérence de la jurisprudence sont assurées par le contrôle d'une deuxième instance, à savoir la Cour de justice statuant sur les pourvois introduits par les parties.

Ainsi, le caractère formel, stable et prévisible des solutions procédurales contribue à la confiance envers le Tribunal.

Néanmoins, je vais aborder quelques limites du formalisme et les adaptations qu'elles impliquent parfois.

II. Limites du formalisme et adaptations de la procédure

Le formalisme a du bon, mais des évolutions sont parfois inévitables. En effet, il faut éviter de nuire à l'accès au juge, de créer de la discrimination ou du favoritisme. Il s'agit de trouver un équilibre entre les exigences du formalisme et celles du pragmatisme, et toujours en évitant de créer trop d'imprévus.

Pour illustrer mon propos, j'ai sélectionné trois exemples.

Avant d'aborder ces exemples, juste une remarque : certains éléments de discussion qui pourraient s'inscrire dans ce contexte viennent d'être présentés (par le Président de chambre, M. Gratsias) ou seront présentés (par le conseiller juridique principal au Service juridique de la Commission, M. Castillo de la Torre) sur la recevabilité du recours, la confidentialité, etc., alors je n'en parlerai pas.

A. Premier exemple : indépendance des représentants des parties

Un certain degré de formalisme dans la procédure devant le Tribunal ressort déjà des règles régissant la représentation des parties devant cette juridiction (article 19 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne qui couvre aussi la situation du Tribunal). En résumé, hormis le cas particulier de certains professeurs d'université, une personne ne peut représenter une partie que si elle remplit deux conditions cumulatives : i) avoir la qualité d'avocat et ii) être habilitée à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord Espace économique européen (EEE)¹³. Cela garantit que les représentants qui apparaissent devant le Tribunal sont tenus par la discipline professionnelle, imposée et contrôlée dans l'intérêt général par les institutions habilitées à cette fin¹⁴.

En outre (et surtout), tant la Cour que le Tribunal ont jugé que l'avocat qui intervient devant les juridictions de l'Union ne doit pas rester dans un rapport d'emploi avec son client, puisqu'il existe un risque que son environnement professionnel influence l'opinion professionnelle¹⁵.

En conséquence de cette exigence d'indépendance de l'avocat, une partie et son défenseur ne peuvent pas être une seule et même personne¹⁶. Un avocat ne peut pas non plus représenter une société dont il est l'associé unique¹⁷. « One who is his own lawyer, has a fool as a client ».

13| Ordonnance du 20 février 2008, Comunidad Autónoma de Valencia/Commission, C-363/06 P, [EU:C:2008:99](#), point 21.

14| Arrêt du 18 mai 1982, AM & S/Commission, C-155/79, [EU:C:1982:157](#), point 24.

15| Arrêt du 6 septembre 2012, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej et République de Pologne/Commission, C-422/11 P et C-423/11 P, [EU:C:2012:553](#), points 22 à 25 ; ordonnances du 14 novembre 2016, Dimos Athinaion/Commission, T-360/16, [EU:T:2016:694](#), points 9 à 13 ; du 13 juin 2017, Uniwersytet Wrocławski/REA, T-137/16, [EU:T:2017:407](#), points 10 à 20 ; du 29 septembre 2010, European Renewable Energies Federation ASBL/Commission, C-74/10 P et C-75/10 P, [EU:C:2010:557](#), points 49 à 51 ; du 5 septembre 2013, ClientEarth/Conseil, C-573/11 P, [EU:C:2013:564](#), points 13 à 17, et du 4 décembre 2014, ADR Center/Commission, C-259/14 P, [EU:C:2014:2417](#), points 23 à 27.

16| Ordonnances du 5 décembre 1996, Lopes/Cour de justice, C-175/96 P, [EU:C:1996:474](#), point 11 ; du 16 mars 2006, Correia de Matos/Commission, C-200/05 P, [EU:C:2006:187](#), point 11 ; du 3 septembre 2015, Lambauer/Conseil, C-52/15 P, [EU:C:2015:549](#), point 20, et du 6 juin 2013, Faet Oltra/Médiateur, C-535/12 P, [EU:C:2013:373](#), point 20.

17| Ordonnance du 6 septembre 2016, Intangibles Legal/EUIPO (INTANGIBLES), T-354/16, [EU:T:2016:473](#), point 7.

Cela étant, il semble que, s'agissant de l'indépendance de l'avocat, le Tribunal a parfois eu tendance à appliquer un degré d'exigence plus élevé que celui souhaité par la Cour, du moins au cours de ces dernières années.

Ainsi, quelle est la situation d'un avocat qui exerce sa profession en dehors de la structure organisationnelle d'une partie et qui, en même temps, occupe un poste au sein de cette structure sans lien avec cette profession ?

Le Tribunal a jugé que, même en l'absence d'un lien de subordination entre l'avocat et la partie requérante, ladite relation d'emploi est susceptible d'influer sur l'indépendance de l'avocat¹⁸.

En revanche, la Cour a estimé que « le devoir d'indépendance incombant à l'avocat s'entend comme l'absence, non pas de tout lien quelconque avec son client, mais de liens qui portent manifestement atteinte à sa capacité à assurer sa mission de défense en servant au mieux les intérêts de son client »¹⁹.

Récemment, la Cour de justice n'a pas identifié un tel risque à plusieurs reprises²⁰.

La Cour a donc adopté une approche plus souple et moins formelle que celle du Tribunal, et ce afin de ne pas restreindre l'accès au juge. Le Tribunal a donc dû modifier sa pratique.

Pour revenir au titre de mon intervention, l'on peut espérer qu'une certaine stabilisation de la jurisprudence relative à l'indépendance de l'avocat rétablisse la confiance quant à la stabilité des règles procédurales et les conditions d'accès au juge des requérants non privilégiés.

18| Ordonnance du 13 juin 2017, Uniwersytet Wrocławski/REA, T-137/16, [EU:T:2017:407](#), points 10 à 20.

19| Arrêt du 4 février 2020, Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA, C-515/17 P et C-561/17 P, [EU:C:2020:73](#), point 64.

20| Arrêts du 24 mars 2022, PJ et PC/EUIPO, C-529/18 P et C-531/18 P, non publié, [EU:C:2022:218](#) ; du 14 juillet 2022, Universität Bremen/REA, C-110/21 P, non publié, [EU:C:2022:555](#) ; ordonnance du 15 février 2023, Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris/Parlement européen, C-546/21 P, non publiée, [EU:C:2023:123](#).

B. Deuxième exemple : l'intervenant après le pourvoi

Un sujet de discussion a émergé ces dernières années sur la qualité d'intervenant devant le Tribunal, après renvoi, d'une partie qui était intervenue dans le cadre du pourvoi devant la Cour de justice.

Dans certaines de ses ordonnances, le Tribunal avait refusé de verser au dossier de l'affaire après renvoi des observations écrites présentées par un intervenant au pourvoi, ce qui revenait à une décision implicite refusant de reconnaître à un intervenant au pourvoi la qualité d'intervenant devant le Tribunal. Techniquement, il s'agissait d'interpréter la notion de « parties » au sens de l'article 217 du règlement de procédure.

Ce sujet, en apparence très technique, a pu se croiser avec celui de la suspension de certaines affaires dans l'attente du prononcé d'une de plusieurs affaires dites « pilotes » et a d'ailleurs – en fin de compte – causé une modification du règlement de procédure afin d'y introduire formellement la notion d'« affaires pilotes ». L'on voit par cet exemple qu'un incident de procédure, ou bien une décision procédurale, peut avoir différentes conséquences.

Chronologiquement :

- d'abord, en 2019, une ordonnance Chrysostomides & Co du président de la Cour²¹. À cette occasion, la Cour de justice a validé la pratique du Tribunal consistant à ne pas admettre, dans une affaire pilote, une demande d'intervention présentée par une partie requérante dans une affaire suspendue à la suite de la désignation de cette affaire pilote.
- Ensuite, en 2022, une série d'ordonnances liées à l'affaire *Magnetrol International* rendues par la Cour de justice en grande chambre²². La Cour a accueilli les pourvois introduits par les requérantes contre la décision du Tribunal de ne pas admettre les interventions devant lui, après renvoi, de parties dont les propres affaires avaient été suspendues par le Tribunal, mais qui avaient été admises à intervenir devant la Cour de justice dans le cadre d'un pourvoi relatif à une affaire pilote.

21] Ordonnance du président de la Cour du 10 septembre 2019, Conseil/K. Chrysostomides & Co. e.a., C-597/18 P, non publiée, [EU:C:2019:743](#).

22] Ordonnances du 1^{er} août 2022, Atlas Copco Airpower et Atlas Copco/Magnetrol International et Commission, C-31/22 P(I), non publiée, [EU:C:2022:620](#) ; du 1^{er} août 2022, Anheuser-Busch Inbev et Ampar/Magnetrol International et Commission, C-32/22 P(I), non publiée, [EU:C:2022:621](#) ; du 1^{er} août 2022, Soudal et Esko-Graphics/Magnetrol et Commission, C-74/22 P(I), non publiée, [EU:C:2022:632](#).

Cette reconnaissance par la Cour de justice de la persistance de la qualité de partie intervenante, après renvoi d'une affaire devant le Tribunal, a entraîné plusieurs conséquences :

- premièrement, un changement de la pratique du Tribunal suite au pourvoi ;
- deuxièmement, une réflexion interne sur une éventuelle modification de l'article 217 du règlement de procédure, relatif au déroulement de la procédure du Tribunal après renvoi ; toutefois, aucune modification n'a été décidée ;
- troisièmement, l'introduction du nouvel article 71 bis du règlement de procédure, relatif à la notion d'« affaire pilote », qui définit cette notion²³ et qui prévoit que les parties dont les affaires ont été suspendues peuvent, lors de la reprise de la procédure dans leurs affaires, présenter leurs observations sur la décision rendue dans l'affaire pilote²⁴.

A-t-on gagné en confiance avec ces développements ? En prenant une approche optimiste, il est possible de répondre par l'affirmative, car il y a eu une clarification et une formalisation au moins partielle, de sorte que l'on peut espérer une certaine stabilisation de la pratique.

C. Troisième exemple : le régime linguistique

Le régime linguistique garantit une égalité parfaite entre les langues de l'Union européenne, puisque la requête peut être déposée dans les 24 langues officielles de l'Union. Le requérant privé peut déposer la requête dans sa propre langue, un État membre également, tandis que l'institution doit suivre le choix du requérant. L'audience a lieu, le cas échéant, dans la langue de procédure, avec une interprétation pour les juges et les participants à l'audience. La nouvelle version du règlement de procédure prévoit i) une nouvelle disposition sur le choix de la langue de procédure pour les clauses compromissoires²⁵, ii) un régime légèrement moins exigeant pour la traduction des annexes²⁶ et iii) une garantie pour les représentants des pays

23| Article 71 bis, paragraphe 1, du règlement de procédure.

24| Article 71 bis, paragraphe 4, du règlement de procédure.

25| Article 45, paragraphe 1, sous b), du règlement de procédure.

26| Article 46, paragraphe 2, du règlement de procédure.

de l'EEE ou l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE) quant à l'utilisation d'une langue autre que la langue de procédure²⁷.

Selon la jurisprudence, il est possible de déroger, d'une façon limitée, au régime linguistique, si cela ne cause pas de retard et ne nuit pas aux droits procéduraux des parties²⁸.

Les dispositions de l'article 45, paragraphe 1, du règlement de procédure prévoient ainsi certaines dérogations à l'obligation d'utiliser la langue de procédure, notamment à la demande d'une partie, les autres parties devant être entendues²⁹. Cependant, cette dernière dérogation n'est pas ouverte aux institutions.

Mais que faire si une institution présente une demande de dérogation non prévue ? Une pratique commence à se développer (avec un risque de divergence entre les chambres) : parfois, la dérogation est accordée à titre exceptionnel à condition que les autres parties ne s'y opposent pas et que l'interprétation soit assurée. Cette pratique n'étant pas en ligne avec le règlement de procédure, elle pourrait être reprochée au Tribunal. Quelles en seraient les conséquences ? Cette pratique pose-t-elle problème quant à la confiance que les autres parties ont envers le régime linguistique ?

27| Article 45, paragraphe 5, du règlement de procédure.

28| Ordonnances du 17 novembre 1995, Salt Union/Commission, T-330/94, [EU:T:1995:194](#), point 27 ; du 12 octobre 2020, H.R. Participations/EUIPO – Hottinger Investment Management (JCE HOTTINGUER), T-535/19, non publiée, [EU:T:2020:498](#), point 10.

29| Article 45, paragraphe 1, sous d), du règlement de procédure [anciennement article 45, paragraphe 1, sous c)]. Pour une application à la demande d'un État membre requérant (le Royaume de Belgique), qui avait introduit la requête en langue anglaise, mais souhaitait que deux experts d'un ministère puissent utiliser la langue française lors de l'audience, voir ordonnance du 6 février 2023, T-131/16 RENV, Royaume de Belgique/Commission. Le Tribunal a fait droit à cette demande.

III. Conclusion

La confiance est une condition sine qua non d'une bonne justice et de son acceptation par les parties et par le monde extérieur. Cette confiance dépend de la qualité, de la stabilité et de la prévisibilité du comportement du Tribunal, notamment en matière procédurale.

C'est pourquoi le formalisme est une protection contre les imprévus et les mauvaises surprises. C'est un « barrage » contre l'arbitraire – je dis cela en espérant que ce barrage sera plus efficace que le « barrage contre le Pacifique » dans le livre de Marguerite Duras...

Mais nous savons tous que la procédure doit parfois être un peu flexible dans le cadre des règles existantes, afin d'obtenir le résultat voulu par le législateur et attendu par les parties.

Un formalisme flexible (ou « proactif ») est ainsi un élément indispensable de la confiance et de la fonctionnalité du Tribunal, afin de garantir aux participants une procédure à la fois prévisible et efficace.

Cela exige une (ré)évaluation permanente de l'impact des règles de procédure sur les droits des parties et l'efficacité de la procédure et, dans le même temps, une prudence dans les évolutions.

Permettez-moi encore de vous dire qu'il m'est difficile d'imaginer comment ce Tribunal fonctionnera sans Emmanuel, qui jouait un rôle de « gardien » du formalisme et, dans le même temps, de « conseiller » et d'« éclaireur » dans la conception et la mise en œuvre des adaptations indispensables (il l'a prouvé notamment lors de la pandémie). Merci Emmanuel, en mon nom et au nom de tous pour ton aide, ton travail, ta diligence et ton honnêteté. J'espère toutefois qu'il s'agit d'un « au revoir » et pas d'un « adieu ».



© European Union 2023 / Studion Photography

M. Fernando Castillo de la Torre

Conseiller juridique principal au Service juridique de la Commission européenne

Intervention de M. Fernando Castillo de la Torre

Conseiller juridique principal au Service juridique de la Commission européenne

« Les tiers et la procédure devant le Tribunal : intervention et confidentialité »

I. Introduction

C'est un plaisir et un honneur pour moi d'être ici parmi vous et de contribuer, à mon échelle, à rendre hommage à M. Coulon, Greffier du Tribunal. Pendant près de deux décennies, il a tenu les rênes d'un service dont je suis, avec l'ensemble du Service juridique de la Commission, probablement le « meilleur client ».

Un bon procès, c'est d'abord une procédure bien ordonnée, et le greffier du Tribunal joue un rôle déterminant dans le maintien de cette organisation parfaitement calibrée. Quelle meilleure manière de célébrer cette activité que d'aborder ensemble quelques grands enjeux du droit processuel, tel qu'il trouve à s'appliquer devant le Tribunal.

J'aborderai une question de procédure dont les incidences pratiques sont loin d'être négligeables pour la bonne marche du procès. Il s'agit de la participation des tiers à la procédure, en particulier sous l'angle de l'intervention et des enjeux de confidentialité que celle-ci soulève. Je dois rappeler d'emblée que je parle ce soir à titre purement personnel. Ceux qui me connaissent savent que j'aime un peu provoquer : il ne faut surtout pas attribuer mes propos à la Commission européenne !

II. L'intervention : conditions et utilité

Le statut de la Cour de justice de l'Union européenne requiert seulement, s'agissant des conditions auxquelles doit satisfaire une personne pour être admise à intervenir à un litige, qu'elle justifie d'un intérêt « direct et actuel » à la solution de celui-ci, l'intervention revêtant un caractère accessoire par rapport à l'objet du litige.

Les conditions de l'intervention ont été bien définies par la jurisprudence, ce qui ne signifie pas que, dans certains cas, notamment dans les « zones grises » où la jurisprudence est peu fournie, la question ne prête pas à débat. De temps à autre, la Cour de justice est appelée à se prononcer, sur pourvoi, sur les contours du régime de l'intervention devant le Tribunal.

Tout d'abord, je voudrais vous faire part de quelques appréciations très personnelles sur ce que j'appellerai « **l'utilité** » des interventions.

Il pourrait sembler étonnant de s'interroger sur leur utilité : après tout, si le statut de la Cour de justice de l'Union européenne a toujours prévu cette faculté d'intervention, c'est qu'elle doit répondre à un réel besoin. Pour autant, je ne suis pas certain que toutes les interventions aient une réelle valeur ajoutée, tandis que certaines d'entre elles, indépendamment de leur éventuelle valeur ajoutée, compliquent la gestion du contentieux et retardent parfois considérablement les procédures.

Les règles de procédure traitent tous les intervenants de la même manière. Une fois admis à la procédure, tous jouissent des mêmes droits procéduraux. Toutefois, l'expérience montre qu'au cours de la procédure, certains intervenants contribueront davantage au débat que d'autres. Le Tribunal dispose d'une certaine marge de manœuvre. C'est notamment le cas lorsqu'il décide de poser des questions uniquement à certaines parties intervenantes, mais il est fréquent qu'il ne le fasse pas.

De même, lors de l'audience, le même temps est normalement accordé à chaque intervenant. Je me demande s'il ne serait pas souhaitable que le Tribunal fasse un plus grand usage de son pouvoir discrétionnaire dans la gestion des interventions.

Avant d'aborder la confidentialité, une mise en perspective s'impose. Lorsqu'il s'agit d'examiner les questions de confidentialité, il est nécessaire de mettre en balance l'intérêt de la protection de la confidentialité avec ce que le Tribunal appelle « les droits procéduraux » de la partie intervenante. De quels droits s'agit-il ? Le droit de faire valoir ses arguments devant le juge de l'Union. Mais il n'est pas libre quant à la présentation de ses arguments.

Comme la Cour de justice l'a défini dans son arrêt *BMW/Commission*, une partie intervenante « ne peut pas modifier l'objet du litige tel que circonscrit par les conclusions et les moyens des parties principales. [s]euls les arguments d'un intervenant qui s'inscrivent dans le cadre défini par ces conclusions et ces moyens sont recevables » ; « [u]ne partie intervenante ne dispose pas du droit d'invoquer des moyens nouveaux, distincts de ceux invoqués par la partie requérante »¹.

1 | Arrêt du 29 juillet 2019, *BMW/Commission*, C-654/17 P, [EU:C:2019:634](#), point 50.

Il est évident que ce droit de nature procédurale vise, dans les faits, à protéger un intérêt juridique de l'intervenant (un intérêt purement économique peut ne pas être suffisant). Toutefois, si l'intervenant peut certes faire valoir ses intérêts, il ne saurait élargir l'objet du litige en revendiquant un droit « propre » à une protection juridictionnelle en sa faveur. L'intervention est donc marquée par un cadre procédural qui la limite au cadre défini par la partie à laquelle elle apporte son soutien.

L'on perçoit de façon intuitive que l'intervention d'un État membre dans le cadre d'un recours formé par une entreprise dans une affaire d'aides d'État est susceptible de contribuer utilement à la résolution du litige. Il en va de même pour un plaignant dans le cadre d'un recours formé par l'entreprise visée par la plainte.

D'autres cas sont plus douteux et, **en matière d'interventions, la quantité n'est pas toujours synonyme de qualité**. À cet égard, je voudrais brièvement mentionner un phénomène auquel j'ai parfois été confronté. Ainsi, lorsqu'un recours revêt un enjeu particulièrement important, notamment sur le plan économique, il arrive qu'une sorte de « marché de l'intervention » se développe.

Je ne peux évidemment pas commenter de récentes affaires, mais dans une affaire assez « médiatique », dans laquelle j'ai été impliquée il y a près de 20 ans, des entreprises demanderessees en intervention ne comptant que deux ou trois salariés étaient représentées par un avocat établi dans un autre État membre très éloigné géographiquement, et qui, par hasard, s'avérait également représenter les intérêts du requérant dans cet État membre. Dans ces cas extrêmes, il semblerait que l'intervenant ne soit qu'une extension de la partie requérante.

Certes, les interventions permettent d'élargir le spectre d'opinions sur les questions en jeu et, dans une large mesure, d'évaluer l'impact que la décision des juges peut avoir au-delà de la partie requérante. Encore faut-il que ces demandes d'intervention soient représentatives. C'est ce que j'appelle la « qualité » de l'intervention, et je fais allusion non pas à la qualité « rédactionnelle », mais bien à la réelle contribution au débat en vue de tenir compte le plus équitablement possible des intérêts en présence.

L'intervention de deux ou trois entreprises, si elle est « fortement encouragée » par la partie requérante, est-elle réellement représentative ? L'absence d'intervention au soutien de l'autre partie doit-elle être interprétée comme une indication qu'un secteur ou un type d'entreprise soutient une partie plutôt que l'autre ? Il est évident qu'il serait hasardeux de faire de telles inférences. C'est pourtant avec cette logique en tête que certaines parties requérantes tentent de susciter le plus d'interventions en leur faveur.

III. La confidentialité par rapport aux intervenants

D'un point de vue pratique, l'élément qui introduit une plus grande complexité dans la gestion des interventions reste la **confidentialité**. Je ne peux pas aborder tous les problèmes liés à celle-ci. Je me contenterai seulement d'en évoquer quelques-uns.

Bien que la formulation varie d'une ordonnance à une autre, le principe est que le Tribunal doit limiter son examen des demandes de confidentialité aux éléments dont le caractère confidentiel est contesté, de manière précise, par les parties intervenantes.

Toutefois, nonobstant l'absence de contestation, le Tribunal ne saurait être empêché de rejeter des demandes de traitement confidentiel. C'est notamment le cas :

- lorsqu'une telle demande apparaît largement excessive puisqu'une demande de traitement confidentiel doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire² ;
- lorsque les demandes de traitement confidentiel visent des données dont le caractère public ressort manifestement des éléments du dossier ou dont le caractère confidentiel devient, du fait de la publication de la décision attaquée ou du fait de la divulgation d'autres éléments du dossier, manifestement obsolète³.

2 | Ordonnance du 11 avril 2019, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping), T-612/17, [EU:T:2019:250](#), point 16.

3 | Arrêt du 5 octobre 2020, HeidelbergCement et Schwenk Zement/Commission, T-380/17, [EU:T:2020:471](#), point 75 ; ordonnance du 15 septembre 2016, Deutsche Telekom/Commission, T-827/14, non publiée, [EU:T:2016:545](#), point 46.

IV. La relation entre la procédure administrative et la procédure juridictionnelle

Une question qui me semble intéressante est celle de la relation entre la procédure administrative et la procédure juridictionnelle.

En effet, l'on me demande parfois si les difficultés soulevées au stade du procès devant le Tribunal ne pourraient pas être, au moins en partie, résolues en amont pendant la procédure administrative. Je crains que cela ne soit peu réaliste dans le cadre actuel.

Bien entendu, si la Commission n'a pas accordé de traitement confidentiel, et que des tiers ont donc eu accès à l'information dès la procédure administrative, sans que cela ait été contesté, la demande de traitement confidentiel sera rejetée par le Tribunal, parce qu'elle devient obsolète. Mais le contraire n'est pas vrai.

Le Tribunal n'est pas lié « par le fait qu'un traitement confidentiel a été accordé à certaines pièces et informations par la Commission pendant la procédure administrative ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué. Il lui revient au contraire d'examiner si la pièce ou l'information en cause est effectivement secrète ou confidentielle⁴ ».

Dès lors, quand bien même la Commission aurait accepté de protéger la confidentialité de certaines informations pendant la procédure administrative, cela ne lie pas le Tribunal, qui peut en décider autrement.

V. La position de certains intervenants « publics »

L'intervention des États membres ou de l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE) soulève des questions spécifiques à cet égard. Dans l'affaire *Google Shopping*, l'**Autorité de surveillance de l'AELE** aurait déjà reçu les informations pour lesquelles la Commission a demandé, également à son égard, un traitement confidentiel dans le litige, ou pourrait être en mesure de les obtenir pendant la procédure administrative.

Le président de la 9^e chambre du Tribunal n'a pas été du même avis : « le régime de protection des informations confidentielles applicable aux fins de la procédure administrative conduisant à une décision de la Commission adoptée dans le cadre de ses compétences en tant qu'autorité

4| Ordonnances du 22 juillet 2021, Qualcomm/Commission, T-671/19, [EU:T:2021:502](#), point 32 ; et du 22 février 2005, Hynix Semiconductor/Conseil, T-383/03, [EU:T:2005:57](#), point 40.

de concurrence **est autonome par rapport au régime de protection des informations confidentielles applicable à une procédure juridictionnelle devant le Tribunal**. Ce dernier régime est précisé dans le règlement de procédure et dans les dispositions pratiques d'exécution de celui-ci⁵ ».

Le régime applicable aux procédures juridictionnelles devant le Tribunal ne comporte pas de dispositions spécifiques à l'Autorité de surveillance de l'AELE. La seule distinction prévue par le règlement de procédure est, comme il ressort de son article 144, paragraphes 2, 5 et 7, entre les parties principales et les parties intervenantes, quelle que soit la qualité de ces différentes parties⁶.

La même question s'est posée à l'égard des États membres. Se référant à l'ordonnance dans l'affaire *Google Shopping*, le président de chambre dans l'affaire *Silgan* s'est refusé à opérer une distinction entre les États membres et les autres catégories d'intervenants. Il a ainsi conclu que « **les États membres n'occupent pas de position privilégiée par rapport à d'autres parties intervenantes** en ce qui concerne l'étendue des éléments du dossier de l'affaire auxquels ils peuvent avoir accès »⁷.

En toute franchise, cela me choque un peu. Peut-on vraiment affirmer que les États doivent recevoir les mêmes informations que, par exemple, un concurrent ? En pratique, il n'est pas certain que la confidentialité puisse être invoquée à l'encontre d'une partie intervenante « privée » de la même manière qu'à l'encontre d'un État membre.

Dans une affaire concernant des substances toxiques, la partie requérante se prévalait du caractère commercialement sensible de ces informations. Le président de chambre a considéré que le Royaume d'Espagne ne saurait, « en sa qualité d'État membre, être considéré comme un concurrent de la requérante. Dès lors, les informations concernées, **même à supposer qu'elles doivent être considérées comme étant secrètes ou confidentielles par nature, ne sont**

5 | Ordonnance du 11 avril 2019, *Google et Alphabet/Commission (Google Shopping)*, T-612/17, [EU:T:2019:250](#), point 27.

6 | *Ibid.*, points 27 et 28.

7 | Ordonnance du 14 juillet 2020, *Silgan Closures et Silgan Holdings/Commission*, T-415/18, [EU:T:2020:349](#), points 74 et 75. Voir, en dehors du droit de la concurrence, arrêt du 26 avril 2023, *OHB System/Commission*, T-54/21, [EU:T:2023:210](#), points 32 et 33.

pas susceptibles d'être utilisées à des fins commerciales, éventuellement préjudiciables à la requérante »⁸.

Les critères énoncés au point 61 de l'ordonnance rendue dans l'affaire *Silgan* permettent également de faire une distinction : doivent être considérées comme n'étant pas confidentielles « les informations dont les intervenantes ont déjà pris ou peuvent déjà prendre licitement connaissance »⁹.

Par conséquent, l'on peut imaginer un accès à géométrie variable, à l'instar de ce qu'il est déjà possible de faire parmi les parties intervenantes, en fonction du degré d'opposition qu'elles ont formulé dans leurs observations sur la demande de traitement confidentiel.

Mais cette jurisprudence oblige les États membres à contester de façon précise les demandes de traitement confidentiel. Selon la jurisprudence constante, cette contestation doit porter sur des éléments précis des pièces de procédure qui sont restés occultés et indiquer les motifs pour lesquels la confidentialité à l'égard de ces éléments doit être refusée. L'État membre ne peut pas partir du principe qu'il peut avoir accès à tout.

VI. La protection de l'intérêt des tiers au litige

Une dernière remarque concerne la situation dans laquelle le traitement confidentiel est demandé dans **l'intérêt d'un tiers au litige**. Il s'agit de situations dans lesquelles un tiers fournit l'information pendant la procédure administrative, mais demande son traitement confidentiel. La Commission a pu considérer que l'accès à cette information par l'entreprise faisant l'objet de l'enquête était indispensable, mais cela ne signifie pas que l'information doit être divulguée à d'autres tiers. Encore une fois, le Tribunal n'est pas lié par les appréciations de la Commission au cours de la procédure administrative. Il décide sans la participation du tiers en question. C'est la Commission qui doit faire valoir les raisons avancées par le tiers¹⁰.

8| Ordonnance du 25 novembre 2019, *Industrial Química del Nalón/Commission*, T-635/18, [EU:T:2019:842](#), point 24.

9| Ordonnance du 14 juillet 2020, *Silgan Closures et Silgan Holdings/Commission*, T-415/18, [EU:T:2020:349](#), point 61.

10| Ordonnances du 22 février 2005, *Hynix Semiconductor/Conseil*, T-383/03, [EU:T:2005:57](#), point 45 : « [I]orsque le traitement confidentiel est demandé dans l'intérêt d'un tiers au litige, le président met en balance, pour chaque pièce ou information visée, l'intérêt de ce tiers à ce que les pièces ou informations secrètes ou confidentielles qui le concernent soient protégées et l'intérêt des intervenants à en disposer aux fins de l'exercice de leurs droits procédurales », et du 4 février 2022, *Ascenza Agro et Industrias Afrasa/Commission*, T-77/20, [EU:T:2022:70](#), point 21.

VII. Les « engagements » des représentants des parties

Dans cette articulation entre la procédure administrative et juridictionnelle se pose la question de l'utilisation de ce que l'on appelle les « *confidentiality rings* ». Les procédures administratives de droit de la concurrence connaissent depuis longtemps déjà la mise en œuvre de ces engagements de confidentialité. Soyons clairs, ce n'est pas la panacée et les conséquences en cas de violation, par exemple, sont encore mal maîtrisées. Une disposition semblable a déjà été introduite dans l'article 103, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal : « [...] le Tribunal peut décider de porter à la connaissance de l'autre partie principale les renseignements ou pièces confidentiels, le cas échéant, en **subordonnant leur divulgation à la souscription d'engagements spécifiques** ». L'accès peut également être octroyé sous la forme « d'un résumé non confidentiel des renseignements ou pièces, comportant leur contenu essentiel ».

Dans plusieurs affaires récentes¹¹, le Tribunal a fait application de cette disposition et les représentants des parties ont signé des « engagements de confidentialité ». Ces représentants auront accès au dossier dans sa totalité, mais ils ne pourront pas divulguer au mandant les informations pour lesquelles une demande de confidentialité a été accueillie. Cette disposition fait l'objet d'une utilisation accrue, bien que ses contours ne soient pas encore tout à fait clairs.

Formellement, cette disposition s'applique uniquement pour assurer la confidentialité de certaines pièces à l'égard de l'autre partie principale. Peut-on l'utiliser à l'égard des parties intervenantes ? Peut-on proposer ces engagements aux experts « externes » ? Quelles sont les conséquences en cas de violations de ces engagements ? Il s'agit d'une disposition très utile dans certaines situations. En particulier dans le domaine des concentrations, l'enquête est tournée vers l'avenir et l'on peut donc s'attendre à ce qu'il y ait bien plus d'informations sensibles.

En général, la question se pose de savoir si cette solution peut être envisagée au-delà des avocats représentant les parties, et notamment aux économistes et autres experts « externes ». C'est déjà le cas lors de la procédure administrative, bien qu'il n'existe pas, pour les économistes, un organe chargé de veiller au respect des règles déontologiques. Je ne doute pas que les

11 | Ordonnance du 14 mars 2022, Bulgarian Energy Holding e.a./Commission, T-136/19, [EU:T:2022:149](#) ; arrêt du 28 mai 2020, CK Telecoms UK Investments/Commission, T-399/16, [EU:T:2020:217](#), points 31 à 33 et 56 ; arrêt du 15 juin 2022, Qualcomm/Commission (Qualcomm – paiements d'exclusivité), T-235/18, [EU:T:2022:358](#), points 78 à 83.

économistes adoptent spontanément un comportement éthique ! Mais formellement au moins, il y a un problème.

La solution semble être de sanctionner l'entreprise, le « client », en quelque sorte. En effet, c'est la solution prévue dans le cadre du « Digital Markets Act » (DMA)¹². Néanmoins, le règlement de procédure du Tribunal ne prévoit pas la possibilité d'imposer des sanctions à la partie en tant que telle.

Ces dispositions restent donc imparfaites.

VIII. Un regard sur l'avenir : le DMA et la possible révision du règlement 1/2003

Le **DMA, adopté l'année dernière**, contient déjà une version plus développée de ces modalités, en ce sens qu'il contient une base juridique pour imposer des sanctions en cas de violation des conditions d'accès au dossier. Il s'agit de l'article 30, paragraphe 3, sous k).

Pour sa part, le règlement d'exécution contient également pour la première fois des dispositions spécifiques en la matière¹³. C'est notamment le cas de son article 8, paragraphe 3. L'article 8, paragraphe 8, établit les limites, et mentionne aussi les procédures judiciaires : « Les documents obtenus grâce à l'accès au dossier en vertu du présent article ne sont utilisés qu'aux fins de la procédure concernée dans le cadre de laquelle l'accès à ces documents a été accordé ou aux fins des procédures administratives **ou judiciaires** concernant l'application du règlement 2022/1925 liées à cette procédure ». En cas de violation, l'amende sera infligée à l'entreprise et non à la personne physique.

Ces engagements ne prennent pas fin une fois la procédure administrative terminée. Les personnes qui ont eu accès au dossier conformément aux modalités de divulgation doivent

12| Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2022, relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (JO 2022, L 265, p. 1).

13| Règlement d'exécution (UE) 2023/814 de la Commission, du 14 avril 2023, relatif aux modalités détaillées de certaines procédures mises en œuvre par la Commission en vertu du règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil (JO 2023, L 102, p. 6).

continuer à respecter les engagements souscrits par la suite. Ma question est la suivante : qu'advient-il en cas de recours ?

Certes, les modalités de divulgation couvrent aussi une utilisation dans le cadre de procédures judiciaires, mais est-il possible pour le Tribunal de donner un accès plus large ? Le Tribunal est-il lié par ces règles ? Faut-il un nouvel engagement au titre de l'article 103 du règlement de procédure ?

Par ailleurs, l'engagement couvre les informations auxquelles on a eu accès pendant la procédure administrative, mais qu'en est-il des informations reçues au cours de la procédure judiciaire ?

La Commission procède actuellement à une évaluation du **règlement 1/2003**¹⁴, le règlement de base pour l'application du droit de la concurrence par la Commission, et l'expérience acquise avec ce nouvel instrument sera sans doute précieuse pour évaluer si ce type d'engagement peut trouver une base « formelle » en droit de la concurrence, dans un instrument de droit dérivé.

J'espère avoir offert de quoi nourrir notre débat et je remercie à nouveau le Tribunal de m'avoir donné l'opportunité de partager ces réflexions personnelles avec vous.

14 | Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 [CE] et 82 [CE] (JO 2003, L 1, p. 1).



« CONSIDÉRATIONS SUR LE DROIT PROCÉDURAL
DEVANT LE TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE »

COLLOQUE ORGANISÉ
À L'OCCASION DE LA CRÉATION DES FONCTIONS
DE MONSIEUR JÜRGENEL COULON, GREFFIER DU TRIBUNAL

27 juin 2023



© European Union 2023 / German Talavera

M. Emmanuel Coulon

Greffier du Tribunal (2005–2023)

Intervention de M. Emmanuel Coulon

Greffier du Tribunal de l'Union européenne

« Considérations sur le droit processuel et l'administration de la justice de l'Union européenne »

6 413 jours me séparent du jour de ma prestation de serment en tant que Greffier. C'était le 6 octobre 2005, dans cette même salle d'audience.

Je suis très honoré que la cessation de mes fonctions soit l'occasion saisie pour tenir ce colloque. J'adresse mes remerciements à Monsieur le Président pour cette initiative et aux éminentes personnalités qui ont accepté d'intervenir.

Je m'exprime aujourd'hui devant vous en tant que témoin privilégié qui a vécu les profonds changements de l'Union, de l'institution et du Tribunal. Je m'exprime aussi et, surtout, pour la dernière fois, en tant que Greffier.

Au cours des 17 dernières années, j'ai veillé à ce que le greffe du Tribunal ne soit pas simplement un greffe d'exécution. J'ai travaillé pour qu'il soit et reste un greffe de propositions et un greffe de solutions. Pourquoi ? parce que le greffe est un acteur de la chaîne judiciaire qui accompagne quotidiennement sa juridiction dans la gestion des dossiers et dans la mise en œuvre des règles de procédure et qui adopte des mesures d'administration de la justice. Toutes ces actions tendent à un même but : **œuvrer pour une justice de qualité offrant toutes les garanties d'un procès équitable.**

Le procès équitable est au cœur du sujet qui m'est alloué, intitulé « Considérations sur le droit processuel et l'administration de la justice de l'Union européenne ». Ce sujet m'amène naturellement à scinder mon intervention sous forme de libres propos en deux parties successivement consacrées au droit processuel et à l'administration de la justice.

I. Première partie : considérations sur le droit processuel

Je commence donc par vous faire part de quelques considérations sur le droit processuel.

Les règles de procédure sont des règles de technique d'organisation du procès. Elles encadrent l'exercice des compétences conférées à la juridiction et prennent en compte la nature des contentieux, ainsi que les phases successives de mise en état, d'instruction et de jugement.

Les règles de procédure ont pris une nouvelle dimension sous l'effet des changements profonds inspirés de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, dans son prolongement, de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la « Charte ») dont le deuxième alinéa prévoit que « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable [...] ».

Le droit de la procédure a changé de nature. Il est devenu, en tant que droit appliqué au procès, le droit processuel.

Ce droit processuel est en constante évolution. Les changements des règles de procédure sont en effet nécessaires pour tenir compte de nouvelles réalités contentieuses, de la consécration de droits subjectifs et des évolutions des technologies. Les dernières modifications des règles de procédure du Tribunal entrées en vigueur le 1^{er} avril 2023 en sont une parfaite illustration avec, par exemple, l'ajout d'un cadre procédural à la vidéoconférence pour les audiences de plaidoiries.

L'essentiel est que les règles de procédure et leur application dans le cadre du procès soient toujours respectueuses des exigences du procès équitable.

Ces exigences trouvent leur expression dans les grands principes que sont les droits de la défense, l'égalité de traitement des parties, la sécurité juridique et la publicité.

La pureté des énoncés est une chose. La prise en compte de ces exigences au cas d'espèce en est une autre, notamment parce que, lors de l'instruction d'une affaire, le juge peut être conduit à devoir concilier les exigences entre elles et à trouver un point d'équilibre. Ce qui importe est que l'équilibre finalement trouvé offre toutes les garanties d'un procès équitable.

Sur base de mon expérience, je propose de vous faire part de quelques variations autour du principe des droits de la défense, dont l'une des expressions est le contradictoire, du principe de la sécurité juridique et du principe de la publicité.

1. Variations sur le thème du contradictoire

Le contradictoire est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, un principe fondamental du droit de l'Union.

Les juridictions sont appelées à faire respecter devant elles et à respecter elles-mêmes le principe du contradictoire¹. La Cour de justice a ainsi rappelé l'exigence de soumettre un moyen d'ordre public ou une fin de non-recevoir relevé d'office au débat contradictoire, ainsi que celle de respecter le principe lorsque le juge entend fonder sa décision sur des faits et documents qui n'ont pas fait l'objet d'une prise de position des parties, tant au principal qu'en référé².

Le Tribunal a complété techniquement le principe en l'inscrivant à l'article 64 de son règlement de procédure³, selon lequel « [...] le Tribunal ne prend en considération que des actes de procédure et pièces dont les représentants des parties ont pu prendre connaissance et sur lesquels ils ont pu se prononcer ».

Le contradictoire est plein et entier entre les parties principales, sous réserve des deux exceptions prévues aux articles 104 et 105 du règlement de procédure⁴. Il trouve à s'appliquer tant durant la phase écrite que durant la phase orale de la procédure.

Un cas intéressant d'interaction entre la phase écrite et la phase orale est celui de l'application de l'article 83 du règlement de procédure, disposition qui permet de cibler les points sur lesquels

1 | Arrêts du 2 décembre 2009, Commission/Irlande e.a., C-89/08 P, [EU:C:2009:742](#), et du 17 décembre 2009, Réexamen M/EMEA, C-197/09 RX-II, [EU:C:2009:804](#).

2 | Ordonnance du 22 novembre 2018, Hércules Club de Fútbol/Commission, C-334/18 P(R), [EU:C:2018:952](#) ; arrêts du 4 décembre 2019, H/Conseil, C-413/18 P, [EU:C:2019:1044](#), et du 15 juillet 2021, Commission/Landesbank Baden-Württemberg et CRU, C-584/20 P et C-621/20 P, [EU:C:2021:601](#) ; ordonnances du 3 mars 2022, CRU/Portigon et Commission, C-664/20 P, [EU:C:2022:161](#), et du 3 mars 2022, CRU/Hypo Vorarlberg Bank, C-663/20 P, [EU:C:2022:162](#).

3 | Les motifs justifiant d'insérer, dans le règlement de procédure du Tribunal, un article relatif au caractère contradictoire de la procédure figurent dans la version du projet de règlement de procédure transmise au Conseil de l'Union européenne le 14 mars 2014. Cette version est accessible par le lien suivant : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7795-2014-REV-1/fr/pdf>.

4 | L'article 104 régit les cas de production, ordonnée par le Tribunal, de documents dont l'accès a été refusé par une institution. L'article 105 prévoit le régime procédural applicable aux renseignements ou pièces touchant à la sûreté de l'Union ou à celle d'un ou de plusieurs de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales produits devant le Tribunal.

la réplique devrait porter⁵. Il est en effet constaté que certaines des répliques déposées vont au-delà de ce qui a été demandé par le Tribunal et comportent donc des développements non souhaités par le juge.

En pareille situation, les présidents de chambre, saisis par le greffe, ont décidé :

- soit d'accepter la réplique en l'état ;
- soit de verser au dossier une version de la réplique sans les points ou arguments non sollicités ;
- soit de ne pas verser la réplique au dossier et de demander à la partie requérante de déposer une nouvelle version expurgée des points non sollicités.

Dans deux des trois cas, le juge écarte des débats une argumentation de la partie requérante, alors même que cette partie peut considérer cette argumentation utile pour sa défense.

Il peut certes être soutenu que la partie requérante pourra toujours présenter son argumentation lors de l'audience de plaidoiries si elle présente une demande à cet effet⁶. Cela est parfaitement exact, mais alors à quoi bon l'avoir écartée du débat lors de la phase écrite ?

Cet exemple concret tiré de l'application de l'article 83 du règlement de procédure révèle la tension pouvant exister entre l'efficacité recherchée de la procédure et l'obligation de respecter le principe du contradictoire.

Le contradictoire n'est en revanche pas nécessairement plein et entier en cas d'intervention. Il peut en effet être aménagé pour protéger les données confidentielles d'une partie principale envers l'intervenant⁷.

5] L'article 83 du règlement de procédure, intitulé « Réplique et duplique », dispose en son paragraphe 1 que « la requête et le mémoire en défense peuvent être complétés par une réplique du requérant et par une duplique du défendeur à moins que le Tribunal décide qu'un deuxième échange de mémoires n'est pas nécessaire parce que le contenu du dossier de l'affaire est suffisamment complet ».

6] Le dépôt d'une demande d'audience de plaidoiries par une partie principale est régi par l'article 106 du règlement de procédure.

7] Il est renvoyé à l'article 144, paragraphe 2, du règlement de procédure qui prévoit que certaines données du dossier de l'affaire qui présentent un caractère confidentiel peuvent être exclues de la communication à un intervenant.

À cet égard, il est bien évident que l'étendue des éléments communiqués à l'intervenant dépend du périmètre de la demande de traitement confidentiel présentée par la partie principale et du périmètre de la contestation de l'intervenant.

Mais l'étendue des éléments communiqués à l'intervenant peut aussi dépendre des réponses que le Tribunal apporte à deux questions (questions déjà connues de certains juges pour les avoir évoquées dans le cadre de l'instruction de leurs affaires) :

- lorsqu'une demande de traitement confidentiel est insuffisamment motivée, le juge rejette-t-il la demande ou invite-t-il la partie principale à compléter sa demande ?
- La confidentialité des données est-elle subjective ou objective ? Si une conception objective est retenue, le juge peut être amené à lever la confidentialité et à communiquer des données à l'intervenant alors même qu'il n'a pas contesté la demande de confidentialité.

La cohérence des pratiques décisionnelles sur ces deux points mérite de retenir l'attention.

2. Variation sur le thème de la sécurité juridique

Le règlement de procédure du Tribunal prévoit que certaines demandes doivent être déposées par acte séparé. Tel est le cas, notamment, pour les demandes d'omission des données⁸, d'adaptation de la requête⁹, les exceptions d'irrecevabilité ou d'incompétence¹⁰ et la demande en référé¹¹.

Quelle conséquence est tirée lorsqu'une demande n'est pas déposée par acte séparé alors que l'exigence formelle est prévue par les règles ?

8| Voir l'article 66, paragraphe 1, du règlement de procédure pour les demandes d'omission des données à caractère personnel des personnes physiques envers le public, et l'article 66 bis, paragraphe 1, du même règlement pour les demandes d'omission de données autres que des données à caractère personnel des personnes physiques envers le public.

9| Voir l'article 86, paragraphe 2, du règlement de procédure.

10| Voir l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure.

11| Voir l'article 156, paragraphe 5, du règlement de procédure.

L'examen de la jurisprudence enseigne que, dans la quasi-totalité des cas, le Tribunal ne tient pas compte de la demande qui n'a pas été présentée par acte séparé. La demande est même parfois déclarée irrecevable dans la décision mettant fin à l'instance.

Mais il enseigne aussi que, dans certains cas, des demandes qui n'ont pas été présentées par acte séparé ont été acceptées, notamment lorsque l'autre partie au litige a été mise en mesure de présenter ses observations sur la demande.

Cette dernière approche questionne en termes de sécurité juridique. En effet, accepter une demande non déposée par acte séparé contrevient à la raison d'être de l'exigence de forme qui est :

- de faciliter l'identification des demandes,
- de garantir la transparence de la procédure,
- d'éviter l'arbitraire et de garantir l'égalité de traitement de toutes les parties.

J'ai noté plus récemment qu'il avait été décidé de demander à la partie qui n'avait pas déposé sa demande par acte séparé de « régulariser » la situation en l'invitant à le faire. Le Tribunal doit-il suppléer le non-respect des exigences de forme des demandes présentées par les représentants des parties ?

Le traitement procédural de ces situations a déjà été abordé à deux reprises dans le rapport annuel d'activités du greffe¹². Il est vraiment un sujet à débattre au sein de la juridiction.

12| Le rapport annuel d'activités du greffe du Tribunal est un document établi sous la responsabilité du greffier de cette juridiction relatant les activités réalisées par l'ensemble des équipes du greffe et exposant certains sujets d'intérêt général pour la juridiction, lesquels incluent les points forts de l'année civile écoulée et des questions relatives à l'application des règles de procédure dans les affaires.

3. Variation sur la publicité de la justice

L'article 47 de la Charte garantit le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue publiquement. Il est communément admis que le caractère public des procédures permet de lutter contre l'arbitraire, garantit la confiance du justiciable dans la probité du système judiciaire et, in fine, constitue une composante du caractère équitable du procès.

Deux dispositions du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne précisent respectivement, d'une part, le caractère public de l'audience¹³ et, d'autre part, la lecture en séance publique des arrêts¹⁴. Le règlement de procédure du Tribunal contient également plusieurs dispositions visant à mettre en œuvre le principe¹⁵.

Avec la protection accrue des données à caractère personnel liée à l'entrée en vigueur du règlement 2018/1725¹⁶ et l'évolution des technologies, un débat aussi intense que passionnant a été engagé en 2021 au sein du Tribunal sur la conciliation à opérer entre le principe de publicité de la justice et la protection des données à caractère personnel.

13| Article 31 du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

14| Article 37 du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

15| Les dispositions en cause du règlement de procédure concernent :

- les obligations de publication relatives aux décisions de la juridiction, aux affaires introduites et clôturées et à la jurisprudence (articles 9, 11, 13, 15, 17, 18, 24, 25, 32, 35, 41, 48, 56 bis, 58, 79, 105 et 122) ;
 - le caractère public des débats (l'article 109 encadre le régime du huis clos en tant qu'exception au caractère public de l'audience de plaidoiries) ;
 - le prononcé en audience publique des arrêts (article 118).
- Il est également renvoyé aux points 1, 55 à 59, 150 et 151 des Dispositions pratiques d'exécution du règlement de procédure du Tribunal dont la version consolidée est diffusée sur le site internet de la Cour de justice de l'Union européenne.

16| Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données (JO 2018, L 295, p. 39).

Au terme de ce débat, le Tribunal a considéré qu'il n'était pas justifié de modifier son règlement de procédure pour prévoir l'occultation d'office du nom des parties requérantes personnes physiques dans les publications du Tribunal. Il a souhaité garder une marge d'appréciation et décider en fonction des données de la cause.

Ce débat a conduit à une distinction salubre dans le règlement de procédure du Tribunal entre les données à caractère personnel des personnes physiques et les données autres¹⁷.

Cela étant, la différence entre l'approche de la Cour de justice consistant désormais à accorder un nom fictif à certaines affaires préjudicielles¹⁸ et l'approche du Tribunal retenue pour les recours directs n'est pas facilement compréhensible au regard du même principe de publicité. L'on notera également que, dans la quasi-totalité des systèmes juridictionnels des États membres, les décisions diffusées ne sont plus référencées avec le nom des personnes physiques. Le débat sur la conciliation entre publicité et protection des données à caractère personnel devra être rouvert si le Tribunal devient compétent pour statuer sur les demandes préjudicielles, comme cela est proposé par la Cour de justice¹⁹.

17| Les modifications du règlement de procédure incluant la scission en deux articles distincts du traitement des données à caractère personnel des personnes physiques (article 66) et celui de données autres que des données à caractère personnel des personnes physiques (article 66 bis) ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 14 février 2023 (JO 2023, L 44, p. 8). Elles sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2023.

18| Voir le communiqué de presse n° 1/23 du 9 janvier 2023 informant que les affaires préjudicielles anonymisées introduites à partir du 1^{er} janvier 2023 se verront attribuer un nom fictif et précisant que cette mesure « vise à faciliter la désignation et l'identification des affaires anonymisées pour des raisons liées à la protection des données à caractère personnel » : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-01/cp230001fr.pdf>.

19| La demande de modification du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne vise notamment à déterminer les matières spécifiques dans lesquelles le Tribunal est compétent, en application de l'article 256, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour connaître des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 267 dudit traité. Elle a été soumise au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne le 30 novembre 2022.

II. Seconde partie : considérations sur l'administration de la justice

J'aborde maintenant la seconde partie consacrée à l'administration de la justice.

De mon point de vue, l'administration de la justice s'entend comme l'administration au service de la justice.

Elle doit donc viser à conforter la légitimité du juge.

Je déduis de cela que la justice doit être administrée en considération :

- du rôle, des compétences et du statut du juge,
- des règles qui organisent son activité,
- de l'objectif de rendre des décisions de qualité.

Dès lors, je pense que l'on peut raisonnablement conclure ensemble qu'**administrer la justice est plus que simplement administrer : c'est gérer en intégrant dans chacun des actes adoptés et dans chacune des mesures prises les paramètres qui conditionnent l'exercice du pouvoir de juger.** Chaque acteur de l'administration de la justice a la responsabilité d'agir et de se comporter d'une manière conforme aux principes qui gouvernent la procédure. Jusqu'à présent, l'assistance active apportée par le greffe sur les plans juridique et technique et sa contribution à la cohérence des pratiques décisionnelles dans le domaine procédural ont pleinement intégré cette dimension.

Je crois que l'on peut aussi convenir qu'**administrer la justice, c'est veiller à ce qu'il soit donné à la juridiction les moyens de rendre une justice efficiente.** Selon les règles régissant notre institution, les moyens mis à disposition du Tribunal et de son greffe sont ceux qui résultent de la mise en œuvre de l'article 52 du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne²⁰. **Cela amène à une nécessaire réflexion sur la gouvernance juridictionnelle et institutionnelle.**

20) Cette disposition est libellée comme suit : « Le président de la Cour de justice et le président du Tribunal fixent d'un commun accord les modalités selon lesquelles des fonctionnaires et autres agents attachés à la Cour prêtent leur service au Tribunal pour permettre d'en assurer le fonctionnement. Certains fonctionnaires ou autres agents relèvent du greffier du Tribunal sous l'autorité du président du Tribunal. »

Il me semble également important d'acter qu'**administrer la justice, c'est rendre compte aux juges et aux citoyens européens de la manière dont les ressources mises à disposition sont utilisées au soutien de l'activité judiciaire**. Cela suppose en amont de disposer d'une feuille de route, convenue avec la juridiction, destinée à permettre aux services et au greffe de décliner les actions nécessaires pour honorer les souhaits avec les ressources à disposition : la connaissance par chacun des services et du greffe des attentes de la juridiction est essentielle. En retour, il n'est pas moins essentiel que la juridiction ne ferme pas les yeux sur la réalité de la vie des services et du greffe, incluant les ressources dont ils disposent et les réglementations qu'ils sont tenus de respecter. J'ai souvent constaté que l'action du greffe s'est heurtée à la question des arbitrages, ce qui me permet de souligner que les divergences d'intérêts et le jonglage des priorités sont une cause de tourments.

Enfin, **administrer, c'est aussi se préparer à ce qui pourrait arriver et à ce qui va survenir. C'est donc aussi anticiper les défis de demain**. Une révolution est en marche depuis plusieurs années. La prise de conscience est maintenant collective : l'intelligence artificielle va bouleverser nos environnements et nos existences. Elle va profondément changer notre manière de travailler. Tous les métiers de service sont concernés, en ce compris les métiers du droit dans les services communs, les greffes et les cabinets des Membres. Considérant l'importance du sujet et ayant examiné les travaux et réalisations, notamment ceux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ), le greffe du Tribunal a nourri les réflexions conduites au sein du Laboratoire de l'innovation opportunément créé par la direction des Technologies de l'information. Il a proposé, dès 2020, une liste de développements destinés à accélérer certaines interventions. Parmi ceux-ci, il a invité à penser autrement la phase orale de la procédure et les règles encadrant cette dernière, notamment par le recours au *speech to text* qui permet de disposer immédiatement d'une transcription d'audience (avec l'impact procédural que cela comporte sur le procès-verbal d'audience et sur l'accès à l'enregistrement sonore). Certaines de ces demandes vont être intégrées dans la future application SIGA (système intégré de gestion des affaires). L'interaction homme-machine entre dans une nouvelle ère. Ce sujet majeur doit retenir dès à présent toute votre attention.

Je termine mon propos en soulignant que l'échange, la qualité d'écoute, la reconnaissance du travail, la détermination et la vision partagée sont des clés indispensables pour relever les défis d'une justice moderne capable de s'adapter aux évolutions.

Vous l'avez certainement compris, je pars en restant convaincu que le greffe du Tribunal doit rester un partenaire privilégié de sa juridiction. Mais une autre conception est évidemment possible.

Je vous remercie de votre attention.





Propos conclusifs





M. Marc van der Woude

Président du Tribunal

Ce fut un honneur de participer à ce colloque en l'honneur d'Emmanuel Coulon, notre mémorable Greffier, et d'écouter ces débats intenses et passionnants, grâce à la présence d'éminentes personnalités qui ont marqué notre juridiction. Les débats ont nourri notre réflexion et élargi notre horizon juridique. Je tiens à exprimer ma gratitude sincère envers les intervenants qui ont partagé leur expertise et leurs idées. Leurs contributions précieuses ont enrichi notre compréhension commune des enjeux complexes qui se dressent devant nous.

Nous avons exploré des thématiques variées allant du droit processuel à des enjeux sociétaux. Ces sujets ont mis en lumière les défis auxquels nous sommes confrontés, ainsi que les principes fondamentaux qui guident notre quête de justice.

Faisant écho aux attentes sociétales, notamment les développements en matière d'environnement, je me permets d'ajouter que, dans mon pays, l'on nous reproche parfois la « dicastocratie », c'est-à-dire le gouvernement par les juges. L'affaire *Urgenda*¹, par exemple, soulevait une question sensible : jusqu'où peut-on ou doit-on aller s'agissant de l'ouverture du prétoire de la juridiction ? Par ailleurs, les traités sont une garantie de stabilité et je doute qu'ils fassent prochainement l'objet d'un projet de révision.

Pour revenir sur les propos de M^{me} la juge Krystyna Kowalik-Bańczyk, la raison d'être des règles de procédure est la nécessité d'assurer la prévisibilité et la sécurité juridique non seulement pour les parties, mais également pour le Tribunal lui-même.

À ce titre, Emmanuel Coulon disait que le droit processuel n'est pas nécessairement gravé dans le marbre, il doit évoluer pour s'adapter aux exigences sociétales. Il y a cependant quelques grands principes à respecter : le principe du contradictoire, le principe de sécurité juridique et la publicité. En ce qui concerne l'ouverture du prétoire aux tiers, nous avons également eu une discussion sur la contribution des tiers au débat. Il y a évidemment deux prismes : celui des parties elles-mêmes et le nôtre.

C'est avec un sentiment de satisfaction et de reconnaissance que je clôture ces discussions fructueuses. Je tiens à remercier chacun d'entre vous, chers collègues et amis, pour votre participation active et votre présence attentive tout au long de ce colloque.

Au Tribunal, la justice est administrée essentiellement par le greffe. Emmanuel Coulon a dit avoir été témoin de toutes les évolutions sociétales, telles que l'intelligence artificielle, qui ont une influence sur l'administration de la justice. Je pense qu'il était avant tout l'un de ses grands acteurs. C'est pourquoi je saisis cette occasion pour lui adresser, de nouveau, mes chaleureux remerciements.

1 | Arrêt de la Cour suprême des Pays-Bas du 20 décembre 2019, *Urgenda*, 19/00135, [ECLI:NL:HR:2019:2007](#).

Emmanuel, ton rôle essentiel dans l'administration de la justice ne saurait être sous-estimé. Ton dévouement et ton expertise ont contribué à la réussite de cette juridiction. Merci pour ton engagement inlassable.





« CONSIDÉRATIONS SUR LE DROIT PROCES
DEVANT LE TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉE

COLLOQUE ORGANISÉ
À L'OCCASION DE LA CESSATION DES FONCTIONS
DE MONSIEUR EMMANUEL COULON, GREFFIER DU T

27 av





SUEL
ENNE »
ONS
TRIBUNAL
2023

Monsieur le Greffier E. Coulon (60



Ch

octobre 2005 au 30 avril 2023)









Tribunal de l'Union européenne

L-2925 Luxembourg

Tél. +352 4303-1

La Cour sur l'internet :

curia.europa.eu

Clôture de rédaction : juillet 2023

Crédit photographie :

Copyrights : p. 2, 4, 7, 13, 14, 31, 32, 44, 55, 67, 69, 70, 73, 75, 77, 79 et image de couverture
© European Union 2023/Studion Photography

p. 8, 56 © European Union/German Talavera

Mise en page : Cour de justice de l'Union européenne /Direction de la Communication /Unité publications
et médias électroniques, 2023

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres documents pour lesquels l'Union européenne
n'est pas titulaire des droits d'auteur est interdite sans l'autorisation des titulaires des droits d'auteur.

Ni la Cour de justice de l'Union européenne, ni aucune personne agissant au nom de l'institution ne
sont responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le présent ouvrage.

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

© Union européenne, 2023

Printed in Luxembourg by the Court of Justice of the European Union.

PDF ISBN 978-92-829-4325-0 doi:10.2862/17240 QD-07-23-345-FR-N
PRINT ISBN 978-92-829-4326-7 doi:10.2862/36692 QD-07-23-345-FR-C



COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

—
Direction générale de l'Information
Direction de la Communication
Unité Publications et médias électroniques

