



Relazione prevista all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2422

Indice

Introduzione

I.	Attuazione dell'aumento del numero di giudici del Tribunale	- 4 -
A.	Genesi della riforma	- 4 -
B.	Fasi dell'aumento del numero di giudici	- 5 -
1.	Previsioni del regolamento 2015/2422	- 5 -
2.	Entrate in carica effettive dei giudici supplementari	- 6 -
3.	Evoluzione della composizione del collegio dal 2016	- 6 -
4.	Evoluzione dell'organico del Tribunale	- 7 -
II.	Misure di accompagnamento adottate dal Tribunale	- 9 -
A.	Misure dirette al sostegno dell'efficienza dell'organo giurisdizionale	- 9 -
1.	Strumenti di monitoraggio delle prestazioni	- 9 -
2.	Rafforzamento del coinvolgimento del presidente e del vicepresidente nell'attività giurisdizionale	- 10 -
3.	Adattamento delle modalità di gestione interna	- 11 -
B.	Misure volte al sostegno della coerenza della giurisprudenza	- 12 -
1.	Modifica della struttura giurisdizionale	- 12 -
2.	Ruolo del vicepresidente	- 13 -
3.	Istituzione di sezioni specializzate	- 14 -
III.	Valutazione degli effetti della riforma	- 15 -
A.	Indicatori quantitativi	- 15 -
1.	Andamento delle cause promosse	- 15 -
2.	Andamento delle cause definite	- 20 -
3.	Andamento delle cause pendenti	- 23 -
4.	Andamento della durata del procedimento	- 29 -
B.	Indicatori qualitativi	- 34 -
1.	Composizione dei collegi giudicanti	- 34 -
2.	Impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale	- 38 -
3.	Intensità del sindacato giurisdizionale	- 42 -
4.	Percezione da parte degli utenti	- 43 -
IV.	Prospettive di evoluzione	- 46 -
A.	Razionalizzare l'attribuzione delle cause: creazione di sezioni specializzate ed equilibrio del carico di lavoro	- 46 -

B.	Sviluppare i meccanismi di sostegno alla coerenza della giurisprudenza.....	- 49 -
1.	Rimessioni ai collegi ampliati a 5 giudici	- 49 -
2.	Rimessione alla Grande Sezione e/o a una sezione intermedia.....	- 50 -
C.	Favorire una gestione tempestiva, attiva e fluida del procedimento	- 51 -
1.	Fase scritta del procedimento	- 51 -
2.	Fase orale del procedimento	- 53 -
V.	Sintesi e conclusioni operative.....	- 55 -

INTRODUZIONE

Il 16 dicembre 2015 il legislatore dell'Unione europea ha adottato una riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione consistente nel raddoppiare, in tre fasi successive, il numero di giudici del Tribunale e nel trasferire a quest'ultimo, il 1° settembre 2016, la competenza a decidere in primo grado sulle controversie tra l'Unione e i suoi agenti, fino a quel momento devoluta al Tribunale della funzione pubblica. Come indicato dal considerando 5 del regolamento 2015/2422¹, «[il ricorso alla] possibilità, prevista dai trattati, di aumentare il numero di giudici del Tribunale» è apparso come una misura appropriata per «ridurre in breve tempo sia il volume di cause pendenti sia l'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi ad esso».

Nell'ambito del controllo dell'attuazione di tale riforma la Corte di giustizia è stata invitata, in forza dell'articolo 3 del regolamento 2015/2422, a presentare due relazioni al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

La prima di tali relazioni, prevista all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2422, è stata presentata il 14 dicembre 2017 e verteva su eventuali modifiche della ripartizione delle competenze in materia di pronunce pregiudiziali a norma dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia ha ivi concluso che non occorre, in tale fase, trasferire al Tribunale una parte della competenza che essa esercita in materia pregiudiziale. Tale conclusione si basava, in particolare, sulla constatazione secondo cui le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dinanzi alla Corte sono trattate celermente in un contesto in cui il dialogo instaurato con i giudici degli Stati membri non è mai stato tanto intenso.

Ciò premesso, l'esame condotto dalla Corte di giustizia e dal Tribunale ha rivelato che numerose impugnazioni erano proposte in cause che avevano già beneficiato di un duplice esame, da parte di una commissione di ricorso indipendente in un primo tempo, e poi da parte del Tribunale, e che molte di queste impugnazioni erano respinte dalla Corte di giustizia a causa della loro manifesta infondatezza o per irricevibilità manifesta. Nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, al fine di consentire alla Corte di giustizia di concentrarsi sulle cause che meritano tutta la sua attenzione, il regolamento 2019/629² ha

¹ Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU 2015, L 341, pag. 14).

² Regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU 2019, L 111, pag. 1).

pertanto introdotto, per le impugnazioni relative a siffatte cause, un procedimento preventivo di ammissione, totale o parziale, dell'impugnazione da parte della Corte di giustizia, solo quando essa solleva una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione (procedimento cosiddetto di ammissione preventiva delle impugnazioni).

La seconda delle relazioni la cui redazione è prevista dal regolamento 2015/2422 è contemplata dall'articolo 3, paragrafo 1, di quest'ultimo, ai sensi del quale:

«Entro il 26 dicembre 2020, la Corte di giustizia elabora, con l'ausilio di un consulente esterno, una relazione destinata al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione sul funzionamento del Tribunale.

Tale relazione si sofferma in particolare sull'efficienza del Tribunale, la necessità e l'efficacia dell'aumento del numero dei giudici a 56, l'utilizzo e l'efficienza delle risorse e l'istituzione di ulteriori sezioni specializzate e/o altre modifiche strutturali.

Se del caso, la Corte di giustizia presenta richieste legislative volte a modificare di conseguenza il suo statuto».

Il presente documento risponde a tale richiesta. I lavori preliminari alla sua adozione da parte della Corte di giustizia sono stati caratterizzati dalla partecipazione – a titolo di consulenti esterni – del sig. K. Rennert, Presidente del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), e del sig. L.M. Díez-Picazo Giménez, presidente della Terza Sezione del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna)³, e da quella del Tribunale⁴, nonché dalla consultazione di utenti regolari del Tribunale (avvocati, agenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, agenti che rappresentano i governi degli Stati membri).

Esso rende conto, alla data del 30 settembre 2020, dell'attuazione dell'aumento del numero di giudici del Tribunale e delle misure di accompagnamento adottate da tale organo giurisdizionale nell'ambito della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione. Esso procede altresì a una valutazione dei risultati osservabili in questa stessa data⁵ e raccomanda misure volte a ottimizzare l'utilizzo delle risorse messe a disposizione, e ciò in una prospettiva di miglioramento continuo della qualità e della rapidità del servizio pubblico europeo della giustizia.

Tenuto conto della relativa brevità del periodo di attuazione della riforma (i primi giudici supplementari sono entrati in carica nell'aprile 2016) e del suo carattere scaglionato (7 degli ultimi giudici supplementari sono entrati in carica nel settembre 2019, l'ottavo e ultimo giudice rientrando nella terza fase non è stato ancora nominato, così come il dodicesimo e ultimo giudice rientrando nella prima fase), tale relazione presenta, per sua natura, limiti

³ I consulenti esterni si sono riuniti con i rappresentanti della Corte di giustizia il 16 gennaio 2020. Sulla base degli scambi avvenuti in tale occasione e sulla base dell'analisi della documentazione loro inviata, ciascuno dei consulenti esterni ha trasmesso alla Corte di giustizia un contributo che esprimeva le loro riflessioni in tale fase preliminare del processo di elaborazione della relazione. Tali documenti preparatori dei sigg. K. Rennert (del 27 febbraio 2020) e L.M. Díez-Picazo Giménez (del 15 marzo 2020) figurano nell'allegato 1 della presente relazione. A seguito della comunicazione, da parte della Corte di giustizia, del suo progetto di relazione, il sig. K. Rennert ha ritenuto, nel contesto della pandemia di COVID-19, che la sua posizione fosse sufficientemente esplicitata nel suo documento del 27 febbraio 2020. Dopo aver ricevuto le risposte da parte della Corte di giustizia alle questioni poste nel suo documento, il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez ha presentato le sue osservazioni sul progetto di relazione nel corso di una riunione tenutasi il 2 settembre 2020.

⁴ Il Tribunale è stato chiamato a fornire informazioni e dati nel caso dei lavori preparatori e ha avuto la possibilità di presentare le sue osservazioni sul progetto di relazione il 20 ottobre 2020. Tali osservazioni sono contenute nell'allegato 2 della presente relazione.

⁵ La data scelta consente sia di disporre di statistiche riguardanti tre trimestri completi di attività del 2020, sia di tener conto dei vincoli di calendario per l'adozione e per la traduzione della presente relazione.

quanto al carattere definitivo dell'analisi dei risultati della riforma. Detta riserva si impone a maggior ragione in considerazione del rinnovo triennale che ha interessato il Tribunale nel settembre 2019 (con 8 cessazioni dalle funzioni di giudici) e dell'impatto della crisi sanitaria sui lavori dell'organo giurisdizionale a partire dal marzo 2020. Sebbene i due organi giurisdizionali non abbiano mai cessato le loro attività, resta il fatto che il Tribunale si è trovato nell'impossibilità di fissare udienze tra il 16 marzo e il 25 maggio 2020 e che, anche a partire da quest'ultima data, numerose parti delle controversie hanno chiesto il rinvio delle udienze convocate a causa delle difficoltà di spostamento incontrate e delle misure di isolamento imposte in taluni Stati membri. Orbene, tenuto conto della natura del suo contenzioso e delle sue norme di procedura, il Tribunale non decide senza aver ascoltato le parti all'udienza, salvo il caso in cui le parti principali abbiano omesso di chiedere di essere sentite o qualora la causa si presti a una definizione mediante ordinanza. Tali circostanze hanno quindi avuto una sicura incidenza sul numero e sulla natura delle cause definite dal Tribunale nel 2020.

I. ATTUAZIONE DELL'AUMENTO DEL NUMERO DI GIUDICI DEL TRIBUNALE

A. Genesi della riforma

Come risulta dal considerando del regolamento 2015/2422, la necessità della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione trova il suo fondamento nel costante aumento del numero di cause sottoposte al Tribunale dal momento della sua istituzione (risultante essa stessa dall'aumento del numero e dalla diversità degli atti giuridici adottati dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione) nonché dal loro volume e dalla loro complessità.

Tale evoluzione ha avuto come conseguenza un prolungamento della durata dei procedimenti, i cui eccessi si sono manifestati attraverso varie constatazioni⁶, ad opera della Corte di giustizia, della violazione da parte del Tribunale del principio del termine ragionevole, quale derivante dal diritto a un equo processo sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Alcune di tali constatazioni hanno dato luogo esse stesse a ricorsi per risarcimento danni⁷.

⁶ Sentenza del 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe/Commissione* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, punto 47), sentenza del 16 luglio 2009, *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Commissione* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punto 188), ordinanza del 26 marzo 2009, *Efkon/Parlamento e Consiglio* (C-146/08 P, non pubblicata, EU:C:2009:201, punto 53), sentenza del 26 novembre 2013, *Gascogne Sack Deutschland/Commissione* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punto 102), sentenza del 26 novembre 2013, *Groupe Gascogne/Commissione* (C-58/12 P, EU:C:2013:770, punto 96), sentenza del 26 novembre 2013, *Kendrion/Commissione* (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punto 106), sentenza del 30 aprile 2014, *FLSmidth/Commissione* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, punto 123), sentenza del 12 giugno 2014, *Deltafina/Commissione* (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, punto 90), sentenza del 19 giugno 2014, *FLS Plast/Commissione* (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, punto 142), sentenza del 9 ottobre 2014, *ICF/Commissione* (C-467/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:2274, punto 60), sentenza del 12 novembre 2014, *Guardian Industries e Guardian Europe/Commissione* (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punto 20), sentenza del 21 gennaio 2016, *Galp Energía España e a./Commissione* (C-603/13 P, EU:C:2016:38, punto 58), sentenza del 9 giugno 2016, *CEPSA/Commissione* (C-608/13 P, EU:C:2016:414, punto 67), sentenza del 9 giugno 2016, *PROAS/Commissione* (C-616/13 P, EU:C:2016:415, punto 84) e sentenza del 9 giugno 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades e a./Commissione* (C-617/13 P, EU:C:2016:416, punto 101).

⁷ Cause T-479/14, *Kendrion/UE*, T-577/14, *Gascogne Sack Deutschland & Gascogne/UE*, T-725/14, *Aalberts Industries/UE*, T-40/15, *ASPLA & Armando Álvarez/UE* e T-673/15, *Guardian Europe/UE*.

Talune misure di natura tanto organizzativa⁸ quanto procedurale⁹ hanno consentito al Tribunale di incrementare la propria efficienza prima dell'adozione della riforma, senza che ciò si rivelasse tuttavia sufficiente per far fronte all'aumento del carico di lavoro nel rispetto dei requisiti di qualità imposti agli organi giurisdizionali dell'Unione. Così, il legislatore ha ritenuto che il ricorso alla possibilità, prevista dai trattati, di aumentare il numero di giudici del Tribunale consentirebbe di ridurre in breve tempo sia il volume di cause pendenti, sia l'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi ad esso.

B. Fasi dell'aumento del numero di giudici

1. Previsioni del regolamento 2015/2422

Al fine di tener conto dell'evoluzione del carico di lavoro del Tribunale, il legislatore ha previsto un raddoppio progressivo del numero di giudici che si svolge in tre fasi.

In primo luogo, al fine di ridurre rapidamente l'arretrato di cause pendenti, dodici giudici supplementari dovevano entrare in carica alla data di entrata in vigore del regolamento, il 24 dicembre 2015¹⁰.

In secondo luogo, nel settembre 2016, la competenza a decidere in primo grado in materia di funzione pubblica dell'Unione europea e i sette posti dei giudici in carica presso il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (in prosieguo: il «Tribunale della funzione pubblica») dovevano essere trasferiti al Tribunale sulla base della richiesta legislativa già annunciata dalla Corte di giustizia. Tale richiesta era volta a esaminare le modalità di trasferimento dei sette posti dei giudici in carica presso il Tribunale della funzione pubblica, nonché del personale e delle risorse di tale organo giurisdizionale¹¹.

In terzo e ultimo luogo, i restanti nove giudici dovevano entrare in carica nel settembre 2019, senza che tale circostanza comportasse l'assunzione di referendari supplementari o altro personale. Le misure di riorganizzazione interna in seno all'istituzione dovevano assicurare un uso efficiente delle risorse umane esistenti, che dovrebbero essere uguali per tutti i giudici, fatte salve le decisioni del Tribunale in merito alla sua organizzazione interna¹².

Pertanto, conformemente all'articolo 48 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») come modificato dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento 2015/2422:

«Il Tribunale è composto di:

- a) quaranta giudici a partire dal 25 dicembre 2015;
- b) quarantasette giudici a partire dal 1° settembre 2016;

⁸ Oltre all'ottimizzazione dei metodi di lavoro, occorre menzionare a tal riguardo che, dal 2014 fino all'attuazione della prima fase della riforma nel 2016, nove referendari supplementari sono stati assegnati alle sezioni, uno per sezione.

⁹ Nel luglio 2015 il Tribunale si è dotato di un nuovo regolamento di procedura allo scopo di migliorare lo svolgimento dei procedimenti dinanzi ad esso pendenti. V. il comunicato stampa della CGUE del 19 giugno 2015: «Gli sforzi, già intrapresi da diversi anni al fine di migliorare l'efficienza del Tribunale, sono proseguiti nell'ambito procedurale al fine di rafforzare la capacità di trattamento delle cause, entro un termine ragionevole e nel rispetto dei criteri dell'equo processo, conformemente ai principi risultanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073it.pdf>).

¹⁰ Considerando 8 del regolamento 2015/2422.

¹¹ Considerando 9 del regolamento 2015/2422.

¹² Considerando 10 del regolamento 2015/2422.

c) due giudici per Stato membro a partire dal 1° settembre 2019».

2. Entrate in carica effettive dei giudici supplementari

A causa dei vincoli e delle incognite connessi alla procedura di nomina dei giudici (eventuale previa procedura di selezione a livello nazionale, audizione e parere del comitato previsto dall'articolo 255 TFUE, nomina di comune accordo da parte dei governi degli Stati membri, prestazione di giuramento dinanzi alla Corte di giustizia), tale fase non ha – di fatto – seguito il calendario previsto.

Così, tra i 12 giudici rientranti nella prima fase:

- 7 giudici sono entrati in carica il 13 aprile 2016;
- 3 giudici sono entrati in carica l'8 giugno 2016;
- 1 giudice è entrato in carica il 19 settembre 2016;
- 1 giudice non è stato ad oggi ancora nominato.

Per quanto riguarda i 7 giudici rientranti nella seconda fase (coincidente con lo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica e con il trasferimento al Tribunale della competenza a decidere in primo grado sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti¹³):

- 5 giudici sono entrati in carica il 19 settembre 2016;
- 1 giudice è entrato in carica l'8 giugno 2017;
- 1 giudice è entrato in carica il 4 ottobre 2017.

Per quanto riguarda infine i 9 giudici che dovevano rientrare nella terza fase e il cui numero è stato ridotto a 8 a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea¹⁴:

- 7 giudici sono entrati in carica il 26 settembre 2019;
- 1 giudice non è stato ad oggi ancora nominato.

3. Evoluzione della composizione del collegio dal 2016

a) Variabilità e incompletezza

L'effetto combinato delle cessazioni dalle funzioni legate ai rinnovi triennali, dell'entrata in carica di giudici supplementari nell'ambito della riforma, dei vincoli connessi al processo di nomina e del recesso del Regno Unito ha comportato che:

- al 30 settembre 2020, il Tribunale fosse composto da 50 giudici, con 4 nomine ancora in attesa;
- tra tali 50 giudici, 19 sono entrati in carica nel 2016, 2 nel 2017 e 15 nel 2019, cosicché più del 70% dei giudici in carica ha assunto le proprie funzioni dall'aprile 2016 o più recentemente e il 30% dei giudici in carica ha assunto le proprie funzioni dal settembre 2019.

¹³ Regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti (GU 2016, L 200, pag. 137).

¹⁴ V. l'ottavo comma del preambolo dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, che ricorda «tutte le conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione per quanto riguarda la partecipazione del Regno Unito alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, in particolare lo scadere, alla data di entrata in vigore del presente accordo, del mandato di tutti i membri di tali istituzioni, organi e organismi nominati, designati o eletti in virtù dell'adesione del Regno Unito all'Unione».

Si tratta di un dato rilevante nell'ambito dell'analisi dei risultati della riforma, fermo restando che la stabilità della composizione dell'organo giurisdizionale e l'esperienza dei giudici in carica sono fattori di efficienza¹⁵, sia quantitativa che qualitativa.

b) Equilibrio di genere

Ai sensi del considerando 11 del regolamento 2015/2422, «[è] di fondamentale importanza garantire l'equilibrio di genere in seno al Tribunale. Per conseguire tale obiettivo, è opportuno organizzare i rinnovi parziali del Tribunale in modo tale da portare progressivamente i governi degli Stati membri a proporre due giudici in occasione del medesimo rinnovo parziale, allo scopo di privilegiare pertanto, nel rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai trattati, la scelta di una donna e di un uomo»¹⁶.

Al 31 dicembre 2015, tra i 28 giudici del Tribunale, 22 erano uomini (ossia il 79%) e 6 erano donne (ossia il 21%).

Al 30 settembre 2020, tra i 50 giudici del Tribunale, 35 erano uomini (ossia il 70%) e 15 erano donne (ossia il 30%).

Dopo l'entrata in vigore del regolamento 2015/2422, il 24 dicembre 2015, i governi degli Stati membri hanno proceduto di comune accordo a 39 nomine di giudici al Tribunale: 26 riguardavano uomini (ossia il 67%) e 13 riguardavano donne (ossia il 33%).

15 di queste 39 nomine hanno avuto luogo nel 2019, in occasione della sostituzione di un giudice nominato alla Corte di giustizia nonché dell'ultimo rinnovo parziale del Tribunale e della terza fase della riforma nel mese di settembre: 8 riguardavano uomini (ossia il 53%) e 7 riguardavano donne (ossia il 47%).

Sebbene tali dati, in particolare i più recenti, manifestino una tendenza a un maggior rispetto dell'equilibrio di genere in occasione delle nomine, resta il fatto che la composizione attuale del Tribunale non soddisfa tale obiettivo. Occorre tuttavia sottolineare che né il Tribunale, né la Corte di giustizia dell'Unione europea incidono sulla nomina dei giudici e degli avvocati generali, la quale rientra nella competenza dei governi degli Stati membri previa consultazione del comitato di cui all'articolo 255 TFUE.

4. Evoluzione dell'organico del Tribunale

a) Prima fase

La prima fase ha dato luogo alla creazione, da parte dell'autorità di bilancio, dei posti di gabinetto necessari alla costituzione dei 12 nuovi gabinetti [i quali comprendevano 3 referendari (gruppo di funzioni AD) e 2 assistenti (gruppo di funzioni AST)], tenendo conto della riassegnazione presso tali nuovi gabinetti dei 9 posti di referendari supplementari concessi dall'autorità di bilancio nel 2012. A tal fine sono stati così creati 27 posti AD e 24 posti AST. Parallelamente, al fine di consentire alla cancelleria del Tribunale di far fronte

¹⁵ Tale circostanza è stata sottolineata dal presidente del Tribunale nelle lettere che ha inviato ai presidenti in carica del Consiglio dell'Unione europea e della Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, rispettivamente nell'aprile 2015 e nel marzo 2018, che informavano della prossima scadenza del mandato di giudici del Tribunale nell'ambito del rinnovo parziale (documenti accessibili attraverso il registro del Consiglio).

¹⁶ L'obiettivo consistente nel garantire l'equilibrio di genere in seno al Tribunale è stato ricordato al considerando 5 del regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU 2019, L 111, pag. 1).

all'aumento del carico di lavoro risultante dall'adeguamento della struttura dell'organo giurisdizionale, anche il suo personale è stato aumentato, con l'aggiunta di 5 posti AD e di 12 posti AST¹⁷.

b) Seconda fase

La seconda fase ha dato luogo alla creazione dei posti di lavoro necessari alla costituzione dei 7 nuovi gabinetti, tenendo conto del trasferimento di posti, a favore del Tribunale, conseguente allo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica. Sono stati così creati 13 posti AD e 7 posti AST.

c) Terza fase

Conformemente al considerando 10 del regolamento 2015/2422, «[p]er garantire l'efficacia in termini di costi, [la terza fase] non dovrebbe comportare l'assunzione di referendari supplementari né di altro personale di sostegno. Le misure di riorganizzazione interna in seno all'istituzione dovrebbero assicurare un uso efficiente delle risorse umane esistenti, che dovrebbero essere uguali per tutti i giudici, fatte salve le decisioni del Tribunale in merito alla sua organizzazione interna».

Di conseguenza, l'istituzione non ha presentato alcuna richiesta di creazione di posti di lavoro connessa all'attuazione della terza fase della riforma.

Al fine di garantire progressivamente un'uguaglianza nella composizione dei gabinetti nel rispetto delle situazioni individuali, il Tribunale ha adottato modalità transitorie ai sensi delle quali, fino al 31 dicembre 2020:

- i gabinetti dei giudici il cui mandato è in corso fino al 2022 e quelli dei giudici il cui mandato è stato rinnovato fino al 2025 sono composti da tre referendari e due assistenti;
- i gabinetti dei giudici che sono entrati in carica nel settembre 2019 sono composti da due referendari e due assistenti (era stato inizialmente previsto che i gabinetti dei giudici supplementari fossero composti da due referendari e un assistente, ma talune riassegnazioni di organico interno all'istituzione hanno infine consentito di dotare tali gabinetti di due referendari e due assistenti);
- a partire dal 1° gennaio 2020 è stato attuato un meccanismo flessibile consistente nella messa a disposizione di referendari assegnati ai gabinetti dotati di tre referendari a favore dei gabinetti che ne contano soltanto due.

Per il periodo dal 1° gennaio 2021 a settembre 2022, la parità tra i gabinetti (ad eccezione di quelli del presidente e del vicepresidente) è realizzata secondo le seguenti modalità:

- ogni gabinetto è composto da due referendari e da due assistenti;
- tre referendari sono assegnati a ciascuna delle dieci sezioni e prestano il loro servizio a tutti i giudici della sezione, secondo le esigenze individuate¹⁸. In particolare, tali referendari consentiranno all'organo giurisdizionale di concentrare risorse maggiori laddove emergano esigenze attinenti alla trattazione di cause gravose e/o complesse.

¹⁷ Per quanto riguarda i servizi dell'istituzione, occorre tuttavia sottolineare che, nonostante l'intensificazione dell'attività giudiziaria, questi ultimi hanno dovuto essere sottoposti a una riduzione di organico a titolo di misura di risparmio di bilancio (– 6,5% in 5 anni, nel periodo 2013-2017).

¹⁸ In tal senso, la futura organizzazione interna del Tribunale risponde all'invito della Corte dei conti nella sua relazione speciale n. 14/17 («La gestione dei procedimenti presso la Corte di giustizia dell'Unione europea: esame della performance») di «attuare una politica che consenta maggiore flessibilità nell'assegnazione dei referendari presenti».

II. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO ADOTTATE DAL TRIBUNALE

L'integrazione dei nuovi giudici e dei loro gabinetti ha richiesto, da parte del Tribunale, sviluppi di ordine strutturale, organizzativo e procedurale al fine di adattare l'organo giurisdizionale ai parametri derivanti dal suo ampliamento e dal trasferimento di competenza conseguente allo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica.

Tali misure hanno avuto essenzialmente lo scopo di sostenere l'efficienza dell'organo giurisdizionale e la coerenza della giurisprudenza.

In tale contesto, vanno sottolineate talune peculiarità del contenzioso di cui il Tribunale è investito. Il Tribunale è principalmente responsabile della trattazione di ricorsi diretti in settori aventi spesso carattere tecnico e/o economico, che sollevano non solo questioni di diritto, ma anche questioni fattuali complesse. Esso svolge pertanto un lavoro di accertamento dei fatti che, in talune cause, può rivelarsi particolarmente laborioso, come rilevato dal sig. L.M. Díez-Picazo Giménez. Ciò è dimostrato dalla lunghezza delle memorie delle parti e dal volume dei fascicoli.

Peraltro, le cause sottoposte all'esame del Tribunale danno regolarmente luogo a un subcontenzioso su incidenti procedurali, in particolare quando esse suscitano numerose istanze di intervento (che possono esse stesse dar luogo a richieste di riservatezza particolarmente dispendiose in termini di tempo).

A. Misure dirette al sostegno dell'efficienza dell'organo giurisdizionale

1. Strumenti di monitoraggio delle prestazioni

Dall'inizio del 2010 il Tribunale si è affidato a una serie di strumenti di monitoraggio delle prestazioni. Tali strumenti sono stati diversificati in occasione dell'attuazione della terza fase della riforma.

Essi consistono sostanzialmente nell'esame trimestrale, da parte della conferenza dei presidenti di sezione e su iniziativa del presidente del Tribunale, di rapporti e statistiche aventi ad oggetto:

- l'individuazione delle cause che presentano ritardi nei termini interni¹⁹ e la garanzia del regolare monitoraggio della loro trattazione (anche per quanto riguarda le cause sospese);
- la quantificazione, se del caso, del cumulo dei giorni di ritardo per ciascun giudice relatore (compresa l'evoluzione di tale cumulo nel corso degli ultimi due anni);
- la presentazione del bilancio delle cause definite per giudice relatore (compresa la loro evoluzione negli ultimi tre anni);

¹⁹ A tal riguardo occorre rilevare che, nell'ambito dell'attuazione della riforma, il Tribunale ha adeguato alcuni dei suoi termini interni al fine di tener conto della complessità variabile dei diversi tipi di cause: il termine per il deposito della relazione preliminare è stato dunque ridotto del 25% rispetto al termine standard (passando da 4 a 3 mesi) nelle cause in materia di proprietà intellettuale ed è stato esteso del 25% nelle cause in materia di concorrenza, di aiuti di Stato e di misure di difesa commerciale, la cui complessità e il cui volume sono sostanzialmente superiori alla media. Tale evoluzione risponde altresì a un invito rivolto dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale n. 14/17 riguardante la fissazione di termini adeguati alla complessità delle cause.

- l'elenco delle cause attribuite (o riattribuite) per giudice relatore dopo l'ultimo rinnovo triennale;
- la presentazione di tutte le cause definite con sentenza nel corso dell'ultimo anno, facendo emergere la durata del procedimento suddivisa per fase di trattazione di ciascuna causa.

A tale monitoraggio trimestrale si aggiunge, ogni sei settimane, un esame consistente nel quantificare il carico di lavoro corrente (che corrisponde alle cause mature per la decisione) al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse in seno ai gabinetti dei giudici, di garantire il rispetto dei termini interni per la gestione dei fascicoli e, più in generale, di accelerare e agevolare la trattazione delle cause pendenti.

Tale esercizio si basa sull'esame di tabelle che riprendono i ruoli completi delle cause in corso per giudice relatore e che mettono in evidenza le cause cosiddette «mature», vale a dire pronte per un'analisi e per una trattazione immediata da parte del giudice relatore, al fine di individuare eventuali situazioni di sovraccarico di lavoro in taluni gabinetti o, al contrario, le capacità di trattazione che possono liberarsi temporaneamente presso i gabinetti di altri giudici. Tale esame consente, in definitiva, di valutare la necessità di riattribuire talune cause da un giudice relatore a un altro, conformemente all'articolo 27, paragrafo 3,²⁰ del regolamento di procedura del Tribunale, al fine di equilibrare il carico di lavoro e di rendere più fluida la trattazione delle cause.

Inoltre, anche in questo caso ogni sei settimane, i presidenti di sezione redigono tabelle previsionali che elencano le cause nelle quali i progetti di decisioni possono essere trasmessi alla cellula dei lettori e correttori di sentenze e successivamente alla direzione generale del Multilinguismo a diverse scadenze (6 settimane, 3 mesi, 6 mesi). Tali dati consentono di organizzare l'attività dei servizi che intervengono successivamente alla fase di decisione, di informare in tempo utile delle priorità del giudice e di evitare le strozzature che si verificano durante alcuni periodi dell'anno.

2. Rafforzamento del coinvolgimento del presidente e del vicepresidente nell'attività giurisdizionale

Il presidente e il vicepresidente del Tribunale non entrano a far parte in modo permanente di un collegio ordinario a 3 o a 5 giudici²¹. Nondimeno, la loro partecipazione ai lavori delle sezioni è stata rafforzata in occasione della terza fase della riforma (in precedenza tale partecipazione si limitava, per quanto riguarda il presidente, alla trattazione dei procedimenti sommari e, per quanto riguarda il vicepresidente, alla sostituzione di giudici colpiti da impedimento nei collegi a 5 giudici).

Pertanto, in forza della decisione del 30 settembre 2019, relativa alla costituzione delle sezioni²², in occasione di ogni anno giudiziario, il vicepresidente entra a far parte di ciascuna delle dieci sezioni che si riuniscono con cinque giudici, in ragione di una causa per sezione²³.

²⁰ In forza di tale disposizione: «[n]ell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e in via eccezionale, il presidente del Tribunale, prima della presentazione della relazione preliminare prevista dall'articolo 87, con decisione motivata e dopo aver consultato i giudici interessati, può designare un altro giudice relatore. Se quest'ultimo non appartiene alla sezione alla quale la causa è stata inizialmente attribuita, la causa è giudicata dalla sezione di cui fa parte il nuovo giudice relatore».

²¹ Tuttavia, essi fanno entrambi parte della Grande Sezione.

²² GU 2019, C 372, pag. 3.

²³ Secondo l'ordine seguente:

Inoltre, il presidente – che continua ad assumere la competenza di giudice del procedimento sommario – sostituisce i giudici colpiti da impedimento nei collegi a 5 giudici. Il vicepresidente garantisce tale sostituzione nelle sezioni a 5 giudici qualora il presidente sia egli stesso colpito da impedimento. Egli sostituisce altresì il presidente in qualità di giudice del procedimento sommario in caso di impedimento.

Tali due misure sono state adottate al fine di far beneficiare l'organo giurisdizionale dell'esperienza del presidente e del vicepresidente, in particolare nelle cause rimesse dinanzi a un collegio ampliato²⁴. Esse mirano inoltre a consentire al presidente e al vicepresidente di lavorare direttamente con tutti i giudici del Tribunale nell'ambito della trattazione delle cause giudiziarie.

3. Adattamento delle modalità di gestione interna

Al fine di assicurare una gestione efficiente delle risorse, il Tribunale ha istituito organi destinati ad agevolare i processi decisionali, in particolare a livello della conferenza plenaria.

La conferenza plenaria è l'aula del Tribunale che riunisce tutti i membri del Tribunale (giudici e cancelliere). Essa si tiene una volta al mese, fatta salva una frequenza più elevata qualora le circostanze lo giustifichino. Dal 1° luglio 2015, l'esistenza della conferenza plenaria è sancita nel regolamento di procedura e le sue competenze sono espressamente previste da quest'ultimo²⁵. Alcune questioni giuridiche (remissioni a un collegio ampliato), istituzionali o amministrative [in particolare le attività esterne dei membri (articolo 8 del Codice di condotta dei membri ed ex membri della Corte di giustizia dell'Unione europea) e le decisioni di assunzione di referendari, i lavori dei diversi comitati] sono discusse in occasione delle conferenze plenarie.

Gli obblighi connessi all'ampliamento del collegio hanno indotto il Tribunale a istituire, l'11 dicembre 2019, un Consiglio di gestione composto dal presidente, dal vicepresidente e da 5 membri eletti, il cui ruolo consiste, da un lato, per delega, nell'esercitare una parte dei poteri di cui la conferenza plenaria dispone riguardo a talune questioni relative al personale e, dall'altro, nel fornire assistenza al presidente del Tribunale, in caso di necessità e su sua richiesta, su taluni argomenti che possono essere dibattuti in occasione della conferenza plenaria del Tribunale.

Inoltre, il Tribunale dispone di diversi comitati e gruppi di riflessione, emanazione della conferenza plenaria, aventi in particolare lo scopo di preparare le decisioni di quest'ultima. Si tratta, in particolare:

-
- la prima causa rimessa, con decisione del Tribunale, dinanzi a un collegio ampliato che si riunisce con cinque giudici della Prima Sezione, della Seconda Sezione, della Terza Sezione, della Quarta Sezione e della Quinta Sezione;
 - la terza causa rimessa, con decisione del Tribunale, dinanzi a un collegio ampliato che si riunisce con cinque giudici della Sesta Sezione, della Settima Sezione, dell'Ottava Sezione, della Nona Sezione e della Decima Sezione.

²⁴ Ai sensi dell'articolo 28 del regolamento di procedura, il collegio giudicante a 3 giudici inizialmente investito della causa, il presidente e il vicepresidente del Tribunale possono proporre alla conferenza plenaria la remissione delle cause che lo meritino a un collegio ampliato di 5 giudici o alla Grande Sezione.

²⁵ L'articolo 42, relativo alla conferenza plenaria, al paragrafo 1 prevede quanto segue: «Le decisioni vertenti su questioni amministrative e le decisioni previste dagli articoli 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, da 31 a 33, 41, 56 bis e 224 sono adottate dal Tribunale riunito in conferenza plenaria, alla quale partecipano, con voto deliberativo, tutti i giudici, salvo quanto altrimenti disposto dal presente regolamento. È prevista l'assistenza del cancelliere, salvo decisione contraria del Tribunale».

- del comitato «Regolamento di procedura», che è incaricato del controllo procedurale delle attività del Tribunale e dell'elaborazione dei progetti di modifica del regolamento di procedura;
- del comitato «Deontologia», che ha il compito di consigliare e di aiutare i membri e gli ex membri del Tribunale per quanto concerne i loro obblighi deontologici;
- del comitato «Protezione dei dati», che è chiamato a occuparsi dei reclami avverso le decisioni adottate dal cancelliere quando quest'ultimo è titolare del trattamento di dati in ambito giurisdizionale²⁶;
- del gruppo di riflessione «Questioni istituzionali», che compie riflessioni sostanziali su diverse problematiche di ordine istituzionale.

I membri di tali comitati, nonché il presidente di ciascun comitato, sono designati dal Tribunale su proposta del suo presidente, previa consultazione del vicepresidente.

Occorre altresì sottolineare l'esistenza di gruppi informali di riflessione nei settori in cui il Tribunale dispone di sezioni specializzate (proprietà intellettuale e funzione pubblica) presiedute dal vicepresidente nell'ambito del suo compito di mantenimento della coerenza della giurisprudenza²⁷.

Infine, deve essere sottolineata altresì l'importanza della conferenza dei presidenti di sezione, che riunisce due volte al mese il presidente, il vicepresidente e i dieci presidenti di sezione. Essa è destinata, in particolare, a esporre la situazione dei lavori in seno a ciascuna sezione, a esaminare le statistiche trimestrali distribuite dal gabinetto del presidente del Tribunale, a riflettere sui metodi di lavoro e ad assumere un compito di coordinamento della trattazione delle cause pendenti, anche per quanto riguarda le decisioni di pubblicazione nella Raccolta della giurisprudenza.

B. Misure volte al sostegno della coerenza della giurisprudenza

La coerenza della giurisprudenza è un elemento importante della qualità della giustizia, in quanto garantisce la certezza del diritto e l'uguaglianza dinanzi agli organi giurisdizionali. L'importante aumento del numero di giudici del Tribunale è stato accompagnato da misure destinate a rispondere a tali esigenze, la cui rilevanza è maggiore nell'ambito di un organo giurisdizionale avente dimensioni ampie.

1. Modifica della struttura giurisdizionale

Dal settembre 2007 al settembre 2016 l'organizzazione giurisdizionale interna del Tribunale si fondava sul principio secondo cui ogni sezione a 3 giudici si riuniva in un solo collegio, composto dal presidente di sezione e da due giudici fissi. Pertanto, durante il triennio 2013-2016 e prima dell'assunzione delle funzioni dei giudici rientranti nella prima fase della riforma, il Tribunale era composto da 9 sezioni a 3 giudici, presiedute da 9 presidenti di sezione.

Al fine di evitare l'eccessivo aumento del numero di collegi giudicanti e le difficoltà di coordinamento che ne derivano, l'organo giurisdizionale si è strutturato, a partire dal settembre 2016, in 9 sezioni composte da 5 giudici, che possono riunirsi ciascuna in due collegi a 3 giudici presieduti dal presidente della sezione a 5 giudici.

²⁶ Decisione del Tribunale, del 16 ottobre 2019, che istituisce un meccanismo interno di controllo in materia di trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito delle funzioni giurisdizionali del Tribunale (GU 2019, C 383, pag. 4).

²⁷ V. punto II.B.2. infra.

Tale nuova struttura conserva il collegio a 3 giudici come collegio giudicante ordinario, agevola la rimessione delle cause a collegi a 5 giudici nonché la sostituzione di giudici colpiti da impedimento nell'ambito della stessa sezione e attribuisce ai 9 presidenti di sezione un ruolo rafforzato nel coordinamento delle cause pendenti e nella coerenza giurisprudenziale²⁸.

In occasione della terza fase della riforma nel settembre 2019, una decima sezione è stata aggiunta secondo il medesimo modello. Inoltre, la modalità di composizione dei collegi a 3 giudici è stata oggetto di un adeguamento diretto a garantire un rimescolamento in seno alle sezioni²⁹. Le sezioni, composte da 5 giudici, si riuniscono ormai in 6 collegi giudicanti con 3 giudici diversi, ciascuno presieduto dal medesimo presidente di sezione. Ciascuno dei giudici è in tal modo indotto a riunirsi con tutti gli altri giudici della sezione, il che contribuisce alla coerenza e alla collegialità dei lavori della sezione.

2. Ruolo del vicepresidente

Fino al settembre 2016, nel contesto di sovraccarico dell'organo giurisdizionale, il vicepresidente del Tribunale ha assunto la funzione di presidente di sezione e di giudice a pieno titolo. Egli partecipava dunque pienamente all'attività giurisdizionale, allo stesso titolo degli altri presidenti di sezione, oltre a svolgere il suo ruolo di assistenza al presidente.

Al fine di rispondere all'accresciuta necessità di coordinamento, connessa al raddoppio del numero di giudici, le funzioni del vicepresidente si sono evolute nel settembre 2016. Da allora egli ha assunto un compito specifico, che consiste nel condurre un polo di analisi giuridica trasversale ai fini del coordinamento, della coerenza, del supporto alle decisioni, del monitoraggio giuridico, del raffronto delle problematiche e della condivisione delle conoscenze³⁰.

A tale titolo, egli guida i lavori di gruppi di riflessione (il cui ruolo consiste in particolare nell'operare un controllo quanto agli apporti giurisprudenziali e alla comparsa di divergenze), elabora analisi giurisprudenziali, organizza formazioni destinate ai referendari ed elabora documenti di orientamento e di supporto alle decisioni³¹. Egli realizza altresì un coordinamento delle cause a monte attraverso un sistema di allerta tempestivo che si basa sull'esame delle relazioni preliminari, delle note sulla ricevibilità e dei memorandum scambiati nell'ambito di tutte le cause, ancor prima che esse siano discusse in conferenza di sezione. Tale esame è essenziale in quanto mira a stabilire se le soluzioni proposte dal giudice relatore possano essere in contrasto con la giurisprudenza esistente o con quelle suggerite da un altro giudice relatore. Esso consente dunque di attuare un sistema di allerta in una fase precoce della procedura.

Inoltre, due modifiche – entrate in vigore il 1° dicembre 2018 – sono state apportate al regolamento di procedura del Tribunale al fine di conferire al vicepresidente del Tribunale la

²⁸ V. il comunicato stampa della CGUE n. 35/16 del 4 aprile 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035it.pdf>).

²⁹ Occorre notare che, alla data del 30 settembre 2020, il Tribunale era composto da 50 giudici. Dato che il presidente e il vicepresidente non sono assegnati in modo permanente a una sezione, i restanti 48 giudici erano assegnati a 8 sezioni composte da 5 giudici e a 2 sezioni composte da 4 giudici.

³⁰ Egli svolge anche, in parallelo, funzioni giurisdizionali: sostituzione del presidente in qualità di giudice del procedimento sommario in caso di impedimento, partecipazione alla Grande Sezione, partecipazione all'attività dei collegi a cinque giudici, in una causa all'anno e per sezione.

³¹ Tale compito integra dunque quello finora assegnato alla conferenza dei presidenti di sezione (che si riunisce due volte al mese), consistente nell'esaminare – su iniziativa del presidente, del vicepresidente o di uno dei presidenti di sezione – se talune cause che sollevano questioni giuridiche nuove o complesse meritino una concertazione tra le sezioni, oppure di essere rimesse dinanzi alla Grande Sezione.

competenza, rispettivamente, a svolgere le funzioni di avvocato generale³² e a proporre alla conferenza plenaria, al pari del presidente del Tribunale e del collegio giudicante inizialmente investito della causa, la rimessione della causa a un collegio giudicante ampliato a cinque giudici o alla Grande Sezione³³. Si tratta di strumenti destinati a rafforzare i mezzi a disposizione del vicepresidente del Tribunale affinché possa compiere le sue funzioni di coordinamento delle cause pendenti e di contribuzione alla coerenza della giurisprudenza.

3. Istituzione di sezioni specializzate

Il sistema di attribuzione delle cause è previsto agli articoli 25 e 26 del regolamento di procedura del Tribunale.

In forza di tali disposizioni, il presidente del Tribunale attribuisce le cause alle sezioni. Ciascun presidente di sezione sottopone allora, per le cause attribuite alla sua sezione, una proposta di designazione di un giudice relatore nonché di un collegio giudicante (a 3 giudici) al presidente del Tribunale, che statuisce in merito.

I criteri in base ai quali le cause sono ripartite tra le sezioni dal presidente sono stabiliti con decisione del Tribunale pubblicata nella Gazzetta ufficiale³⁴.

Fino al settembre 2019 tali criteri prevedevano che la ripartizione delle cause fosse effettuata tra tutte le sezioni, in base a quattro turni distinti (cause in materia di concorrenza – aiuti di Stato – misure di difesa commerciale, cause in materia di proprietà intellettuale, cause della funzione pubblica e «altre cause»³⁵) stabiliti in funzione dell'ordine di registrazione delle cause in cancelleria, fermo restando che il presidente del Tribunale può derogare a tali turni per tener conto della connessione di talune cause o per garantire una ripartizione equilibrata del carico di lavoro.

Tali criteri sono stati oggetto di un notevole cambiamento nel settembre 2019, con l'istituzione di due gruppi di sezioni specializzate:

- quattro sezioni (le sezioni prima, quarta, settima e ottava) a cui viene attribuito il contenzioso della funzione pubblica (cause promosse ai sensi dell'articolo 270 TFUE e, se del caso, ai sensi dell'articolo 50 bis del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea), in base a un turno stabilito in relazione all'ordine di registrazione delle cause in cancelleria;
- le altre sei sezioni (le sezioni seconda, terza, quinta, sesta, nona e decima) a cui viene attribuito il contenzioso in materia di proprietà intellettuale (marchi, disegni e modelli e ritrovati vegetali).

A tutte le dieci sezioni viene inoltre attribuito il restante contenzioso in base a due turni previsti in precedenza, vale a dire quelli riguardanti rispettivamente le cause in materia di concorrenza – aiuti di Stato – misure di difesa commerciale e le «altre cause».

Tale sistema consente di concentrare la trattazione di due contenziosi specifici (funzione pubblica e proprietà intellettuale) all'interno di due gruppi più ristretti di sezioni (che

³² Occorre rilevare che, al 30 settembre 2020, non era stato fatto uso di tale facoltà.

³³ Modifiche introdotte all'articolo 3, paragrafo 3, e all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale (GU 2018, L 240, pag. 67).

³⁴ GU 2019, C 372, pag. 2.

³⁵ Detta categoria comprende una grande varietà di materie, tra le quali: la politica estera e di sicurezza comune (misure restrittive), il contenzioso bancario e finanziario, gli appalti pubblici, l'accesso ai documenti e la politica agricola.

rappresentano rispettivamente 20 e 28 giudici), garantendo al contempo che alla sezione sia affidata, parallelamente, la trattazione di cause in materie diversificate.

III. VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA RIFORMA

Ai sensi del considerando 5 del regolamento 2015/2422, l'obiettivo della riforma del Tribunale era duplice: ridurre in breve tempo sia il volume di cause pendenti sia l'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi ad esso. Inoltre, nell'interesse dell'autorità, della coerenza, della chiarezza e – in definitiva – della qualità della giurisprudenza, l'aumento della capacità di definizione delle cause del Tribunale doveva favorire anche un aumento del numero di cause rimesse a un collegio ampliato a 5 giudici³⁶.

Gli effetti della riforma saranno pertanto valutati alla luce di tali obiettivi. Tuttavia, è stato ritenuto opportuno, al fine di rendere conto nel modo più completo degli effetti della riforma, fondare l'analisi su un insieme più vario di indicatori sia quantitativi che qualitativi, riconosciuti come pertinenti ai fini della valutazione delle prestazioni dei sistemi giudiziari³⁷.

A. Indicatori quantitativi

1. Andamento delle cause promosse

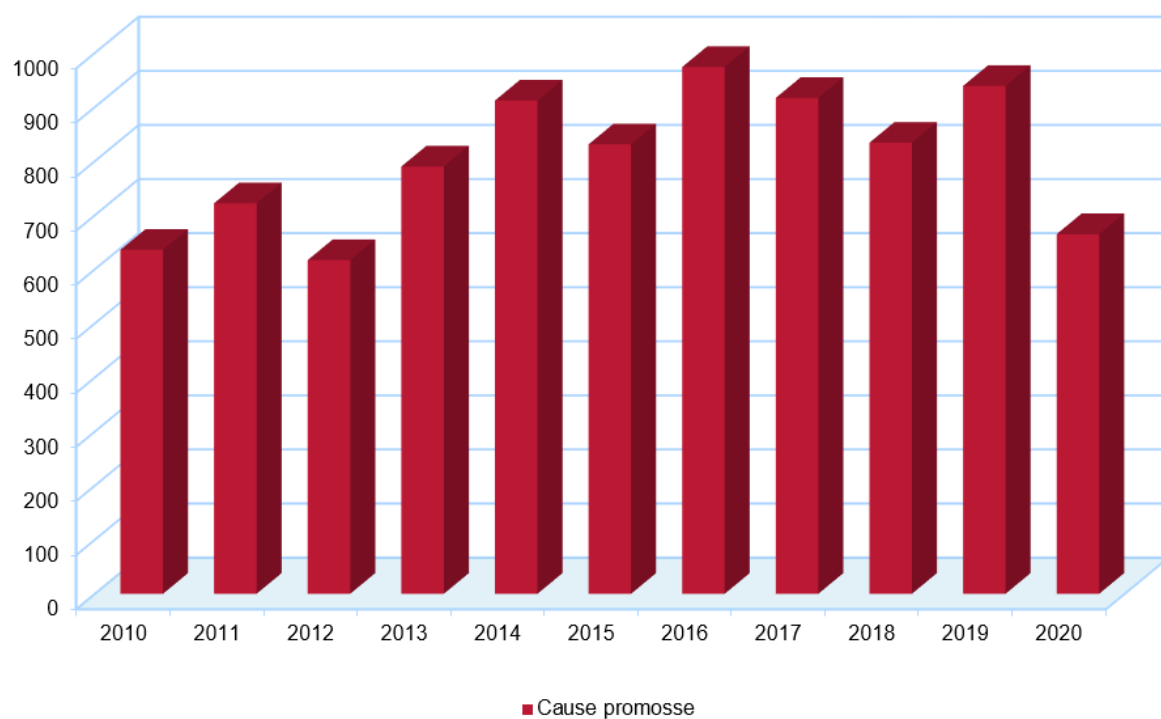
L'andamento delle cause promosse non è, di per sé, un indicatore delle prestazioni dell'organo giurisdizionale, benché, pur non essendo precisamente misurabile, esso possa riflettere il grado di fiducia dei singoli nei confronti dell'organo giurisdizionale e/o il grado di diffidenza o di insoddisfazione nei confronti delle istituzioni, degli organi o degli organismi convenuti. Inoltre, il numero di cause promosse dipende dall'attività normativa di questi ultimi nonché dall'evoluzione delle competenze dell'Unione.

Nondimeno, il numero e la natura delle cause promosse incidono sull'analisi di taluni indicatori di prestazione (in particolare, il numero di cause pendenti e, potenzialmente, il numero di cause definite) e, in tal senso, devono essere esposti in via preliminare.

³⁶ «Attività del Tribunale nel 2018», del sig. Marc Jaeger, presidente del Tribunale, Relazione annuale 2018 – Attività giudiziaria, pag. 163. V. anche il comunicato stampa della CGUE n. 35/16 del 4 aprile 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035it.pdf>), il quale sottolinea che la nuova struttura giurisdizionale del Tribunale «faciliterà il rinvio delle cause a collegi a cinque giudici», nonché il comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea del 3 dicembre 2015, il quale indica che la riforma «permetterà inoltre al Tribunale di pronunciarsi su un maggior numero di cause in sezioni di cinque giudici o in grande sezione, il che consentirà una deliberazione più approfondita sui casi importanti» (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

³⁷ V., al riguardo, i lavori condotti dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) sotto l'egida del Consiglio d'Europa nonché dalla Commissione europea, in particolare il quadro di valutazione UE della giustizia (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf) e la «EU Quality of Public Administration Toolbox» (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130699699>), nonché i vari studi condotti nell'ambito del programma «Giustizia».

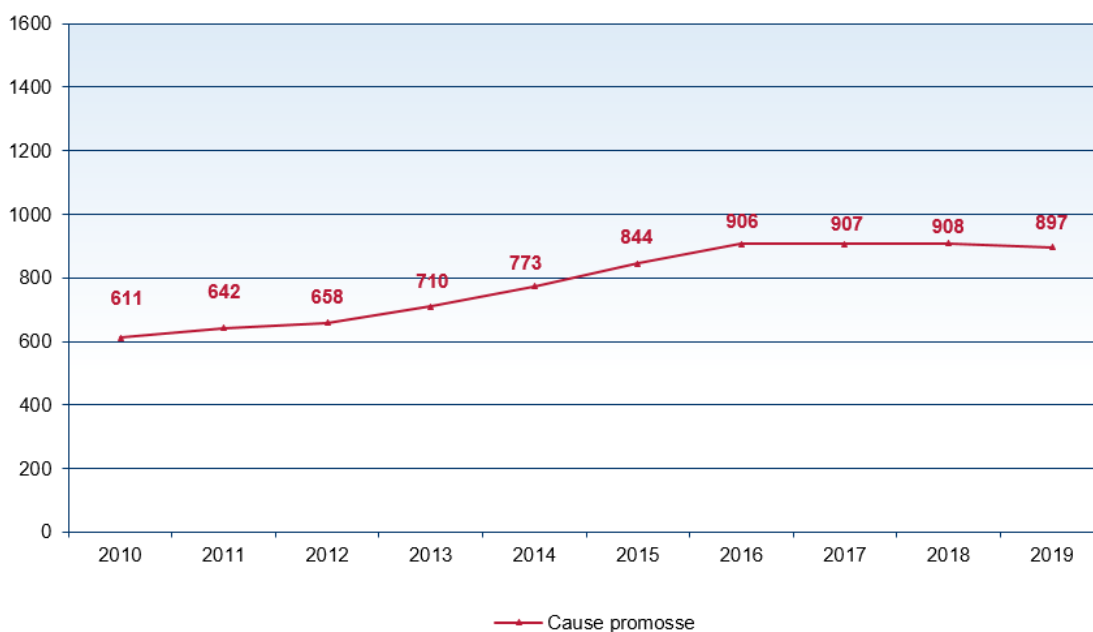
a) Dati generali



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

Dati aggiornati al 30/9/2020

Attività generale del Tribunale - Medie triennali (cause promosse)



Le medie triennali sono determinate tenendo conto dei dati dell'anno "n" e di quelli degli anni "n-1" e "n-2".

Dati aggiornati al 30/9/2020

Da tali dati generali si possono trarre le seguenti conclusioni:

- negli anni precedenti la riforma, il numero di cause promosse dinanzi al Tribunale è aumentato costantemente, con una crescita del 38% dal 2010 al 2015³⁸;
- l'attuazione della seconda fase della riforma, nel settembre 2016, ha comportato un aumento del numero di cause promosse in relazione al trasferimento di competenze in materia di funzione pubblica, che rappresentavano 163 cause nel 2016 (di cui 123 inizialmente proposte dinanzi al Tribunale della funzione pubblica e trasferite al Tribunale) e tra 80 e 100 cause all'anno tra il 2017 e il 2018;
- dal 2016 il numero di cause promosse è caratterizzato da una certa stabilità;
- il livello di cause promosse diminuisce leggermente nel 2020, nel contesto della crisi sanitaria³⁹.

³⁸ La base di calcolo è tratta dalle medie triennali che, attenuando l'effetto «a singhiozzo» dei dati annuali (che sono soggetti a fattori congiunturali), consentono di fornire un quadro più corretto delle tendenze generali.

³⁹ Secondo i dati aggiornati al 15/10/2020, il numero di cause promosse era pari a 691.

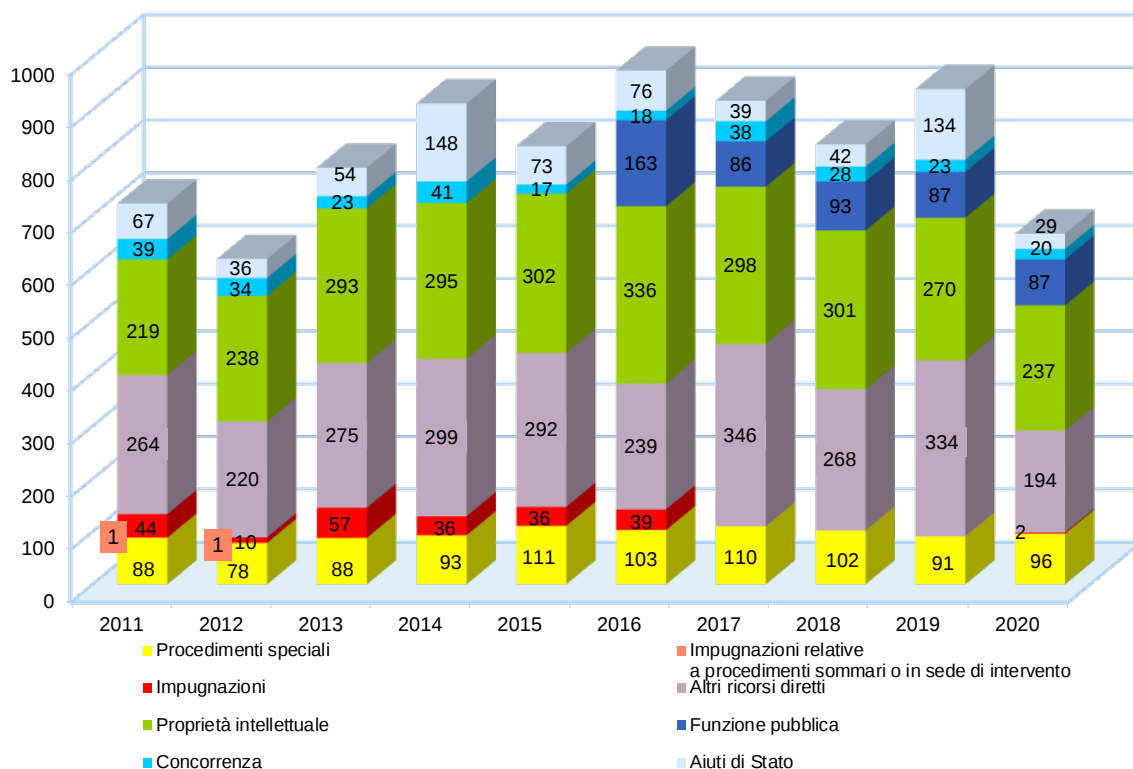
b) Ripartizione per materia

Cause promosse - Materia del ricorso

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accesso ai documenti	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Azione esterna dell'Unione europea	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Adesione di nuovi Stati			1							
Agricoltura	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Aiuti di Stato	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Associazione dei paesi e territori d'oltremare			1							
Cittadinanza dell'Unione				1					1	1
Clausola compromissoria	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Coesione economica, sociale e territoriale	3	4	3	3	5	2	3		3	
Concorrenza - Concentrazione di imprese	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Concorrenza - Intese	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Concorrenza - Imprese pubbliche				1						
Concorrenza - Posizione dominante	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Cultura			1			1				
Disposizioni finanziarie (bilancio, quadro finanziario, risorse proprie, lotta contro la frode)		1		4	7	4	5	4	5	4
Diritto societario				1	1					
Diritto istituzionale	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport	2	1	2		3	1		1	1	
Impiego			2							
Energia	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizioni applicabili alle sostanze chimiche (regolamento REACH)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Ambiente	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	1		6	1		7		2	1	
Fiscalità	1	1	1	1	1	2	1	2		
Libertà di stabilimento				1				1		
Libera circolazione dei capitali					2	1		1		
Libera circolazione delle merci			1		2	1				
Libera circolazione delle persone					1	1	1	1	2	
Libera prestazione di servizi		1		1		1				
Appalti pubblici	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Misure restrittive (Azione esterna)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Politica commerciale	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Politica comune della pesca	3		3	3		1	2	3		
Politica economica e monetaria	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Politica economica e monetaria - Vigilanza sugli istituti di credito										1
Politica estera e di sicurezza comune			2			1			1	
Politica industriale				2						
Politica sociale	5	1		1		1		1	1	
Proprietà intellettuale e industriale	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Tutela dei consumatori			1	1	2	1		1	1	1
Ravvicinamento delle legislazioni			13		1	1	5	3	2	
Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Reti transeuropee			3				2	1	1	1
Salute	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Previdenza sociale dei lavoratori migranti			1							
Turismo			2							
Trasporti	1		5	1				1	1	2
Unione doganale e tariffa doganale comune	10	6	1	8		3	1		2	
Totale trattato CE/TFUE	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
Statuto dei funzionari	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Procedimenti speciali	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
TOTALE GENERALE	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Dati aggiornati al 30/9/2020

Cause promosse - Natura dei procedimenti¹



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

¹ Il 1° settembre 2016, 123 cause della funzione pubblica e 16 procedimenti speciali in tale settore sono stati trasferiti al Tribunale.

Dati aggiornati al 30/9/2020

L'analisi di tali dati consente di rilevare le seguenti tendenze:

- la stabilità e la prevalenza del numero di cause in materia di proprietà intellettuale, che si situa attorno a un terzo delle cause promosse,⁴⁰;
- la stabilità del contenzioso della funzione pubblica;
- una certa stabilità del contenzioso in materia di concorrenza, che si colloca a un livello modesto (in media circa venti ricorsi all'anno dal 2015), ma le cui cause rappresentano individualmente un carico di lavoro (in termini di volume e di complessità) molto superiore alla media delle cause relative alle altre materie;
- l'importanza del contenzioso in materia di aiuti di Stato, le cui cause sono, anch'esse, caratterizzate da un certo volume e da una certa complessità;
- l'esistenza di contenziosi ricorrenti e stabili, che rappresentano un numero limitato di cause: misure di difesa commerciale, accesso ai documenti, appalti pubblici, agricoltura;
- l'esposizione dell'organo giurisdizionale all'attività legislativa, regolamentare e decisionale delle istituzioni, degli organi e degli organismi, come dimostra l'emergere di cause – talvolta numerose e complesse – in settori nuovi, al pari del contenzioso relativo alle misure restrittive nell'ambito della PESC, del contenzioso nel settore

⁴⁰ Occorre tuttavia sottolineare che tali cause rappresentano individualmente un carico di lavoro notevolmente inferiore alla media delle cause relative ad altre materie (ad eccezione dei procedimenti speciali, il cui carico di lavoro è mediamente inferiore a quello delle cause in materia di proprietà intellettuale).

delle sostanze chimiche⁴¹ o, più recentemente, del contenzioso connesso alle regole prudenziali in materia bancaria e finanziaria.

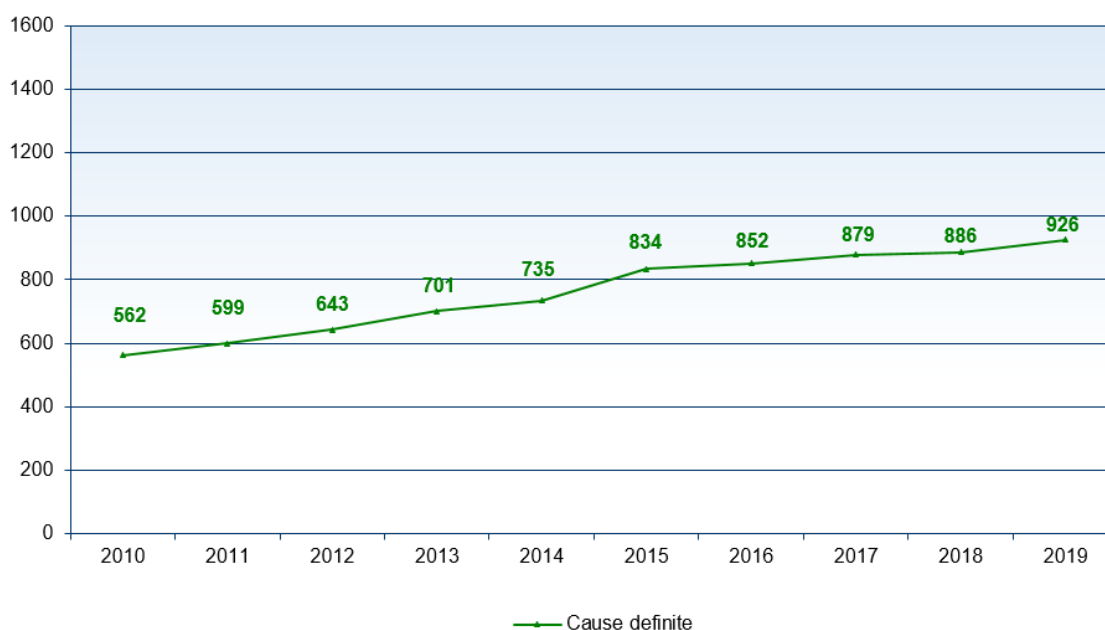
CONCLUSIONE

L'attuazione della riforma è stata accompagnata da un leggero aumento (dal 5 al 10%) del numero di cause promosse, corrispondente al trasferimento di competenza in materia di funzione pubblica. Dal 2016 il numero di cause promosse può ritenersi complessivamente stabile, con una leggera riduzione, tuttavia, nel 2020, nel contesto della crisi sanitaria.

2. Andamento delle cause definite

Il numero di cause definite annualmente dipende dalle risorse attribuite, dall'efficienza dei metodi di lavoro e, potenzialmente, dal numero di cause promosse.

Attività generale del Tribunale - Medie triennali (cause definite)



Le medie triennali sono determinate tenendo conto dei dati dell'anno "n" e di quelli degli anni "n-1" e "n-2".

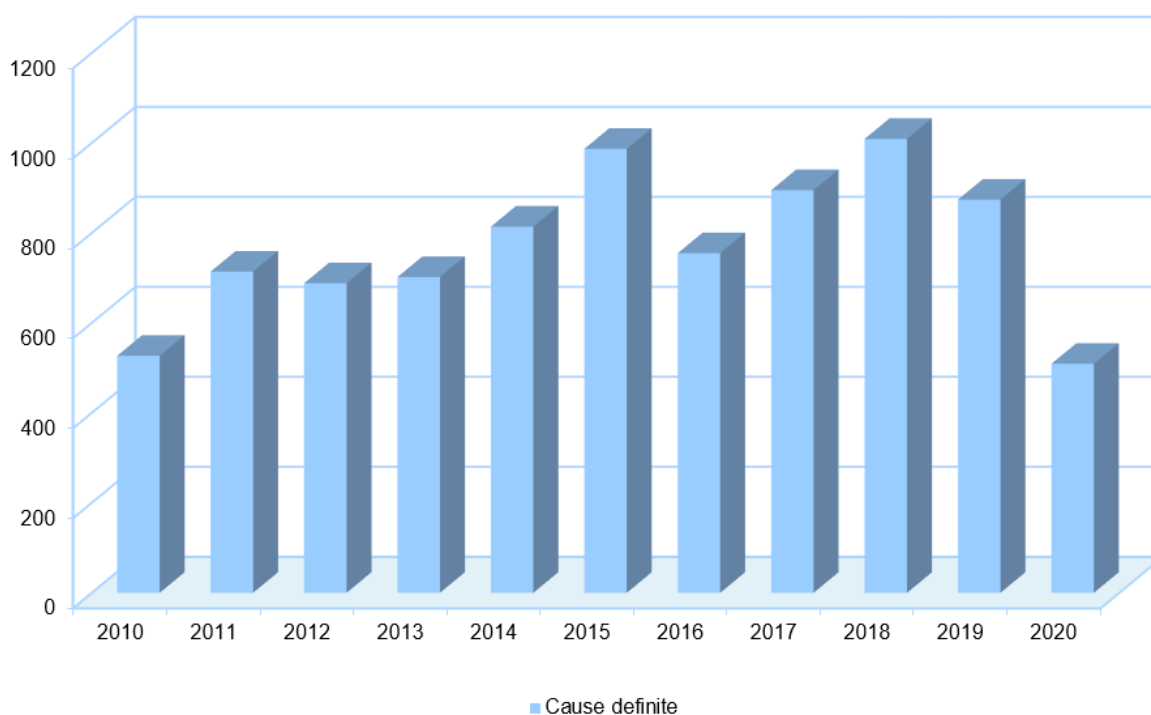
Dati aggiornati al 30/9/2020

⁴¹ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2017, L 336, pag. 3).

Dai dati sopra riportati relativi alle medie triennali risulta che il numero di cause definite è in costante aumento dal 2010. Tale aumento ha seguito il suo corso a partire dall'attuazione della riforma.

L'esame dei dati annuali consente tuttavia di precisare e di mitigare tale constatazione. Così, per quanto riguarda il numero di cause chiuse:

- il 2015 – che precede l'anno di attuazione delle prime due fasi della riforma – è stato caratterizzato da un picco, con 987 cause;
- il 2016 mostra una riduzione, con 755 cause, seguita da un primo aumento nel 2017 (+ 18,5%), poi da un secondo nel 2018 (+ 12,7%), con 1009 cause – massimo storico dell'organo giurisdizionale;
- il 2019 è stato caratterizzato da una riduzione (– 13,4%), con 874 cause;
- nel corso dei 4 anni precedenti la riforma (dal 2012 al 2015), il Tribunale ha definito mediamente 797,7 cause all'anno; nei 4 anni dall'inizio della prima fase della riforma (dal 2016 al 2019), ha definito in media 883,2 cause all'anno, ossia un aumento del 10,7%;
- il 2020 mostra una riduzione nel corso dei primi tre trimestri, la cui estrapolazione su base annua condurrebbe a un numero approssimativo di 700 cause⁴².



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

Dati aggiornati al 30/9/2020

È difficile trarre conclusioni definitive da tale analisi, tenuto conto dell'assenza della distanza temporale necessaria alla valutazione dei risultati di una riforma scaglionata, la cui prima fase ha avuto luogo nell'aprile 2016 e l'ultima nel settembre 2019.

⁴² Secondo i dati aggiornati al 15/10/2020, il numero di cause definite era pari a 599.

Nondimeno, si può rilevare che i due anni che sono stati caratterizzati da riduzioni di produttività (2016 e 2019) erano anni sia di rinnovo parziale, sia di attuazione delle fasi della riforma. In tali due occasioni, l'organo giurisdizionale ha visto la cessazione dalle funzioni di giudici esperti e la loro sostituzione con nuovi giudici, nonché la nomina di giudici supplementari, e ha dovuto organizzare sia la propria struttura sia i propri metodi di lavoro al fine di adattarli all'ampliamento della giurisdizione. Peraltro, ogni rinnovo triennale dà luogo a una ricomposizione delle sezioni e alla riattribuzione di talune cause (il 20% di tutte le cause pendenti ha dovuto essere riattribuito a un altro giudice relatore nel settembre 2019, il che ha avuto un'incidenza sull'istruzione di diverse cause).

Tali circostanze eccezionali⁴³ hanno necessariamente e obiettivamente avuto un impatto sull'efficienza dell'organo giurisdizionale. Tale impatto è particolarmente visibile se si confrontano i risultati rispettivamente dei primi tre trimestri dell'anno civile e del quarto trimestre, periodo immediatamente successivo al rinnovo triennale e all'attuazione della seconda fase e della terza fase della riforma (che hanno avuto luogo nei mesi di settembre 2016 e 2019).

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

Dalla tabella che precede risulta che la diminuzione della produttività osservata nel 2019 è dovuta a un quarto trimestre particolarmente poco produttivo (– 52,4% rispetto allo stesso periodo nel 2018), mentre i primi tre trimestri mostrano un livello di attività elevato (+ 9,2% rispetto allo stesso periodo nel 2018). Lo stesso fenomeno può essere osservato nel 2016, ma anche nel 2013 – anch'esso anno di rinnovo parziale.

La reale capacità di definizione delle cause del Tribunale avrebbe potuto essere valutata solo, in tempi normali, non prima della fine del 2020. La crisi sanitaria, in particolare l'impossibilità per il Tribunale di fissare udienze tra il 16 marzo e il 25 maggio 2020 e le

CONCLUSIONE

L'attuazione della riforma è stata complessivamente accompagnata da un aumento del numero di cause definite e ha permesso all'organo giurisdizionale di raggiungere un massimo storico di cause definite nel 2018. L'assenza di distanza temporale dall'ultima fase della riforma, da un lato, e l'impatto dei rinnovi triennali e della ristrutturazione dell'organo giurisdizionale nel 2016 e nel 2019 sull'efficienza del medesimo, dall'altro, non consentono tuttavia di valutare appieno, ad oggi, gli effetti della riforma sulla capacità di trattazione delle cause da parte del Tribunale, soprattutto in considerazione del fatto che l'anno 2020 non può essere considerato rappresentativo alla luce delle disfunzioni causate dalla crisi sanitaria.

⁴³ Tra i 50 giudici in carica al 30 settembre 2020, solo 14 avevano assunto le funzioni prima dell'attuazione della riforma, ossia meno del 30% del collegio.

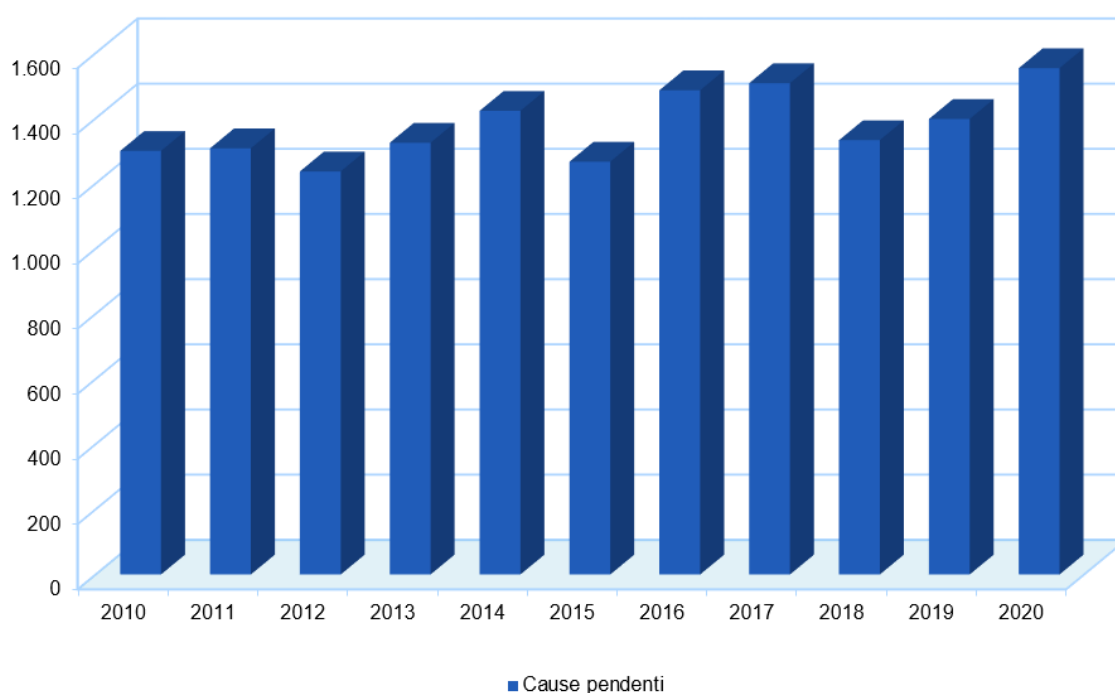
difficoltà pratiche incontrate da allora, ha come conseguenza che i risultati dell'anno 2020 non potranno essere considerati rappresentativi.

3. Andamento delle cause pendenti

Le cause pendenti sono un indicatore del carico di lavoro complessivo dell'organo giurisdizionale in un dato momento. Il loro numero è il risultato del flusso di cause promosse e del flusso di cause definite. La riduzione del numero di cause pendenti figura tra gli obiettivi perseguiti dalla riforma, conformemente al considerando 5 del regolamento 2015/2422.

a) Dati generali

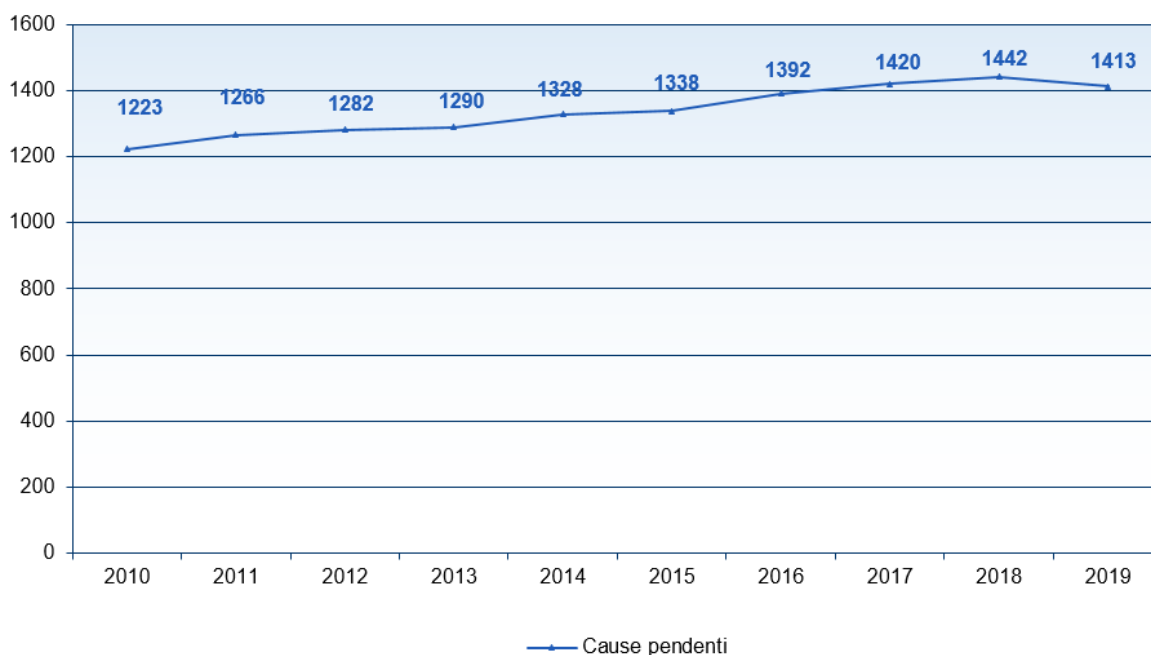
Attività generale del Tribunale - Cause pendenti



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

Dati aggiornati al 30/9/2020

Attività generale del Tribunale - Medie triennali (cause pendenti)



Le medie triennali sono determinate tenendo conto dei dati dell'anno "n" e di quelli degli anni "n-1" et "n-2".

Dai dati sopra riportati risulta che, dopo un aumento nel 2016 e nel 2017 connesso, in particolare, al trasferimento del volume di cause del Tribunale della funzione pubblica (123 cause) e all'introduzione di un ampio gruppo di cause connesse in materia bancaria e finanziaria (99 cause), il numero di cause pendenti ha subito una riduzione significativa nel 2018 (– 175 cause, ossia una riduzione dell'11,6%).

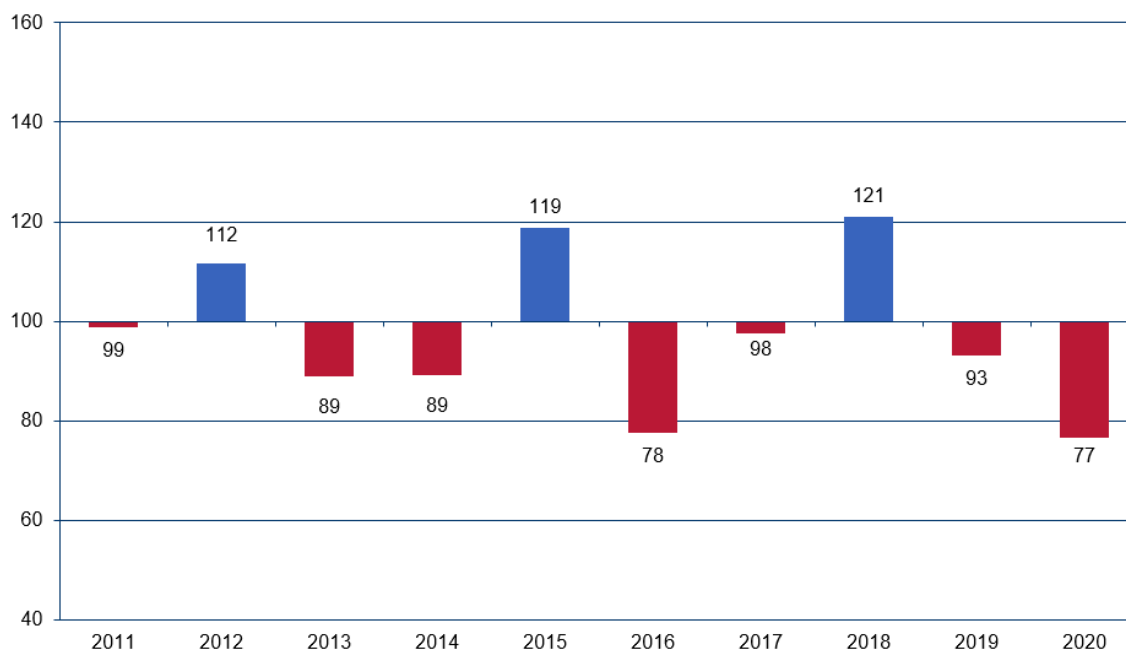
L'aumento del volume di cause pendenti nel 2019 e nel 2020 costituisce, ciò nondimeno, un motivo di preoccupazione⁴⁴. Esso potrebbe tuttavia essere spiegato, almeno in parte, dal calo della produttività, analizzato in precedenza, conseguente al rinnovo parziale e alla completa riorganizzazione dell'organo giurisdizionale nel settembre 2019, da un lato, e alla crisi sanitaria, dall'altro. Spetterà al Tribunale attuare in tempi molto rapidi tutti i mezzi interni che permettano di rispondere a tale constatazione insoddisfacente, affinché quest'ultima possa essere considerata temporanea.

Il tasso di variazione del volume di cause («clearance rate») del 121% osservato nel 2018 dà un'indicazione del rendimento che l'organo giurisdizionale è in grado di fornire una volta raggiunto il suo pieno ritmo.

⁴⁴ Secondo i dati aggiornati al 15/10/2020, il numero di cause pendenti era pari a 1490.

Attività generale del Tribunale -

Percentuale di variazione del volume di cause («clearance rate»)



Esprime il rapporto tra le cause definite e le cause promosse, in percentuale. Un valore superiore al 100% indica che sono state definite più cause di quante ne siano state promosse nell'anno in questione.

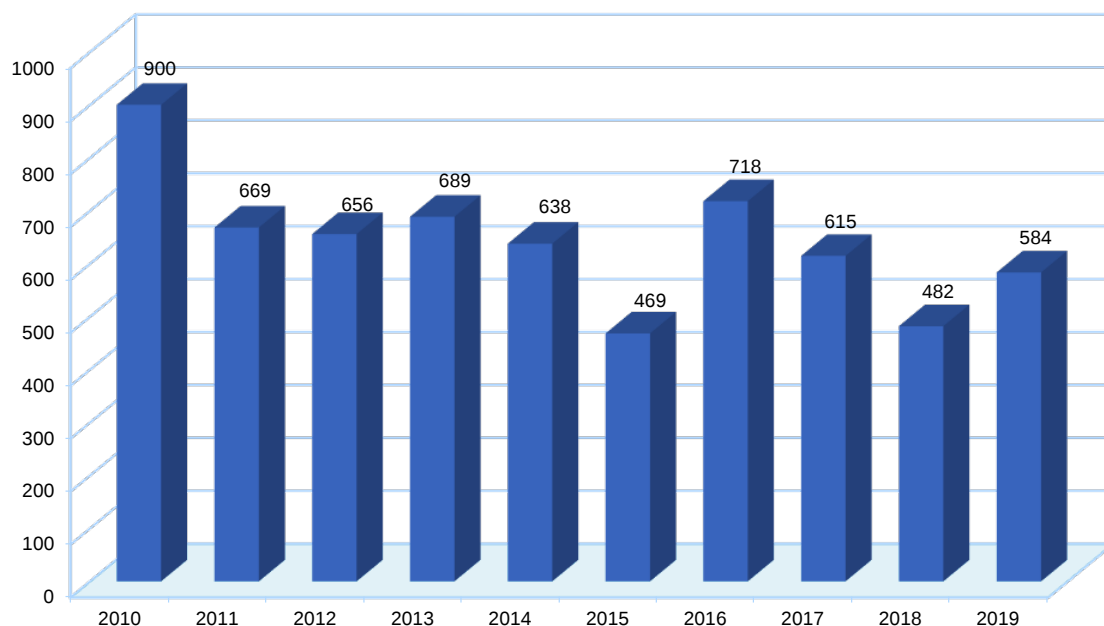
Il *clearance rate* è un indicatore definito dalla CEPEJ (commissione europea per l'efficacia della giustizia) del Consiglio d'Europa, e ripreso nell'*EU Justice Scoreboard* della Commissione europea.

Dati aggiornati al 30/9/2020

Inoltre, la durata teorica di smaltimento delle cause pendenti è andata progressivamente migliorando dopo l'aumento conosciuto nel 2016, dovuto al trasferimento delle cause della funzione pubblica. Tale dato esprime il tempo, in numero di giorni, che sarebbe necessario per definire il numero di cause pendenti alla fine dell'anno, in base al numero di cause decise nel corso dello stesso anno.

Attività generale del Tribunale -

Durata teorica di smaltimento in giorni del numero di cause pendenti («*disposition time* »)

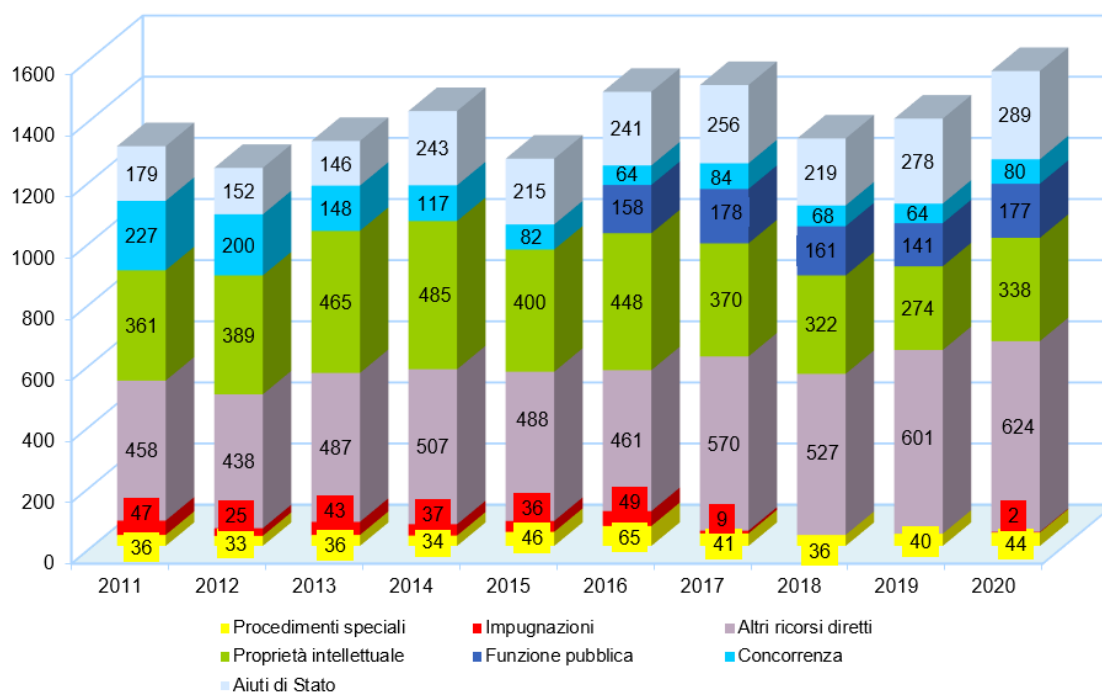


Esprime in numero di giorni il tempo necessario per definire il numero di cause pendenti alla fine dell'anno, in base al numero di cause definite nello stesso anno.

Il *disposition time* è un indicatore definito dalla CEPEJ (commissione europea per l'efficacia della giustizia) del Consiglio d'Europa, e ripreso nell'EU Justice Scoreboard della Commissione europea.

b) Dati supplementari

Cause pendenti - Natura dei procedimenti



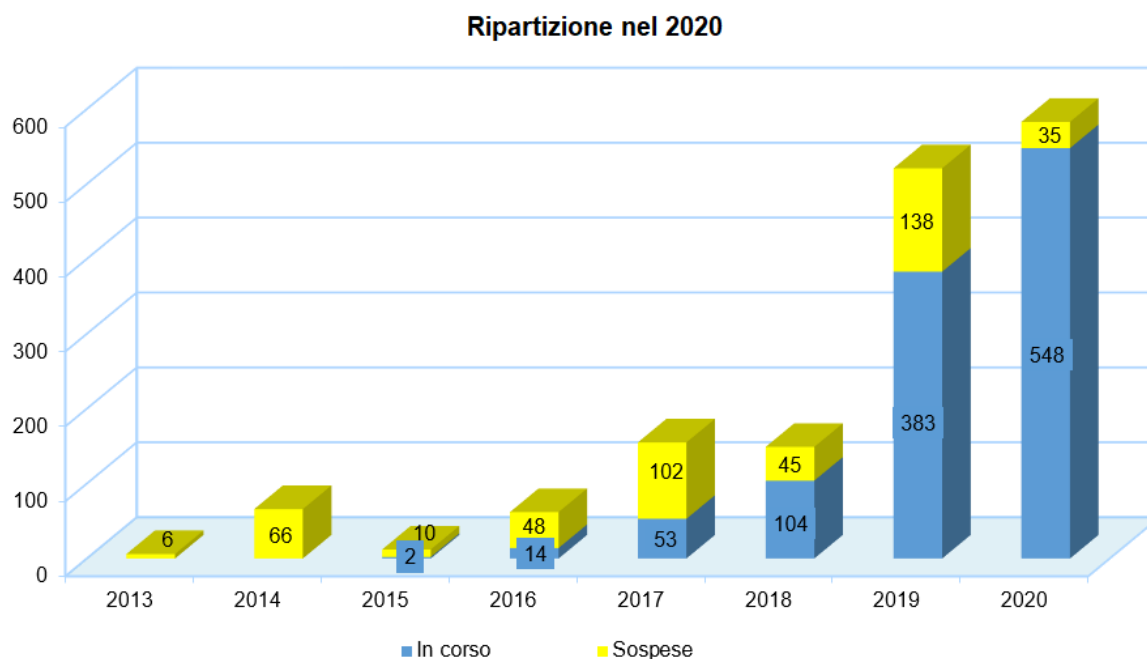
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale	1 308	1 237	1 325	1 423	1 267	1 486	1 508	1 333	1 398	1 554

Dati aggiornati al 30/9/2020

Dalla ripartizione delle cause pendenti per materia nel 2020 risulta quanto segue:

- una tendenza all'aumento della categoria «altri ricorsi diretti», in parte spiegata dall'esistenza di due grandi gruppi di cause connesse (che rappresentano circa 200 cause) in materia bancaria e finanziaria, da un lato, e di diritti a pensione di ex parlamentari europei, dall'altro;
- il mantenimento a un livello sostanziale (superiore al 20%) della percentuale delle cause in materia di proprietà intellettuale;
- la relativa stabilità, dal 2016, del volume di cause della funzione pubblica, in materia di concorrenza e di aiuti di Stato.

Cause pendenti - Ripartizione per anno di proposizione



Anno di proposizione	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale	6	66	12	62	155	149	521	583

Dati aggiornati al 30/9/2020

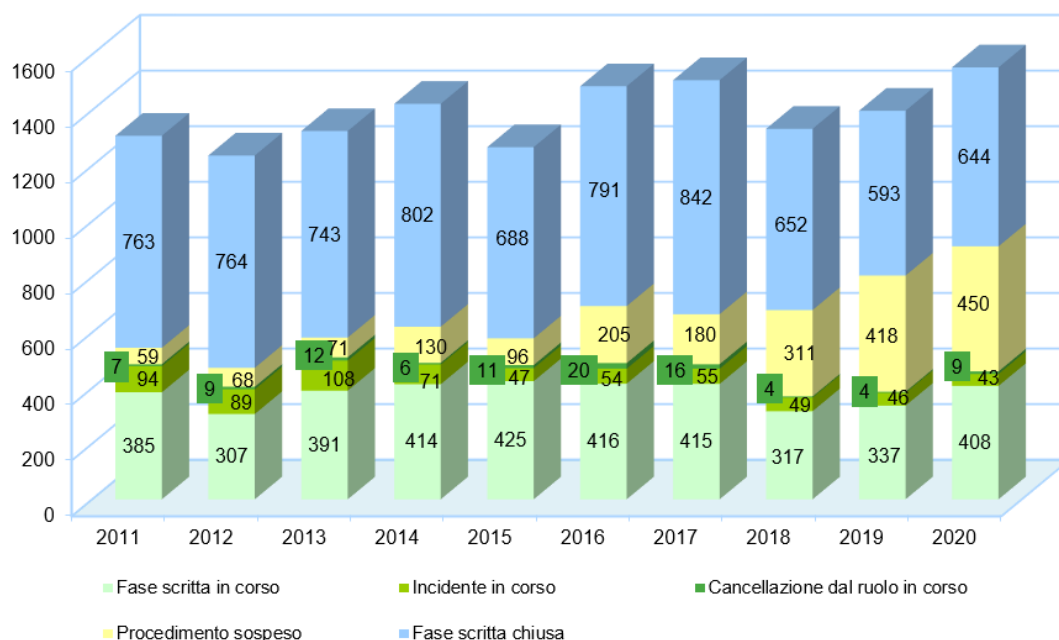
Tali dati permettono di constatare che circa l'80% delle cause pendenti nel volume di cause del Tribunale sono cause recentemente promosse (dal 2018 al 2020) e che oltre il 70% delle cause pendenti sono state promosse dal 2019. Le cause promosse in una data anteriore al 2017 o sono sospese, o sono cause in corso di trattazione che sono state in precedenza oggetto di una sospensione.

È interessante notare che risulta sospeso un numero rilevante e storicamente senza precedenti di cause pendenti. La sospensione è una decisione di carattere procedurale fondata sull'articolo 69 del regolamento di procedura del Tribunale che ha per effetto l'interruzione di tutti i termini processuali⁴⁵. Diverse situazioni possono giustificare la sospensione della procedura: la domanda di una parte principale con l'accordo dell'altra parte principale, l'esistenza di una causa connessa o collegata pendente dinanzi alla Corte di giustizia

⁴⁵ Ad eccezione del termine d'intervento previsto dall'articolo 143, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

(un'impugnazione o una questione pregiudiziale), di cui occorre attendere l'esito per poter trattare la causa dinanzi al Tribunale, o ancora ragioni di buona amministrazione della giustizia (ad esempio in caso di gruppi di cause connesse, quando il Tribunale ha individuato una o più cause pilota). Il ricorso alla sospensione può costituire un fattore di efficienza nella trattazione delle cause, dato che il ragionamento giuridico seguito dal Tribunale nell'ambito di una causa pilota o dalla Corte nell'ambito di una causa connessa o collegata potrà essere trasposto alle cause sospese che sollevino la stessa questione di diritto. Anche se il numero delle cause sospese è molto elevato, si deve constatare che sei gruppi di cause – ciascuna vertente sulle stesse questioni di diritto – rappresentano da soli più del 70% del totale delle cause sospese. Tuttavia, il Tribunale deve garantire che il principio del contraddittorio possa essere pienamente rispettato dopo la riassunzione del procedimento nelle cause che erano state sospese.

Cause pendenti - Fase del procedimento



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

Dati aggiornati al 30/9/2020

Nel grafico di cui sopra, le cause che sono nelle condizioni di costituire oggetto di un'analisi completa da parte del giudice relatore sono quelle la cui fase scritta del procedimento è chiusa. Il volume di tale categoria di cause, che è un indicatore del carico di lavoro attuale dell'organo giurisdizionale, è diminuito significativamente in termini assoluti dopo l'attuazione della riforma. Tale diminuzione è ancora più significativa quando il volume di cause la cui fase scritta è chiusa è riferito al numero di giudici.

Nel corso dei tre anni precedenti l'attuazione della riforma, la media del numero di cause nelle quali la fase scritta del procedimento si era conclusa era di 26,6 cause per giudice. Al 30

settembre 2020 tale numero era di 12,9 cause per giudice⁴⁶. Se è vero che tale riduzione del carico di lavoro è reale, occorre tuttavia rilevare che il numero di referendari assegnato mediamente a ciascun giudice è al contempo diminuito⁴⁷, ma in misura minore.

Tuttavia, la valutazione del carico di lavoro medio deve prendere in considerazione anche l'insieme delle cause a cui ciascun giudice partecipa quale membro del collegio giudicante e non soltanto le cause nelle quali egli o ella svolge la funzione di giudice relatore. Infatti, le decisioni emesse dagli organi giurisdizionali dell'Unione sono frutto di un lavoro collegiale al quale partecipano attivamente tutti i giudici del collegio giudicante. Orbene, come risulta dall'analisi effettuata in prosieguo (v. III.B.1. infra), il numero di cause rimesse a un collegio ampliato, che conosceva un livello molto basso prima della riforma, è aumentato sin dall'attuazione della riforma. Pertanto, mentre l'1,1% delle cause definite nel 2015 è stato trattato da una sezione di 5 giudici, tale dato era pari a circa il 6,7% nel 2019 e all'8,6% nel 2020. L'attività dei giudici nelle loro funzioni di giudici partecipanti al collegio giudicante è dunque aumentata nel perseguimento di un obiettivo di qualità.

CONCLUSIONE

Il numero di cause pendenti, dopo un aumento transitorio legato al trasferimento delle cause della funzione pubblica, ha subito una diminuzione nel 2018 in seguito all'attuazione della riforma. L'analisi del numero di cause pendenti al momento della redazione della presente relazione rivela una percentuale crescente, tra queste ultime, di cause sospese e una significativa riduzione del carico di lavoro medio per giudice relatore. Parallelamente, l'attività dei giudici nelle loro funzioni di giudici partecipanti al collegio giudicante si è sviluppata nel perseguimento di un obiettivo di qualità. L'aumento del volume di cause pendenti nel 2019 e nel 2020 costituisce un motivo di preoccupazione, sebbene si possa considerare legato, almeno in parte, al rinnovo parziale e alla completa riorganizzazione dell'organo giurisdizionale nel settembre 2019, da un lato, e alla crisi sanitaria, dall'altro. Spetterà al Tribunale attuare in tempi molto rapidi tutti i mezzi interni che permettano di rispondere a questa constatazione insoddisfacente, affinché quest'ultima possa essere considerata temporanea.

4. Andamento della durata del procedimento

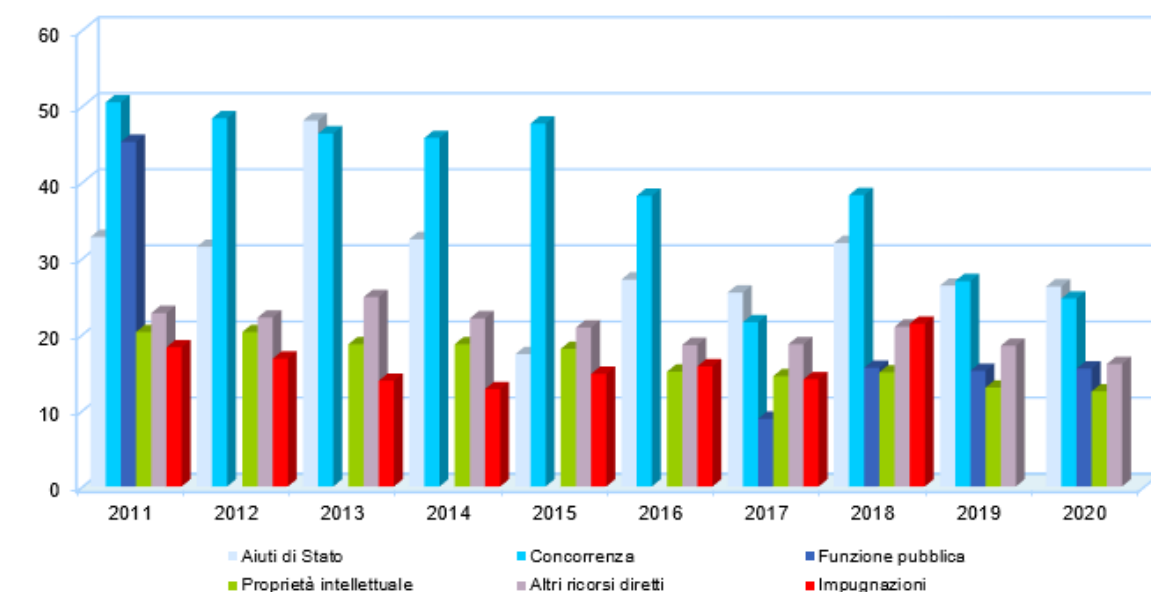
L'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi al Tribunale è all'origine della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione. Il diritto a che la propria causa sia giudicata entro un termine ragionevole è una componente del diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Peraltro, nel contenzioso economico, le lungaggini nella trattazione delle controversie hanno un'incidenza negativa sulla situazione delle imprese. La durata dei procedimenti è dunque un indicatore importante delle prestazioni degli organi giurisdizionali. In tal senso, la sua riduzione figura tra gli obiettivi perseguiti dalla riforma, conformemente al considerando 5 del regolamento 2015/2422.

⁴⁶ Base di calcolo al 30/9/2020.

⁴⁷ Tenendo conto dei 9 referendari assegnati alle sezioni tra il 2014 e il 2016 e dell'attuazione della terza fase della riforma con impieghi di referendari stabili, tale riduzione del numero di referendari assegnati in media per giudice è approssimativamente del 22%.

a) Dati generali

Durata del procedimento (in mesi) - Cause definite con sentenza o con ordinanza



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aiuti di Stato	32,8	31,5	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	26,3
Concorrenza	50,5	48,4	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	24,7
Funzione pubblica	45,3						8,9	15,6	15,2	15,5
Proprietà intellettuale	20,3	20,3	18,7	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	12,5
Altri ricorsi diretti	22,8	22,2	24,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	16,1
Impugnazioni	18,3	16,8	13,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4		
Tutte le cause	26,7	24,8	26,9	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	15,1

Dati aggiornati al 30/9/2020

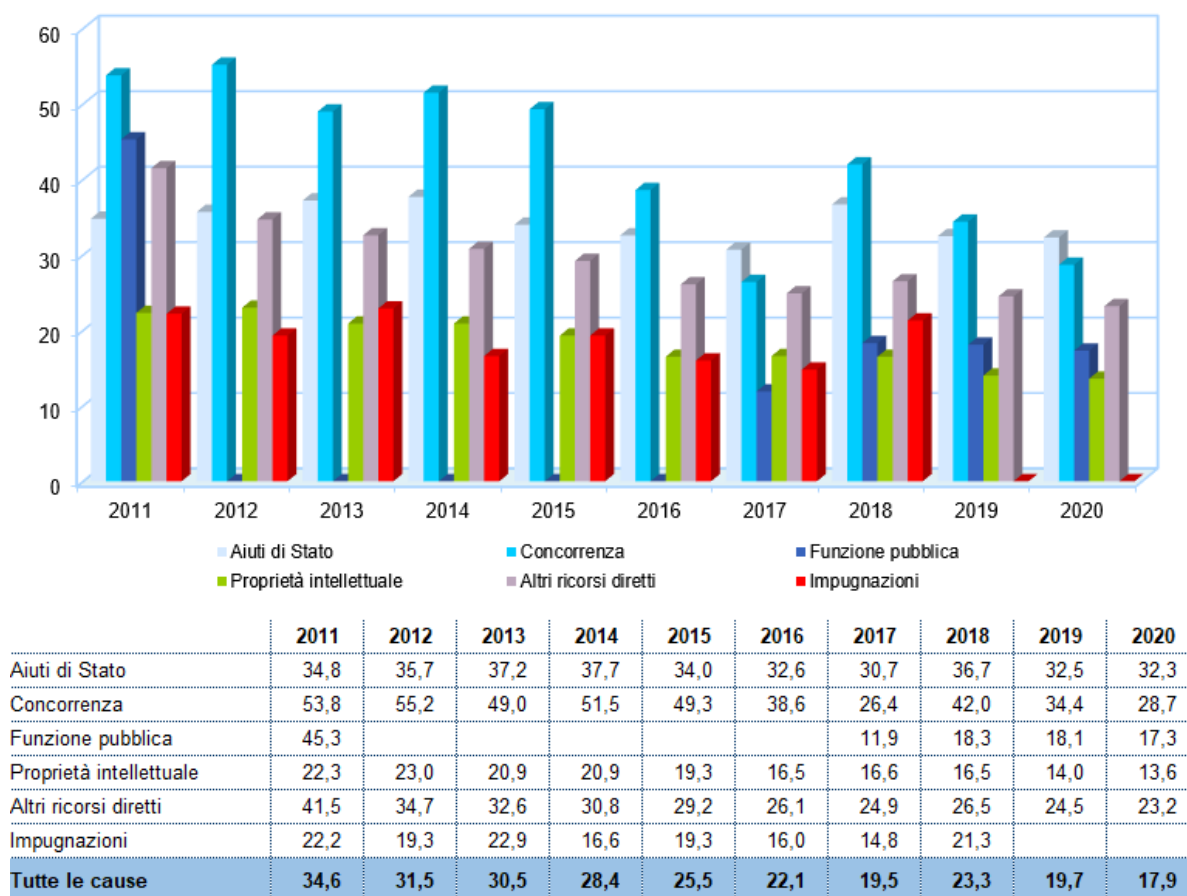
La riduzione della durata del procedimento, avviata a partire dal 2013, è proseguita con l'attuazione della riforma e ha raggiunto i livelli più bassi nella storia dell'organo giurisdizionale. La durata dei procedimenti osservata nel 2019 è dunque in media di 16,9 mesi, ossia una riduzione di 3,7 mesi (– 18,0%) rispetto al 2015. Tale riduzione, che trova una nuova conferma nel 2020⁴⁸, riguarda tuttavia in modo diverso i differenti settori del contenzioso⁴⁹.

Un'analisi della durata del procedimento per quanto riguarda unicamente le cause definite con sentenza (con o senza udienza) consente di rendere conto della situazione relativa alle controversie che hanno dato luogo a un esame completo da parte del giudice (le cause definite con ordinanza, che sono escluse da tali dati, sono oggetto di un esame e di un procedimento di carattere maggiormente sommario, tenuto conto dei motivi di definizione della causa).

⁴⁸ Occorre tuttavia rilevare che la percentuale di cause definite con ordinanza è stata particolarmente elevata durante i primi tre trimestri del 2020 (il 49% delle cause definite sono state definite con ordinanza), il che spiega in parte tale constatazione.

⁴⁹ Per quanto riguarda, in particolare, le cause della funzione pubblica, la durata del procedimento non è cambiata.

Durata del procedimento (in mesi) - Cause definite con sentenza



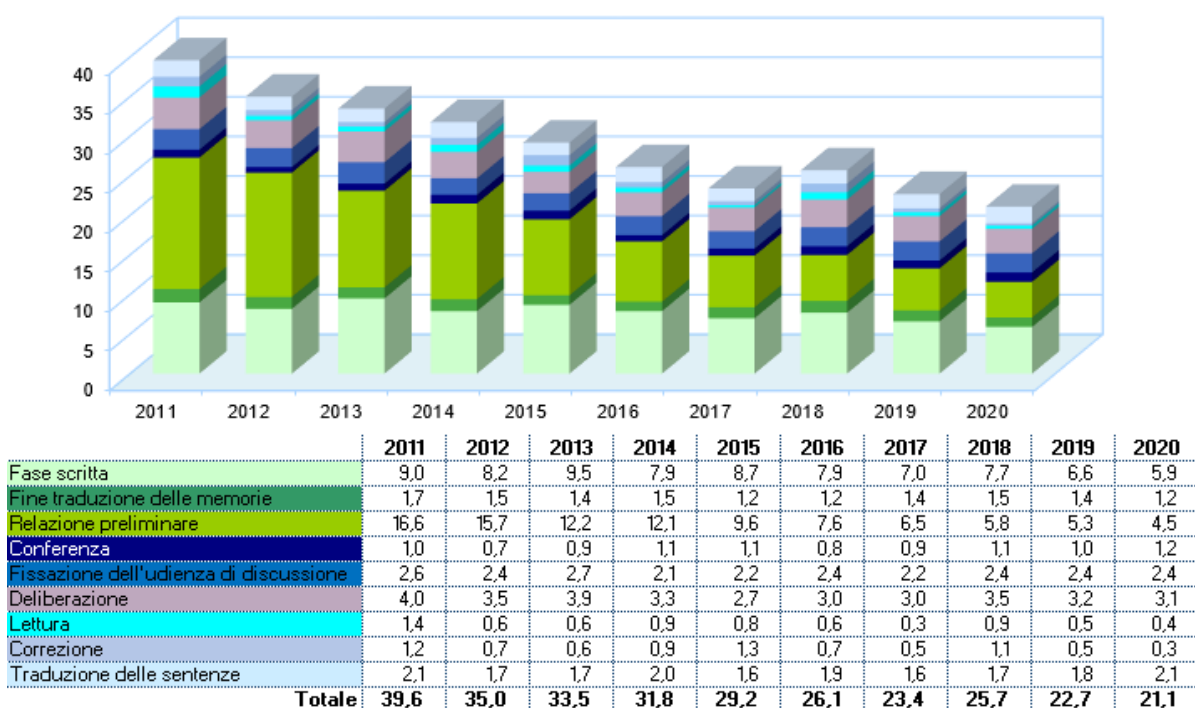
Dati aggiornati al 30/9/2020

La riduzione constatata è in questo caso ancora più marcata. La durata dei procedimenti per le cause definite con sentenza nel 2019 è quindi di 19,7 mesi in media, ossia una riduzione di 5,8 mesi (- 22,7%) rispetto al 2015 e tale tendenza trova una nuova conferma nei primi tre trimestri del 2020 (17,9 mesi in media). La riduzione è particolarmente marcata per le cause in materia di concorrenza e in materia di proprietà intellettuale. Essa è tuttavia più limitata in materia di aiuti di Stato e in materia di funzione pubblica.

b) Dati supplementari

Durata del procedimento per fase (in mesi) -

Cause definite con sentenza (con udienza)



Dati aggiornati al 30/9/2020

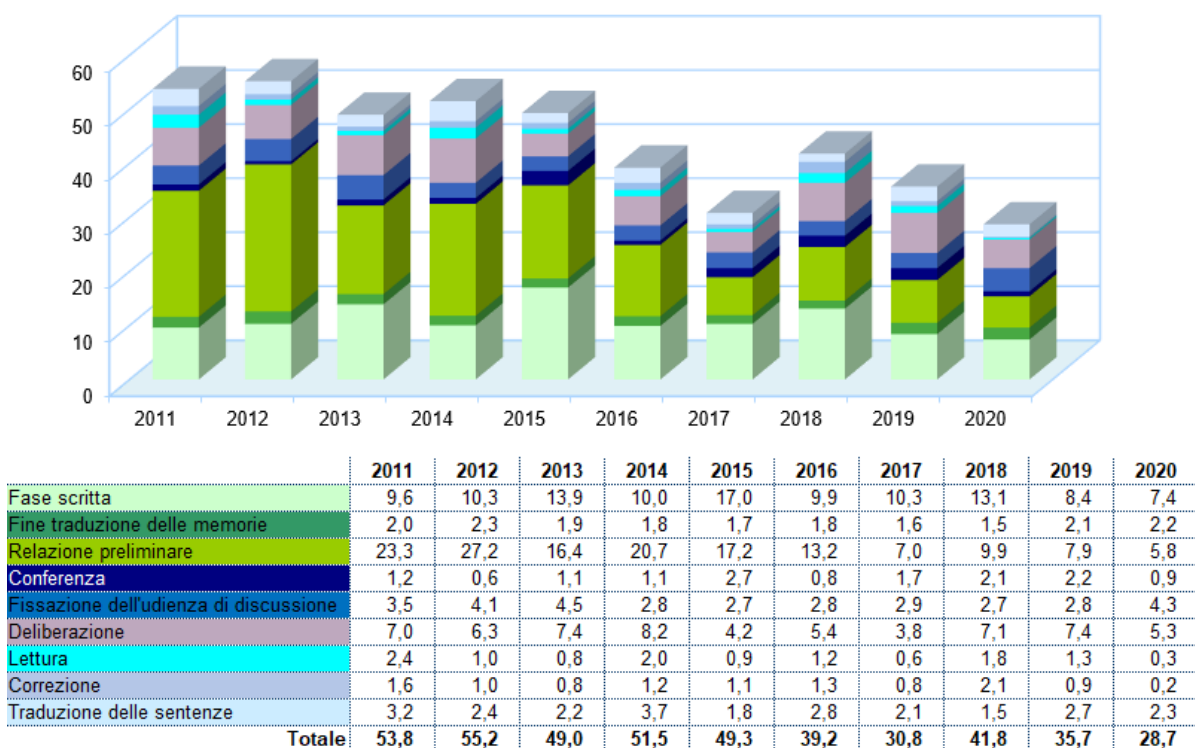
I dati di cui sopra indicano la durata del procedimento per fasi per le cause definite con sentenza nelle quali si è svolta un'udienza. Si tratta delle cause che sono oggetto dell'istruttoria più completa da parte del Tribunale e in cui gli interessi in gioco sono, generalmente, i più importanti. La riduzione della durata del procedimento è osservata in percentuali simili (– 6,5 mesi tra il 2015 e il 2019, ossia – 22,3%). I primi tre trimestri del 2020 mostrano una nuova diminuzione (– 1,6 mesi, ossia – 7,0%).

È interessante notare che la fase della procedura denominata «relazione preliminare» è stata notevolmente abbreviata: da 9,6 mesi nel 2015 a 5,3 mesi nel 2019 (– 4,3 mesi, ovvero – 44,8%) e a 4,5 mesi nel 2020 (vale a dire un'ulteriore riduzione del 15,0%). Tale fase riguarda il periodo tra il momento in cui l'ultima memoria delle parti è stata tradotta nella lingua delle deliberazioni e il deposito – da parte del giudice relatore – della relazione preliminare⁵⁰ alla sezione. Essa include non soltanto la durata della preparazione, in quanto tale, di tale documento analitico, ma anche l'eventuale periodo nel corso del quale la causa ha dovuto restare in attesa in ragione della priorità che è stato necessario riconoscere ad altre cause (in particolare, più risalenti nel tempo). La sostanziale riduzione di questa fase di trattazione della causa dimostra che la riforma ha favorito una maggiore disponibilità dei giudici relatori e dei loro gabinetti, nonché una migliore fluidità nella gestione delle cause.

Tale constatazione è ancor più evidente per quanto riguarda le cause in materia di concorrenza definite con sentenza e nelle quali si è svolta un'udienza.

⁵⁰ La relazione preliminare è il documento con il quale il giudice relatore espone la sua analisi in fatto e in diritto della controversia nonché le opzioni procedurali da esso caldegiate. Si tratta di un documento centrale nell'ambito della trattazione della causa.

**Durata del procedimento per fase (in mesi) -
Cause in materia di concorrenza definite con sentenza (con udienza)**

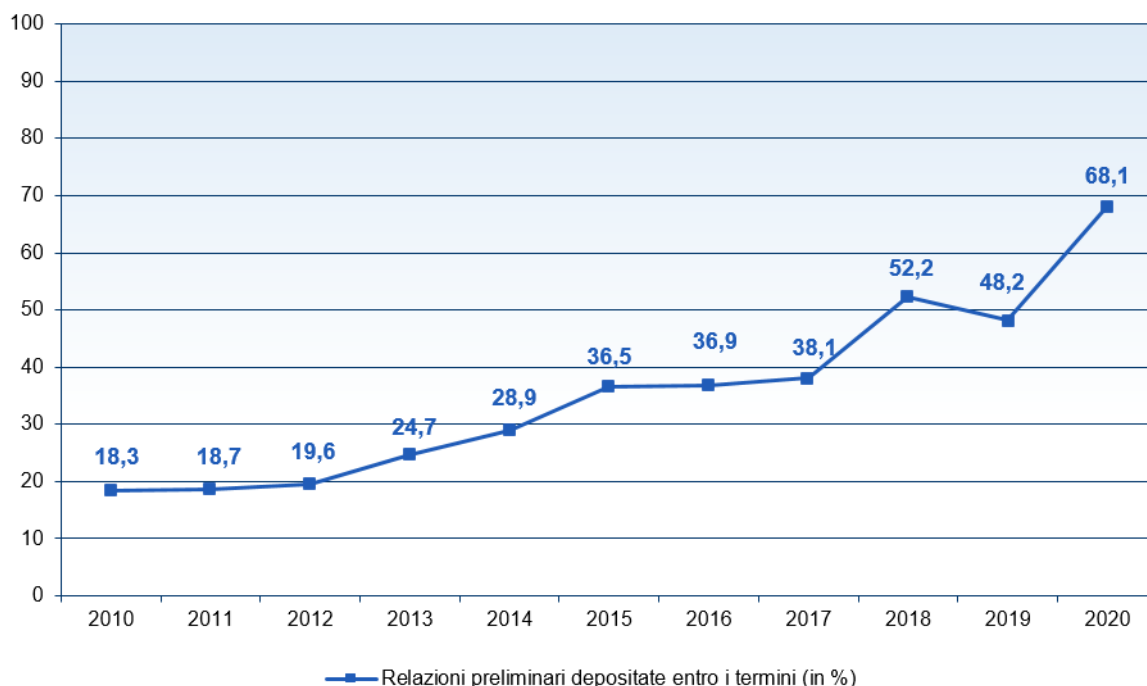


Dati aggiornati al 30/9/2020

Di 17,2 mesi nel 2015, la durata della fase «Relazione preliminare» è scesa a 7,9 mesi nel 2019, ossia una diminuzione di 9,3 mesi (– 54%). Tale tendenza è confermata nel 2020 (– 26,6% rispetto al 2019).

La trattazione più tempestiva dei fascicoli da parte dei giudici relatori è altresì corroborata dai dati relativi al rispetto dei termini interni previsti per il deposito della relazione preliminare, e ciò nonostante l'abbreviazione del 25% del termine interno previsto in materia di proprietà intellettuale applicata dal settembre 2018. Il grafico riportato di seguito presenta l'andamento, dal 2010, della percentuale di relazioni preliminari depositate nel rispetto dei termini interni previsti al Tribunale. Anche se la percentuale di conformità ai termini interni resta ancora imperfetta, la tendenza è favorevole.

Percentuale di rispetto del termine per il deposito della relazione preliminare



Dati aggiornati al 30/9/2020

CONCLUSIONE

La durata dei procedimenti ha beneficiato in modo significativo dell'attuazione della riforma. La riduzione constatata riguarda tuttavia in modo disomogeneo i diversi settori del contenzioso. Essa è particolarmente marcata per quanto riguarda le cause in materia di concorrenza e in materia di proprietà intellettuale. Un'accurata analisi della durata delle fasi del procedimento mostra che tale maggiore rapidità trae origine da una maggiore fluidità nella trattazione delle cause, resa possibile grazie alle risorse attribuite al Tribunale nell'ambito della riforma. Detta tendenza dovrà essere accentuata e dovrà andare a beneficio anche dei tipi di cause per le quali, attualmente e nel complesso, la durata del procedimento è stata oggetto solo di una lieve riduzione oppure non si è evoluta affatto (in particolare in materia di aiuti di Stato e in materia di funzione pubblica).

B. Indicatori qualitativi

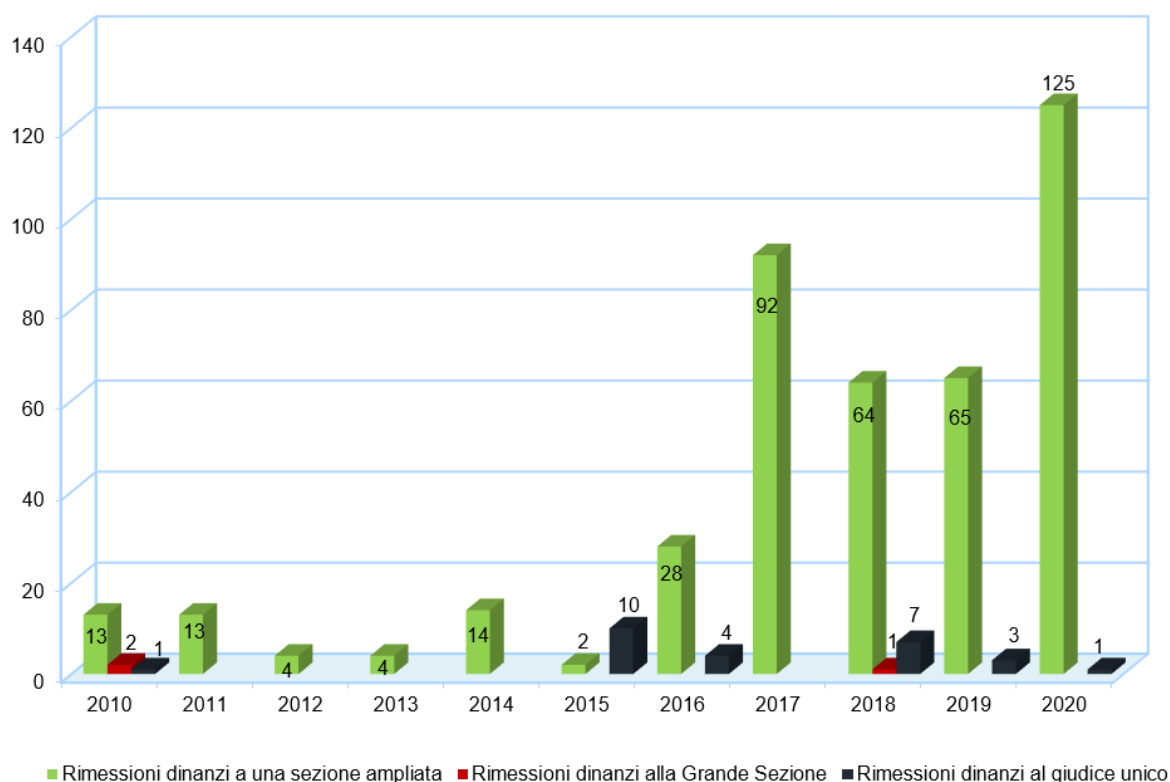
1. Composizione dei collegi giudicanti

Tra gli obiettivi della riforma figura altresì l'agevolazione della rimessione delle cause a collegi più ampi rispetto al collegio a 3 giudici (collegi a 5 giudici o Grande Sezione). Collegi giudicanti composti da un maggior numero di giudici contribuiscono infatti

all'approfondimento delle discussioni, a una maggiore rappresentanza dei sistemi giuridici nonché al rafforzamento dell'autorità e della coerenza della giurisprudenza.

Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento di procedura, «[q]ualora la difficoltà in diritto o l'importanza della causa o circostanze particolari lo giustifichino, una causa può essere rimessa dinanzi alla grande sezione o dinanzi a una sezione che si riunisce con un numero di giudici diverso». La decisione di rimessione è adottata dalla conferenza plenaria del Tribunale su proposta della sezione investita della causa, del vicepresidente del Tribunale o del presidente del Tribunale.

Numero di cause rimesse dinanzi a una sezione ampliata, alla Grande Sezione o al giudice unico



Dati aggiornati al 30/9/2020

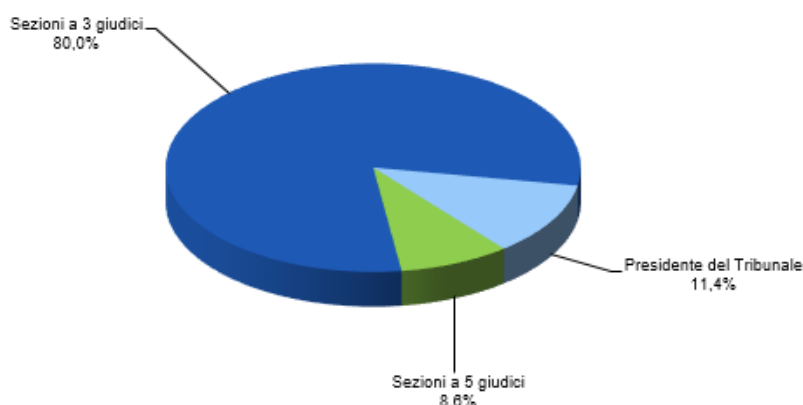
Si può constatare che il numero di cause rimesse a un collegio ampliato (la ripartizione per anno si basa sulla data della decisione di rimessione) è stato caratterizzato da livelli molto bassi fino al 2015 e che tale numero è aumentato sin dall'attuazione della riforma, prima moderatamente nel 2016, poi in modo più marcato dal 2017. Le rimessioni dinanzi al giudice unico restano, dal canto loro, molto limitate e il ricorso alla Grande Sezione anedddotico dal 2010.

Le decisioni di rimessione a collegi ampliati a 5 giudici hanno ripercussioni sulla ripartizione delle sentenze pronunciate per tipo di collegio giudicante in modo leggermente differito nel tempo, tenuto conto della durata necessaria alla trattazione delle cause tra la rimessione della causa e la pronuncia della sentenza (conferenza di sezione, eventuali misure di organizzazione del procedimento, convocazione e svolgimento dell'udienza, deliberazione, traduzione).

Dai dati di seguito riportati emerge che le decisioni di rimessione a un collegio a 5 giudici adottate a seguito dell'attuazione della riforma a partire dal 2016 trovano riscontro nella percentuale di cause definite (con sentenza o con ordinanza) in un collegio a 5 giudici nel 2018 (8,6%), nel 2019 (6,7%) e nel 2020 (8,6%), fermo restando che, tra il 2011 e il 2015, in media, solo l'1,8% delle cause sono state definite in un collegio a 5 giudici. Nel complesso, il collegio a 3 giudici resta tuttavia di gran lunga il collegio giudicante impiegato più frequentemente, con una media dell'85% delle cause definite tra il 2018 e il 2020 (al 30 settembre).

Cause definite - Tipo di collegio giudicante

Ripartizione nel 2020



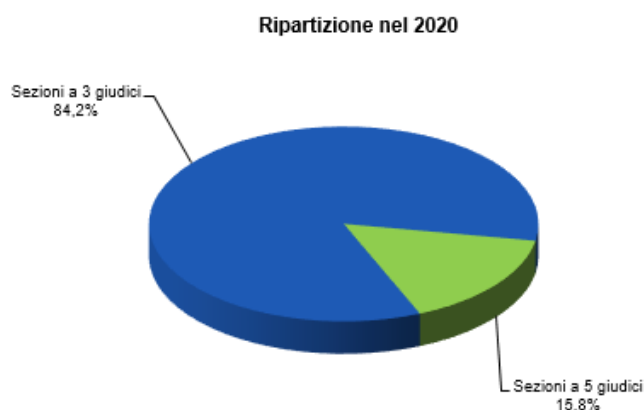
	2011			2012			2013			2014			2015		
	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale
Sezione delle impugnazioni	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
Presidente del Tribunale		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Sezioni a 5 giudici	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Sezioni a 3 giudici	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Giudice unico													1	8	9
Totale	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale
Grande Sezione											1	1			
Sezione delle impugnazioni	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
Presidente del Tribunale		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Sezioni a 5 giudici	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Sezioni a 3 giudici	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Giudice unico	5		5				5		5	5		5			
Totale	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

Dati aggiornati al 30/9/2020

Per quanto riguarda unicamente le cause definite con sentenza, dal 2018 al 2019, 134 sentenze sono state pronunciate da collegi a 5 giudici, ossia più che su tutto il periodo dal 2010 al 2017 (83 sentenze). In generale, la percentuale delle sentenze pronunciate da collegi a 5 giudici è notevolmente aumentata nel 2018 e nel 2019 rispetto alla percentuale media osservata a partire dal 2010 (moltiplicazione per un fattore dell'ordine di 4), tendenza che trova conferma nelle statistiche dei primi tre trimestri del 2020 (15,8% di sentenze pronunciate da sezioni a 5 giudici).

Cause definite con sentenza - Tipo di collegio giudicante



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾
Grande Sezione										
Sezione delle impugnazioni	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Sezioni a 5 giudici	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Sezioni a 3 giudici	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Giudice unico	3	1,0%								
Totale	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾	Sentenze	in % ⁽¹⁾
Grande sezione												
Sezione delle impugnazioni	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Sezioni a 5 giudici	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Sezioni a 3 giudici	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Giudice unico	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
Totale	570		448		492		644		554		259	

(1) Rispetto al numero totale di cause definite con sentenza.

Dati aggiornati al 30/9/2020

CONCLUSIONE

Nel corso degli anni precedenti alla riforma, a causa dell'aumento dell'arretrato giudiziario, le circostanze avevano imposto di rinunciare, in una certa misura, al ricorso a collegi ampliati, che era tuttavia frequente negli anni dal 1995 al 2005.

La nuova struttura del Tribunale ha consentito all'organo giurisdizionale di intensificare in maniera mirata la rimessione a siffatti collegi quando la difficoltà in diritto, l'importanza della causa o altre circostanze particolari lo giustificano, con particolare riferimento a talune cause in cui le implicazioni di carattere giuridico, economico, finanziario e istituzionale, sono rilevanti.

Tale evoluzione contribuisce all'approfondimento delle discussioni, a una maggiore rappresentanza dei sistemi giuridici nonché al rafforzamento dell'autorità e della coerenza della giurisprudenza. Essa potrebbe essere ulteriormente accentuata e agevolata da una modifica della modalità di attribuzione delle cause ai collegi giudicanti (v. sezione IV. Prospettive di evoluzione).

2. Impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale

a) Percentuale di impugnazioni

La percentuale delle impugnazioni dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni del Tribunale è un indicatore dell'accettabilità di tali decisioni da parte dei singoli, siano essi parti ricorrenti, convenute o intervenienti.

Decisioni del Tribunale impugnate dinanzi alla Corte di giustizia

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %
Aiuti di Stato	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Concorrenza	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Funzione pubblica	1	1	100%												
Proprietà intellettuale	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Altri ricorsi diretti	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Impugnazioni *				0	2	0%							0	2	0%
Procedimenti speciali **				2	2	100%									
Totale	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %	Decisioni impugnate	Decisioni impugnabili	Impugnazioni in %
Aiuti di Stato	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Concorrenza	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Funzione pubblica	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Proprietà intellettuale	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Altri ricorsi diretti	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Procedimenti speciali **				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Totale	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* In tale voce sono ricomprese le decisioni del Tribunale che respingono le istanze di intervento presentate nell'ambito delle impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale della funzione pubblica.

** In tale voce sono ricomprese le decisioni del Tribunale sulle domande rientranti nella categoria dei "procedimenti speciali", ferma restando l'effettiva impugnabilità di una siffatta decisione.

Dati aggiornati al 30/9/2020

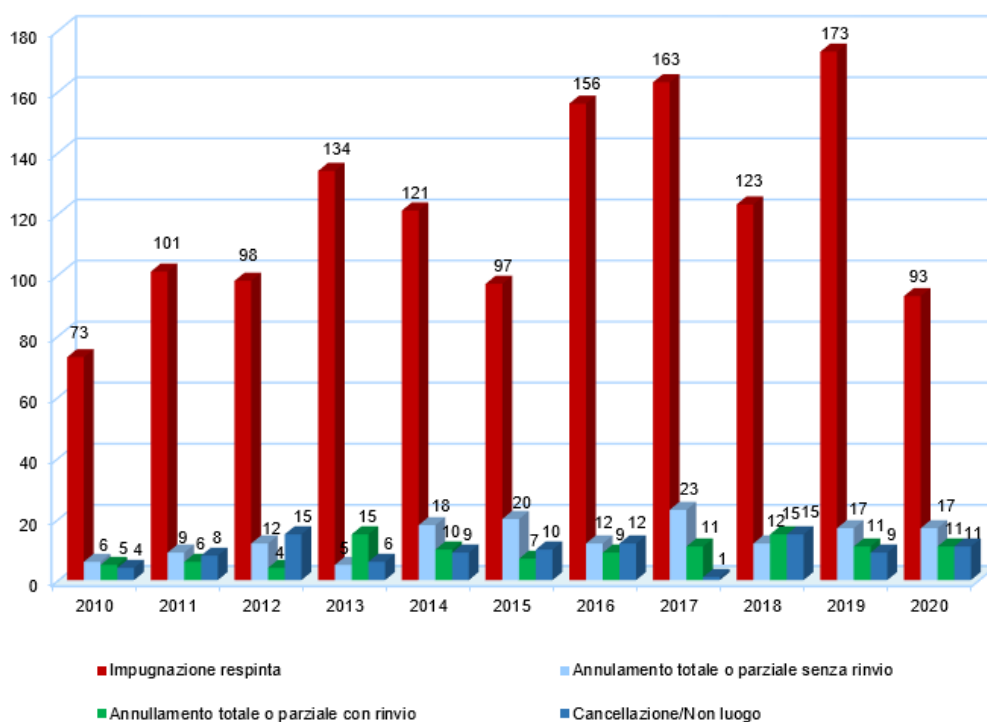
I dati rivelano che la percentuale media di impugnazioni durante il periodo 2010-2015 (ossia il 26,7%) è equivalente a quella registrata nel periodo 2016-2019 (ossia il 26,2%). Occorre constatare una percentuale elevata di impugnazioni nel 2019 (30%), spiegata in parte dagli interessi in gioco molto elevati di talune cause in materia di aiuti di Stato e in materia di concorrenza, inevitabilmente all'origine di una percentuale eccezionalmente alta di contestazioni. Tale situazione di fatto non trova conferma alla luce dei dati dei primi tre

trimestri del 2020 (percentuale di impugnazioni del 23%). Tuttavia, questi ultimi dati trovano, almeno parzialmente, una spiegazione in fattori congiunturali quali:

- l'impatto al ribasso esercitato dal procedimento di ammissione preventiva delle impugnazioni (entrato in vigore il 1° maggio 2019) sul numero di impugnazioni proposte dinanzi alla Corte di giustizia in materia di proprietà intellettuale;
- la percentuale particolarmente elevata di cause definite con ordinanza nel corso dei primi tre trimestri del 2020 (il 49% delle cause definite sono state definite con ordinanza), fermo restando che la percentuale di impugnazioni avverso le ordinanze è di norma nettamente inferiore alla percentuale di impugnazioni proposte avverso le sentenze, tenuto conto della natura stessa delle ordinanze (non luogo a statuire o rigetto del ricorso per manifesta irricevibilità, manifesta incompetenza o manifesta infondatezza in diritto).

b) Percentuale di successo delle impugnazioni

Esiti delle impugnazioni dinanzi alla Corte di giustizia



Dati aggiornati al 30/9/2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impugnazione respinta	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Annullamento totale o parziale senza rinvio	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Annullamento totale o parziale con rinvio	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Cancellazione/Non luogo	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Totale	88	124	129	160	158	134	189	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Percentuale di successo (annullamento totale o parziale)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

Dati aggiornati al 30/9/2020

La percentuale di successo delle impugnazioni è un indicatore che consente, in una certa misura, di valutare la correttezza giuridica delle decisioni pronunciate in primo grado. Tuttavia, conclusioni affidabili possono essere tratte solo dopo un'analisi dei motivi di annullamento delle decisioni del Tribunale impugnate, in particolare in caso di constatazione di una percentuale di successo anormalmente elevata.

Tenuto conto della durata media dei procedimenti di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia, gli anni rilevanti ai fini della valutazione dell'eventuale impatto della riforma sono gli anni 2018 e 2019. Orbene, le percentuali di successo osservate in tali anni (rispettivamente il 16,4% e il 13,3%) non differiscono sensibilmente dalle percentuali rilevate nel corso degli anni dal 2010 al 2017. Occorre tuttavia osservare che dai dati relativi ai primi tre trimestri del 2020 emerge una percentuale di annullamento elevata (21,2%). La comparabilità della percentuale del 2020 con le percentuali degli anni precedenti è tuttavia alterata dall'impatto della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni entrata in vigore il 1° maggio 2019. Tale procedimento ha, infatti, comportato una riduzione del numero di impugnazioni in materia di proprietà intellettuale, la cui percentuale di successo è sempre stata inferiore alla media della percentuale di successo nelle altre materie. Se, in questa fase, non si può trarre alcuna conclusione definitiva da tali dati, occorrerà osservare l'andamento di tale percentuale in futuro e, se del caso, analizzare i motivi all'origine del suo decremento.

c) Percentuale di ammissione delle impugnazioni in materia di proprietà intellettuale ai sensi dell'articolo 58 bis dello Statuto

Dopo l'entrata in vigore, il 1° maggio 2019, del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni introdotto dal regolamento 2019/629, sono state proposte 71 impugnazioni rientranti in tale procedimento⁵¹. Tutte le suddette impugnazioni riguardavano sentenze o ordinanze del Tribunale nelle quali esso si è pronunciato su ricorsi proposti contro decisioni delle commissioni di ricorso dell'EUIPO o dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali.

⁵¹ A titolo informativo, il meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni previsto dall'articolo 58 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea si applica solo alle decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente delle agenzie e degli uffici elencati in detto articolo e di qualsiasi commissione di ricorso indipendente di un ufficio o di un'agenzia dell'Unione istituita dopo il 1° maggio 2019, che deve essere adita prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale. Conformemente a tale disposizione, l'impugnazione, per essere ammessa, deve sollevare una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.

Nessuna di tali impugnazioni è stata ammessa: 5 impugnazioni sono state respinte in quanto irricevibili, 49 sono state respinte in quanto non ammesse e 17 sono in corso di trattazione. Tali dati dipendono in una certa misura dalla pertinenza e dalla qualità delle domande di ammissione, ma possono anche essere considerati un indicatore della preservazione, da parte del Tribunale, dell'unità, della coerenza e dello sviluppo del diritto dell'Unione in tale materia.

CONCLUSIONE

L'analisi dei dati relativi alla percentuale di impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale nonché la percentuale di successo di tali impugnazioni non consente, in questa fase, di pronunciarsi sull'esistenza di una tendenza quanto alla riduzione o al miglioramento complessivo della qualità di tali decisioni. Resta il fatto che si tratta di un tema a cui va prestata attenzione. Sarà dunque utile, in futuro, garantire un monitoraggio preciso e concreto della percentuale delle impugnazioni e della percentuale di successo delle stesse, quali indicatori della qualità dell'attività del Tribunale.

Inoltre, la bassa percentuale di ammissione delle impugnazioni in materia di proprietà intellettuale può essere considerata un indicatore della preservazione, da parte del Tribunale, dell'unità, della coerenza e dello sviluppo del diritto dell'Unione in tale materia, fermo restando che tale percentuale dipende anche dalla pertinenza e dalla qualità delle domande di ammissione.

3. Intensità del sindacato giurisdizionale

Istruzione delle cause

Misure di organizzazione, mezzi istruttori, testimoni, esperti

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Numero di cause con misure di organizzazione del procedimento*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Numero di parti destinatarie di misure di organizzazione del procedimento	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Numero di mezzi istruttori	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Numero di audizioni di testimoni	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Numero di nomine di esperti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Sono considerate misure di organizzazione del procedimento: i quesiti scritti e le domande di produzione di documenti.

Dati aggiornati al 30/9/2020

Ai fini dell'istruzione delle cause, il regolamento di procedura prevede in particolare la possibilità per il Tribunale di adottare, mediante semplice decisione, talune misure di organizzazione del procedimento (che mirano a garantire l'istruzione delle cause, lo

svolgimento dei procedimenti e la composizione delle liti⁵²⁾ o, mediante ordinanza, mezzi istruttori⁵³⁾. Il numero di misure di questo tipo adottate dal Tribunale costituisce dunque un indicatore dell'attività di istruzione delle cause da parte del Tribunale e, pertanto, dell'intensità del sindacato giurisdizionale operato, segnatamente sotto il profilo fattuale.

I dati evidenziano, tra il periodo 2010-2015 e il periodo 2016-2019:

- per quanto riguarda le misure di organizzazione del procedimento, un aumento del 34,1% in termini di numero di cause interessate e un aumento del 37,6% in termini di numero di parti destinatarie;
- per quanto riguarda il numero di mezzi istruttori, un aumento del 114,8%;
- il mantenimento della mancata audizione di testimoni (ad eccezione dell'anno 2014) e della mancata nomina di esperti.

Peraltro, i dati del 2020 mostrano un'accentuazione di tale fenomeno per quanto riguarda le misure di organizzazione del procedimento, con un'attività superiore, in tre trimestri, a quella annuale degli anni dal 2017 al 2019. Tale constatazione trova in parte una spiegazione nei quesiti che sono stati rivolti alle parti in un numero considerevole di cause al fine di gestire le conseguenze procedurali della crisi sanitaria. Alcune cause hanno dunque dovuto essere oggetto di un'istruttoria facendo ricorso a quesiti scritti, tenuto conto delle difficoltà o, in taluni casi, dell'impossibilità per i rappresentanti delle parti di spostarsi ai fini dell'udienza.

CONCLUSIONE

L'attuazione della riforma è stata accompagnata da un significativo incremento dell'attività svolta nell'ambito dell'istruzione delle cause da parte del Tribunale, che, insieme a una più regolare rimessione delle cause ai collegi giudicanti ampliati, è indicativo di un'intensificazione del sindacato giurisdizionale.

4. Percezione da parte degli utenti

L'indicatore relativo alla percezione da parte degli utenti consente di completare l'analisi degli indicatori numerici e obiettivi tenendo conto di una valutazione soggettiva da parte dei destinatari del servizio pubblico europeo della giustizia.

⁵²⁾ Ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale, «[l]e misure di organizzazione del procedimento possono consistere in particolare:

- a) nel porre quesiti alle parti;
- b) nell'invitare le parti a pronunciarsi per iscritto od oralmente su taluni aspetti della controversia;
- c) nel chiedere informazioni alle parti o a terzi, menzionati nell'articolo 24, secondo comma, dello statuto;
- d) nel chiedere alle parti la produzione di qualsiasi atto concernente la causa;
- e) nel convocare a riunione le parti».

⁵³⁾ Ai sensi dell'articolo 91 del regolamento di procedura del Tribunale, «[s]alvo quanto stabiliscono gli articoli 24 e 25 dello statuto, i mezzi istruttori comprendono:

- a) la comparizione personale delle parti;
- b) la richiesta a una parte di informazioni o di produzione di qualsiasi atto relativo alla causa;
- c) la richiesta di produzione di documenti il cui accesso sia stato negato da un'istituzione nell'ambito di un ricorso vertente sulla legittimità di tale diniego;
- d) la prova testimoniale;
- e) la perizia;
- f) il sopralluogo».

a) Numero di domande di rettifica, di domande relative a un'omessa statuizione e di domande di interpretazione

La rettifica è un procedimento successivo alla pronuncia della sentenza o alla notifica dell'ordinanza di cui trattasi, il cui scopo consiste – per il Tribunale – nel rettificare con ordinanza gli errori materiali o di calcolo o evidenti inesattezze, d'ufficio o su domanda di parte⁵⁴.

Inoltre, se il Tribunale ha omesso di pronunciarsi su un capo specifico delle conclusioni o sulle spese, la parte che intende dolersene adisce il Tribunale mediante domanda⁵⁵.

Infine, in caso di difficoltà sul senso e sulla portata di una sentenza o di un'ordinanza, spetta al Tribunale interpretarla, su richiesta di una parte o di un'istituzione dell'Unione che dimostri di avere a ciò interesse⁵⁶.

Il numero di tali procedimenti, che riguardano le sentenze e le ordinanze emesse dal Tribunale, è un indicatore della percezione che i destinatari delle decisioni hanno dei procedimenti, indipendentemente dall'esito stesso dei medesimi.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Domande di rettifica	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Domande relative a un'omessa statuizione	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Domande di interpretazione	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Totale	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

Tenuto conto dello scarso volume complessivo dei casi individuati, si impone prudenza nell'interpretazione di tali dati. Resta il fatto che il numero medio di procedimenti di rettifica, di omessa statuizione e di interpretazione avviati nel periodo 2016-2019 (10,7) è più che raddoppiato rispetto a quello del periodo 2010-2015 (4,8), il che eccede, in proporzione, l'aumento del numero di cause definite tra questi due periodi.

b) Consultazione degli utenti del Tribunale

Gli utenti del Tribunale sono essenzialmente i singoli (parti private – persone fisiche o giuridiche – e Stati membri, istituzioni, organi e organismi dell'Unione). A tale titolo, ai fini dell'elaborazione della presente relazione, i loro rappresentanti (avvocati, agenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, agenti che rappresentano i governi degli Stati membri) sono stati consultati in occasione di riunioni bilaterali con rappresentanti della Corte di giustizia.

Da tali proficui scambi è emerso che un certo numero di riflessioni erano globalmente condivise dai rappresentanti consultati. Detti elementi possono essere sintetizzati come segue:

- nei confronti dell'organo giurisdizionale e del modo in cui esso svolge i suoi compiti sono state espresse una grande fiducia e un elevato grado di soddisfazione;
- anche se è troppo presto per valutare la totalità degli effetti della riforma, le prime tendenze osservate sono giudicate positivamente;

⁵⁴ Articolo 164 del regolamento di procedura del Tribunale.

⁵⁵ Articolo 165 del regolamento di procedura del Tribunale.

⁵⁶ Articolo 168 del regolamento di procedura del Tribunale.

- sebbene gli utenti abbiano rilevato una riduzione della durata del procedimento nel settore della proprietà intellettuale, la durata del procedimento per quanto riguarda le questioni economiche complesse, in particolare in materia di aiuti di Stato, non sembra aver beneficiato di tale evoluzione favorevole;
- è stata sottolineata l'importanza degli aspetti qualitativi delle decisioni del Tribunale nell'ambito dell'attuazione della riforma;
- si è osservato che il numero di cause definite non è aumentato in modo significativo e che il numero di cause pendenti non è stato ridotto;
- è stato espresso l'auspicio di una gestione più tempestiva, regolare e attiva del procedimento (valutare l'opportunità di un ricorso più generalizzato a un solo scambio di memorie, tentare di ridurre il tempo trascorso tra la chiusura della fase scritta del procedimento e lo svolgimento dell'udienza, sviluppare l'uso dei quesiti scritti in vista dell'udienza, sviluppare la prassi consistente nel convocare le parti a riunioni informali di istruzione della causa nel corso della fase scritta del procedimento), sulla scia dell'aumento del numero di misure di organizzazione del procedimento recentemente constatato;
- è stato evocato il rischio di insorgenza di talune divergenze tra le sezioni (in particolare per quanto riguarda la gestione delle questioni procedurali) ed è stata sottolineata l'importanza della preservazione della coerenza della giurisprudenza;
- l'incremento del ricorso ai collegi ampliati a 5 giudici è stato accolto molto favorevolmente ed è stato sottolineato che anche il ricorso alla Grande Sezione potrebbe rivelarsi opportuno al fine di offrire orientamenti forti («leading cases») in talune materie, così come la creazione di una sezione intermedia a 9 giudici risultante dalla riunione di due sezioni;
- la specializzazione di determinate sezioni in materia di proprietà intellettuale e in materia di funzione pubblica è stata anch'essa accolta molto favorevolmente quale fattore di qualità, coerenza ed efficienza; si è ritenuto opportuno valutare la possibilità di sviluppare tale approccio in altri settori in modo da concentrare la trattazione di determinate materie all'interno di talune sezioni, evitando nel contempo l'attribuzione esclusiva di un determinato contenzioso a una sola sezione e garantendo una sufficiente diversità di attività a ciascuna sezione;
- lo svolgimento di udienze in talune cause è stato giudicato a basso valore aggiunto e sono stati evocati percorsi evolutivi al fine di far fronte a tale inconveniente (richiedere una motivazione reale delle domande di udienza e rendere possibile una concentrazione delle difese orali, incrementare il ricorso alle ordinanze che respingono il ricorso in quanto manifestamente infondato in diritto, accrescere il ricorso alle sentenze senza udienza);
- i potenziali incrementi di efficienza sono stati menzionati in relazione a una gestione tempestiva e rapida dei ricorsi irricevibili.

CONCLUSIONE

La percezione da parte degli utenti del Tribunale degli effetti della riforma non può, ad oggi, essere oggetto di una valutazione precisa e definitiva. I riscontri basati sulle esperienze consentono di ritenere che gli effetti della riforma siano, nel complesso e in questa fase, percepiti in maniera positiva. Ciononostante, gli utenti del Tribunale hanno espresso l'aspettativa di aumentare ulteriormente l'efficienza dell'organo giurisdizionale e la qualità delle decisioni giudiziarie nel contesto dell'attuazione della riforma.

IV. PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

Il Tribunale assume, nei settori che rientrano nel meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni⁵⁷, una maggiore responsabilità nell'ambito del controllo della legittimità degli atti degli uffici e delle agenzie interessati, in particolare per quanto riguarda le decisioni adottate dall'EUIPO. In questi settori l'intervento della Corte di giustizia è, infatti, limitato alle sole ipotesi in cui l'impugnazione sollevi una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione. La capacità di definizione delle cause di cui il Tribunale dispone a partire dall'ultima riforma dell'architettura giurisdizionale deve dunque essere messa a frutto da tale organo giurisdizionale al fine di aumentare ulteriormente la qualità delle sue decisioni, riducendo, peraltro, la percentuale di impugnazioni nei settori che non rientrano in tale meccanismo.

Come previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento 2015/2422, la presente relazione è destinata a esaminare «l'istituzione di ulteriori sezioni specializzate e/o altre modifiche strutturali».

L'analisi sopra esposta, nonché le osservazioni sia dei consulenti esterni, sia degli utenti del Tribunale, consentono di delineare tre spunti di riflessione, nel perseguimento degli obiettivi di qualità e di efficienza della giustizia.

A. Razionalizzare l'attribuzione delle cause: creazione di sezioni specializzate ed equilibrio del carico di lavoro

Il Tribunale ha già introdotto, dal settembre 2019, sezioni specializzate per le cause della funzione pubblica e in materia di proprietà intellettuale. Tale specializzazione tende ad attenuare i rischi di divergenze che possono derivare dalla frammentazione di tali contenziosi di massa in seno a dieci sezioni, comprendenti ciascuna sei collegi giudicanti. Essa consente altresì lo sviluppo di competenze in dette materie e di realizzare incrementi di efficienza.

Come hanno sottolineato sia gli utenti del Tribunale, sia il sig. K. Rennert, esistono altri settori del contenzioso che potrebbero prestarsi a una certa forma di specializzazione⁵⁸. Senza che ciò comporti l'attribuzione esclusiva di un determinato tipo di cause a una sola sezione, si dovrebbe prevedere di attribuire talune materie non a tutte le 10 sezioni, ma a un numero più limitato di queste ultime. Tale numero di sezioni dovrebbe essere determinato in funzione del numero e della complessità delle cause in ciascuna materia interessata. Detta riflessione potrebbe essere utilmente condotta sul fondamento preliminare di una valutazione del sistema istituito per quanto riguarda le cause in materia di proprietà intellettuale (attribuite a 6 sezioni), da un lato, e della funzione pubblica (attribuite ad altre 4 sezioni), dall'altro.

Un'eventuale estensione di tale approccio avrebbe lo scopo di limitare la frammentazione tra tutte le sezioni delle cause in talune materie, offrendo nel contempo garanzie quanto alla diversità e alla trasversalità dell'attività di ciascuna sezione. Occorre rilevare, in tale contesto, che il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez ha sottolineato l'importanza di preservare la natura generalista del giudice del Tribunale e di evitare che quest'ultimo sia confinato a un numero ristretto di materie. In occasione della riunione tenutasi con i rappresentanti della Corte di giustizia, il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez ha così operato una distinzione tra il profilo

⁵⁷ V. nota a piè di pagina 51.

⁵⁸ Il sig. K. Rennert propone a tal fine, più concretamente, che almeno due sezioni debbano essere competenti (in alternanza) per ciascun ambito giuridico, tenendo conto della necessità di garantire un equilibrio geografico nella loro composizione.

specializzato dei giudici in determinate materie, che non dovrebbe intervenire nei criteri di selezione ai fini della loro nomina al Tribunale, e la specializzazione di talune sezioni in seno al Tribunale. Ammettendo che tale specializzazione parziale «in situ» comporti vantaggi, il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez ha altresì sottolineato che, spinta all'eccesso, essa sarebbe in contraddizione con l'obiettivo consistente nell'ampliare il numero di giudici del collegio giudicante per arricchire le discussioni in seno a quest'ultimo con il confronto di punti di vista di giudici con culture giuridiche diversificate.

Al fine di trovare un giusto equilibrio tra tali diversi parametri, spetterà al Tribunale effettuare un'analisi della fisionomia del suo contenzioso con l'obiettivo di stabilire se esistano poli sufficientemente stabili e omogenei per prestarsi a un'attribuzione concentrata su talune sezioni.

Cause pendenti - Materia del ricorso

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accesso ai documenti	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Azione esterna dell'Unione europea	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Adesione di nuovi Stati			1	1						
Agricoltura	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Aiuti di Stato	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Associazione dei paesi e territori d'oltremare			1							
Cittadinanza dell'Unione										1
Clausola compromissoria	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Coesione economica, sociale e territoriale	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Concorrenza - Concentrazione di imprese	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Concorrenza - Intese	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Concorrenza - Imprese pubbliche	1	1	1	1						
Concorrenza - Posizione dominante	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Cultura			1	1	1	1				
Disposizioni finanziarie (bilancio, quadro finanziario, risorse proprie, lotta contro la frode)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Diritto societario				1	1	1	1	1		
Diritto istituzionale	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Energia	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizioni applicabili alle sostanze chimiche (regolamento REACH)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Ambiente	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	3	1				7	2	1	2	1
Fiscalità	1		1			2		2		
Libertà di stabilimento				1				1		
Libera circolazione dei capitali								1		
Libera circolazione delle persone	1					1			1	
Libera prestazione di servizi	1									
Appalti pubblici	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Misure restrittive (Azione esterna)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Politica commerciale	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Politica comune della pesca	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Politica economica e monetaria	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Politica economica e monetaria - Vigilanza sugli istituti di credito										1
Politica estera e di sicurezza comune	1	1	3	1		1	1		1	1
Politica industriale				2						
Politica sociale	4	4		1	1	1	1	1	1	
Proprietà intellettuale e industriale	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Tutela dei consumatori			1	2	2	2	1	1	1	2
Ravvicinamento delle legislazioni			13		1	1	4	6	4	1
Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Reti transeuropee			3	2	2		2	2	1	2
Salute	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Turismo			1							
Trasporti	1		5	3					1	3
Unione doganale e tariffa doganale comune	15	15	7	9	5	5	1		2	
Totale trattato CE/TFUE	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Totale trattato CECA	1	1								
Statuto dei funzionari	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Procedimenti speciali	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
TOTALE GENERALE	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1398	1554

Tale evoluzione verso un'attribuzione più concentrata di talune materie sarebbe coerente sia con l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento 2015/2422, sia con le disposizioni dell'articolo 25 del regolamento di procedura del Tribunale, il quale prevede che il Tribunale «può incaricare una o più sezioni di conoscere cause in materie specifiche». Occorre rilevare, a tal riguardo, che detta disposizione è stata introdotta in occasione dell'adozione del nuovo regolamento di procedura del Tribunale, entrato in vigore il 1° luglio 2015, e che la motivazione del progetto indicava, su tale punto, che «[u]n aumento del

numero di giudici o l'intensificarsi di un contenzioso in un settore specifico costituiscono eventi importanti che potrebbero giustificare la decisione di adeguare di conseguenza i criteri di attribuzione delle cause. Tale è la ragione per cui il Tribunale propone di integrare l'attuale articolo 12 prevedendo espressamente che esso possa incaricare una o più sezioni di conoscere cause in materie specifiche. Si tratta pertanto di rendere perfettamente chiaro che l'adeguamento del sistema vigente è possibile quando sia giustificato dalle circostanze».

Infine, sebbene determinati meccanismi esistano e vengano attuati a detto scopo⁵⁹, occorrerà garantire un equilibrio il più completo e costante possibile nella ripartizione del carico di lavoro tra giudici, tenendo conto della variabilità delle cause (in termini di volume e di complessità) nelle quali essi svolgono la funzione di giudice relatore, del caso particolare dei grandi gruppi di cause connesse e del carico di lavoro derivante, per taluni giudici, dal loro coinvolgimento, in qualità di giudice facente parte del collegio giudicante, nella trattazione di talune cause particolarmente gravose. Un siffatto controllo appare particolarmente opportuno nel contesto della riduzione del carico di lavoro medio per giudice relatore e dell'istituzione di nuove sezioni specializzate.

B. Sviluppare i meccanismi di sostegno alla coerenza della giurisprudenza

1. Rimessioni ai collegi ampliati a 5 giudici

Dall'inizio della riforma del Tribunale è stato possibile constatare un aumento del numero delle cause attribuite a un collegio a 5 giudici, il che è stato giudicato favorevolmente dagli utenti del Tribunale consultati. Mentre, nel 2016, 12 cause sono state definite dal Tribunale con un siffatto collegio giudicante, tale numero era di 87 nel 2018, rappresentando l'8,6% delle cause definite. Tuttavia, il 2019 è stato caratterizzato da una riduzione delle cause decise da sezioni a 5 giudici: 59 cause, che rappresentano il 6,7% delle cause definite, sono state decise da tale collegio giudicante. Sebbene tale percentuale sia stata interessata da un aumento nel corso dei primi tre trimestri del 2020 (8,6%), rimane il fatto che la sezione a 3 giudici resta di gran lunga il collegio giudicante privilegiato dal Tribunale (l'80% delle cause definite nel corso dei primi tre trimestri del 2020, l'85% delle cause decise dal 2018).

Tale constatazione è essenzialmente spiegata dalle modalità di attribuzione delle cause al Tribunale. Ai sensi dell'articolo 26 del regolamento di procedura del Tribunale, dopo il deposito dell'atto introduttivo, il presidente del Tribunale attribuisce, il più celermente possibile, la causa a una sezione in base ai criteri di attribuzione pubblicati nella Gazzetta ufficiale, che prevedono che si tratti di una sezione a 3 giudici.

Una causa può essere rimessa a una collegio ampliato «[q]ualora la difficoltà in diritto o l'importanza della causa o circostanze particolari lo giustifichino»⁶⁰. Una siffatta rimessione è idonea a prolungare, in una certa misura, la durata della trattazione di una causa, il che può avere l'effetto di dissuadere dal ricorrervi. Infatti, è anzitutto sulla base della relazione preliminare redatta dal giudice relatore e comunicata alla sezione a 3 giudici che quest'ultima decide di proporre alla conferenza plenaria di rimettere la causa dinanzi a un collegio ampliato. Il giudice relatore deve poi redigere una nota per la conferenza plenaria, nella quale venga spiegata la necessità di rimettere la causa a una sezione a 5 giudici (oppure alla Grande

⁵⁹ Attribuzione delle cause in considerazione del criterio derogatorio al turno relativo alla ripartizione equilibrata del carico di lavoro, regolare monitoraggio dello stato dei ruoli dei giudici relatori, possibilità di riattribuzione di cause a norma dell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

⁶⁰ Articolo 28, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

Sezione). Se la conferenza plenaria approva la rimessione a un collegio ampliato, quest'ultimo, che comprende la sezione d'origine a 3 giudici integrata da altri due giudici della sezione, dovrà riunirsi (nuovamente, per quanto riguarda i 3 giudici iniziali) per esaminare la causa e discutere degli orientamenti proposti dal giudice relatore nella sua relazione preliminare.

L'esame di una causa da parte di un collegio a 5 giudici dà luogo a scambi necessariamente più diversificati e proficui in sede di deliberazione. Esso contribuisce con certezza alla rappresentanza dei sistemi giuridici, alla qualità della decisione nonché alla sua autorità. La valutazione dei due consulenti esterni interpellati dalla Corte di giustizia differisce parzialmente quanto alla misura in cui si dovrebbe fare ricorso a tale collegio giudicante: secondo il sig. K. Rennert, si tratterebbe del collegio giudicante «ideale» per il Tribunale (ad eccezione delle cause che presentino una particolare urgenza), mentre secondo il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez esso dovrebbe essere riservato alla soluzione di questioni giuridiche complesse, mentre il collegio a 3 giudici rimarrebbe la regola.

Nella ricerca di un equilibrio tra tali due orientamenti e tenendo conto del fatto che le risorse del Tribunale consentono una trattazione più sistematica delle cause attraverso collegi ampliati, spetterà al Tribunale modificare le norme relative al suo funzionamento interno nel senso che le cause relative a determinate materie in cui le questioni sono più complesse e gli interessi in gioco più importanti siano automaticamente attribuite a una sezione a 5 giudici, in particolare nel settore del diritto della concorrenza e degli aiuti di Stato. Siffatte modalità di attribuzione per queste ultime cause sono state d'altronde già applicate nella storia del Tribunale.

Tale attribuzione iniziale a una sezione a 5 giudici non precluderebbe l'eventuale ulteriore applicazione dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento di procedura, relativo alla rimessione di una causa dinanzi a una sezione che si riunisce con un numero minore di giudici. Modifiche di lieve entità di tale disposizione del regolamento di procedura potrebbero conferire alla sezione a 5 giudici la competenza, qualora la causa non presenti alcuna difficoltà particolare, a rimettere la causa a una sezione a 3 giudici senza che a tal fine sia necessario adire la conferenza plenaria (in modo analogo alla rimessione a un giudice unico prevista all'articolo 29, paragrafo 3, del regolamento di procedura).

Poiché il collegio ampliato include nella sua composizione la sezione a 3 giudici, una sola riunione di sezione sarebbe sufficiente per esaminare la causa, decidere in merito alla rimessione a una sezione a 3 giudici e adottare le necessarie decisioni procedurali (fissazione di un'udienza, quesiti scritti per l'udienza e altre misure di organizzazione del procedimento).

2. Rimessione alla Grande Sezione e/o a una sezione intermedia

L'importanza della questione di diritto sollevata, la particolare delicatezza della causa, o l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti possono giustificare pienamente la rimessione di una causa alla Grande Sezione, composta da quindici giudici. Tuttavia, non è stata pronunciata alcuna sentenza della Grande Sezione del Tribunale dopo le sentenze del 12 settembre 2007, [API/Commissione](#) (T-36/04, EU:T:2007:258) e del 17 settembre 2007, [Microsoft/Commissione](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)⁶¹, segnatamente a causa del crescente

⁶¹ Solo due ordinanze di irricevibilità sono state da allora adottate dalla Grande Sezione, il 7 settembre 2010, nelle cause [Norilsk Nickel Harjavalta e Umicore/Commissione](#) (T-532/08, EU:T:2010:353), e [Etiproducts/Commissione](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), nonché un'ordinanza di cancellazione dal ruolo, il 14 febbraio 2019, nella causa [VFP/Commissione](#) (T-726/16, non pubblicata, EU:T:2019:837).

carico di lavoro cui l'organo giurisdizionale ha dovuto far fronte prima che la riforma fosse adottata e attuata.

La mobilitazione di quindici giudici per la definizione di cause molto voluminose e complesse dal punto di vista fattuale, che si presentano talvolta sotto forma di gruppi di cause connesse, può effettivamente fare ricorso a risorse importanti e incidere sulla trattazione di altre cause.

Il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez nonché diversi utenti consultati hanno tuttavia sottolineato che il ricorso alla Grande Sezione consentirebbe, in caso di divergenze tra le sezioni o di questioni di natura trasversale, di chiarire lo stato del diritto.

Occorre concordare con tale constatazione e osservare inoltre che l'importanza delle implicazioni giuridiche, economiche e politiche di talune cause sottoposte al Tribunale giustificano il fatto che il ricorso a tale collegio giudicante sia intensificato in dette ipotesi.

In via cumulativa, la creazione di una sezione intermedia, ad esempio composta da nove giudici, potrebbe altresì costituire una sede appropriata per definire cause che sollevino questioni di diritto nuove e complesse o per modificare una giurisprudenza esistente, in particolare in settori per i quali sono state create sezioni specializzate. Una siffatta misura, che richiederebbe una modifica dello Statuto, è stata proposta dal sig. K. Rennert⁶². Secondo la concezione di quest'ultimo, si tratterebbe di «sezioni unite», composte da giudici assegnati alle sezioni specializzate nella materia di cui trattasi. Il sig. L.M. Díez-Picazo Giménez, dal canto suo, si è tuttavia mostrato più dubbioso quanto all'utilità di un siffatto collegio, preferendo attribuire alla Grande Sezione il ruolo di mantenimento della coerenza della giurisprudenza, tenuto conto della sua maggiore autorità.

C. Favorire una gestione tempestiva, attiva e fluida del procedimento

Taluni indicatori (evoluzione delle misure di organizzazione del procedimento, riduzione della durata della fase del procedimento riguardante l'elaborazione della relazione preliminare) mostrano già che le nuove risorse del Tribunale hanno indotto l'organo giurisdizionale ad adottare un atteggiamento più attivo nello svolgimento del procedimento. Gli utenti consultati hanno accolto con favore tale sviluppo, pur indicando alcune soluzioni che potrebbero contribuire tanto alla qualità quanto alla rapidità della gestione dei procedimenti.

1. Fase scritta del procedimento

a) Secondo scambio di memorie

Occorre rilevare che non tutte le cause giustificano che si proceda in modo generalizzato a un secondo scambio di memorie⁶³. Un esame e una gestione attiva del fascicolo fin dal primo scambio di memorie consentirebbe vuoi di fare a meno del secondo scambio di memorie

⁶² Egli non vedrebbe dunque più l'utilità di una Grande Sezione a quindici giudici. Le sezioni a nove giudici sostituirebbero la Grande Sezione.

⁶³ È interessante constatare che, in materia di proprietà intellettuale, il nuovo regolamento di procedura del Tribunale entrato in vigore il 1° luglio 2015 ha abolito la possibilità di un secondo scambio di memorie. Tale misura è, in parte, all'origine della sostanziale riduzione della durata dei procedimenti (da 19,3 mesi nel 2015 a 13,6 mesi nel 2020 per quanto riguarda le cause definite con sentenza).

(mediante, se del caso, l'adozione di misure di organizzazione del procedimento volte a chiarire taluni aspetti del fascicolo) vuoi di concentrare il secondo scambio di memorie sugli aspetti pertinenti della controversia. Tale risultato potrebbe essere raggiunto, quanto meno in talune materie (sono state così menzionate le cause relative a misure restrittive, di accesso ai documenti o della funzione pubblica), facendo un uso più sistematico delle possibilità offerte dall'articolo 83 del regolamento di procedura del Tribunale. Quest'ultimo consente, infatti, al Tribunale di decidere che un secondo scambio di memorie non sia necessario perché il contenuto del fascicolo di causa è sufficientemente completo o di precisare i punti sui quali dovrebbero vertere la replica o la controreplica. Nelle cause più complesse, come menzionato da taluni utenti, la convocazione di riunioni di istruzione della causa sulla base dell'articolo 89 del regolamento di procedura del Tribunale potrebbe altresì contribuire a una migliore gestione delle questioni procedurali e a una concentrazione del secondo scambio di memorie sugli aspetti essenziali della controversia. L'insieme di tali misure relative allo svolgimento proattivo del procedimento fa eco alla raccomandazione formulata dal sig. L.M. Díez-Picazo Giménez e consistente nel prevedere strumenti che consentano di ridurre la durata della fase scritta del procedimento.

b) Cause sospese

L'analisi sopra esposta rivela una percentuale crescente e rilevante di cause sospese nel volume delle cause pendenti. Il tempo della sospensione è escluso dalle statistiche relative alla durata dei procedimenti, il che è pienamente giustificato nell'ambito della valutazione dell'efficienza dell'organo giurisdizionale, ma non deve occultare le conseguenze di tale prassi nei confronti del singolo. È certo vero che la sospensione di una causa, sulla base dell'articolo 54 dello Statuto e dell'articolo 69 del regolamento di procedura del Tribunale, consente di tutelare, in un intento di buona amministrazione della giustizia e nel rispetto delle regole di competenza e di gerarchia giurisdizionale esistente tra il giudice di primo grado e il giudice dell'impugnazione, la coerenza della giurisprudenza pronunciata dal giudice dell'Unione, garantendone l'autorità.

Tuttavia, il numero molto elevato di cause sospese dinanzi al Tribunale, circa il 30% delle cause pendenti, richiama l'attenzione. Da un lato, una parte sostanziale del carico di lavoro dell'organo giurisdizionale viene messa in attesa, con la conseguenza di un alleggerimento e di un'eventuale sovraccapacità temporanea dell'organo, poi la successiva e istantanea ricomparsa di tutto o parte di tale carico di lavoro al momento della ripresa dei procedimenti sospesi, eventualmente in un momento in cui i giudici interessati si trovano in una fase di picco di attività. Dall'altro, prima di scegliere una causa «pilota» e di sospendere il procedimento in cause aventi un oggetto identico o simile, sarebbe opportuno valutare se il principio del contraddittorio potrà essere pienamente rispettato dopo la ripresa del procedimento nelle cause che sono state sospese. Pertanto, qualora in cause promosse parallelamente la qualificazione giuridica dei fatti si riferisca al comportamento di più soggetti (come la constatazione di un accordo ai sensi dell'articolo 101 TFUE), la scelta di una causa pilota e la sospensione delle altre cause connesse dovrebbero essere evitate. Non si può infatti procedere a una siffatta qualificazione giuridica senza che tutti i soggetti che abbiano proposto un ricorso siano stati sentiti. Occorre rilevare, in tale contesto, che taluni utenti hanno espresso le loro preoccupazioni in merito alla designazione e alla trattazione delle cause pilota, da un lato, e alla variabilità, tra le sezioni, della motivazione delle decisioni adottate al riguardo, dall'altro. Altri utenti, pur essendo favorevoli a tale prassi, hanno sottolineato l'importanza della selezione delle cause pilota (che devono coprire tutti i motivi e gli argomenti pertinenti sollevati), della completezza delle risposte fornite dal Tribunale nella sentenza pilota e del trattamento prioritario delle cause pilota.

c) Riunione di cause

È stato giustamente rilevato da vari utenti che una gestione più tempestiva delle riunioni delle cause eviterebbe duplicazioni di sforzi nel caso di gruppi di cause connesse e che una semplificazione della gestione della riservatezza nei fascicoli economici recanti segreti commerciali condurrebbe a notevoli incrementi di efficienza in cause per natura complesse e voluminose.

d) Individuazione tempestiva dei ricorsi manifestamente destinati al rigetto

L'individuazione tempestiva dei casi di irricevibilità, di incompetenza e di manifesta infondatezza in diritto da parte del presidente e la preparazione immediata per il collegio giudicante di progetti di ordinanza che definisce il giudizio da parte di un'entità centralizzata e specializzata sotto l'autorità del presidente (composta da amministratori della cancelleria e/o da referendari) genererebbero incrementi di efficienza per l'organo giurisdizionale. Tali modalità di gestione risparmierebbero alla cancelleria la notifica del ricorso e ai convenuti la necessità di redigere un'eccezione di incompetenza o di irricevibilità. Tale metodo offrirebbe peraltro vantaggi in termini di coerenza nell'interpretazione delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi diretti.

e) Rivalutazione dei termini interni

Data la riduzione del carico di lavoro medio per giudice relatore risultante dalle nuove risorse del Tribunale (anche tenendo conto del cambiamento di modalità di composizione dei gabinetti), si impone una nuova valutazione dei termini interni (in particolare per il deposito della relazione preliminare), come hanno fatto osservare taluni utenti. Gli effetti benefici della riduzione del termine per la presentazione della relazione preliminare sulla durata dei procedimenti sono percepibili per le cause in materia di proprietà intellettuale, per le quali il Tribunale – nel settembre 2018 – ha ridotto del 25% il termine interno di deposito della relazione preliminare. Tale riduzione meriterebbe di essere accentuata in materia di proprietà intellettuale e di essere estesa alle materie in cui le cause sono, in generale, di volume moderato (in particolare la funzione pubblica, il cui termine per il deposito della relazione preliminare è di 4 mesi al Tribunale, mentre era di 6 settimane al Tribunale della funzione pubblica, ma anche diversi contenziosi non economici rientranti nella categoria «altri ricorsi diretti», quali l'accesso ai documenti o le misure restrittive) in una misura che risponda alle caratteristiche di queste ultime. A titolo di paragone, sebbene il contenzioso del Tribunale presenti talune peculiarità che devono essere prese in considerazione, occorre rilevare che il termine interno standard per il deposito della relazione preliminare alla Corte di giustizia è di 6 settimane per quanto riguarda i rinvii pregiudiziali e i ricorsi per inadempimento e di 8 settimane per quanto riguarda i ricorsi diretti e le impugnazioni (indipendentemente dalla materia).

Al fine di garantire un effetto utile ai termini interni, spetterà al presidente del Tribunale operare un monitoraggio più regolare del loro rispetto all'interno delle sezioni, in occasione di ciascuna riunione della conferenza dei presidenti di sezione, a cui, tra l'altro, spetta tale compito.

2. Fase orale del procedimento

Potrebbero essere previste misure per garantire allo svolgimento delle udienze il maggior valore aggiunto possibile. Ai sensi dell'articolo 106 del regolamento di procedura del

Tribunale, il procedimento dinanzi al Tribunale comporta, nella fase orale, un'udienza di discussione organizzata d'ufficio o su domanda di una parte principale. La domanda di udienza di discussione presentata da una parte principale indica i motivi per i quali quest'ultima desidera essere ascoltata.

L'udienza è un evento importante nello svolgimento del procedimento. Essa consente la compresenza immediata delle parti della controversia e del collegio giudicante e contribuisce, nelle cause importanti e/o complesse, a fornire chiarimenti al giudice nella sua comprensione del fascicolo. Pertanto, essa è al contempo un fattore di qualità e di accettabilità delle decisioni dell'organo giurisdizionale ad opera delle parti, in particolare quella che non è risultata vittoriosa.

Tuttavia, l'udienza genera costi per le parti e per l'istituzione. Essa incide sul carico di lavoro dei giudici e prolunga la durata dei procedimenti⁶⁴. Orbene, taluni utenti consultati hanno indicato che, secondo la loro percezione, poteva accadere che le difese orali consistessero in una mera ripetizione dei motivi e degli argomenti contenuti nelle memorie. Pertanto, dovrebbero essere create le condizioni per evitare di dover svolgere udienze nei casi in cui queste ultime non abbiano alcuna utilità e, qualora una siffatta utilità esista, per circoscriverle agli elementi rilevanti ai fini della soluzione della controversia.

Tra le soluzioni raccomandate figurano un ricorso più ampio alla possibilità di statuire con ordinanza fondata sull'articolo 126 del regolamento di procedura qualora il ricorso sia manifestamente infondato in diritto, l'obbligo di una motivazione più dettagliata delle domande di fissazione dell'udienza ad opera delle parti principali al fine di consentire al giudice di valutarne la fondatezza e di limitare l'udienza ai soli elementi che la giustifichino, nonché lo sviluppo della prassi consistente nel porre quesiti scritti alle parti a titolo di misure di organizzazione del procedimento, in sostituzione dello svolgimento dell'udienza al fine di ottenere chiarimenti su elementi molto puntuali.

⁶⁴ Nel 2019 la durata media del procedimento per le cause definite mediante sentenza con udienza è stata di 22,7 mesi e di 15,1 mesi per le cause concluse con sentenza senza udienza (ossia – 33,5%). Sebbene tale differenza sia in parte spiegata dalla maggiore complessità delle cause che richiedono un'udienza, occorre tuttavia rilevare che essa è causata anche dall'aggiunta di una fase del procedimento (fissazione dell'udienza), che è di per sé responsabile di un prolungamento di 2,4 mesi della durata del procedimento nel 2019.

V. SINTESI E CONCLUSIONI OPERATIVE

La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione era necessaria al fine di rafforzare il Tribunale e di consentirgli di far fronte in modo duraturo al suo carico di lavoro. Tuttavia, ad oggi, non si possono trarre conclusioni definitive quanto all'efficienza del Tribunale, all'efficacia del raddoppio del numero di giudici nonché all'utilizzo e all'efficienza delle risorse, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento 2015/2422.

Le ragioni sono molteplici:

- l'ultima fase della riforma è stata attuata nel settembre 2019, il che non offre la distanza temporale sufficiente per analizzarne definitivamente le ripercussioni nell'ambito della presente relazione;
- tenuto conto della natura stessa del lavoro giurisdizionale e dello svolgimento dei procedimenti, l'arrivo di nuovi giudici e l'adattamento di taluni metodi di lavoro non producono i loro frutti in modo immediato;
- la crisi sanitaria ha reso impossibile lo svolgimento di udienze tra il 16 marzo e il 25 maggio 2020, cosicché i risultati del 2020 non sono rappresentativi.

L'analisi effettuata nell'ambito della presente relazione ha evidenziato determinate tendenze positive, riconosciute dai partecipanti (agenti e avvocati) ai procedimenti dinanzi al Tribunale che sono stati consultati. Si tratta delle seguenti tendenze:

- una riduzione significativa della durata dei procedimenti;
- l'intensificazione dell'istruzione delle cause;
- una rimessione più frequente delle cause a collegi giudicanti ampliati.

Tali tendenze positive devono tuttavia essere relativizzate, tenendo conto della significativa riduzione del carico di lavoro medio per giudice. Pertanto si devono porre in essere, a breve termine, talune misure affinché si possano trarre tutti i benefici derivanti dalla riforma del Tribunale, nell'interesse del singolo, con l'obiettivo di:

- estendere la tendenza alla riduzione della durata dei procedimenti ai tipi di cause per le quali tale durata è stata finora solo oggetto di lieve riduzione o non si è affatto evoluta (quali, in particolare, le cause in materia di aiuti di Stato e in materia di funzione pubblica);
- attuare una gestione più proattiva e fluida delle fasi della procedura, affinché siano adottate quanto prima tutte le misure atte a garantire una trattazione della causa il più possibile rapida ed efficace;
- intensificare la rimessione a collegi ampliati e alla Grande Sezione, che contribuiscono alla coerenza, alla qualità e all'autorità della giurisprudenza (circa l'85% delle cause sono ancora trattate da sezioni a 3 giudici).

Le misure seguenti sarebbero idonee a consentire al Tribunale di raggiungere tali obiettivi.

Modalità di attribuzione dei procedimenti

- creare nuove sezioni specializzate secondo il modello di specializzazione già introdotto in materia di proprietà intellettuale e in materia di funzione pubblica;
- intensificare il ricorso ai meccanismi esistenti al fine di garantire un equilibrio il più possibile completo e costante del carico di lavoro tra i giudici.

Collegi giudicanti

- prevedere la rimessione automatica a una sezione a 5 giudici delle cause relative a talune materie complesse (quali la concorrenza e gli aiuti di Stato);
- intensificare il ricorso alla Grande Sezione o consentire il ricorso a una sezione intermedia (ad esempio una sezione di nove giudici) in caso di divergenze di giurisprudenza tra le sezioni del Tribunale o qualora la causa presenti implicazioni particolarmente importanti.

Gestione tempestiva, attiva e fluida del procedimento

- effettuare un esame sistematico, tempestivo e centralizzato della possibilità di respingere un ricorso manifestamente irricevibile, inficiato da incompetenza manifesta, o manifestamente infondato in diritto, mediante ordinanza prima della notifica dell'atto introduttivo alla parte convenuta;
- procedere a un esame concreto e circostanziato, in ciascuna causa, della necessità di consentire un secondo scambio di memorie e, in caso affermativo, di precisare i punti sui quali tale scambio dovrebbe vertere;
- procedere a un esame concreto e circostanziato dei motivi invocati a sostegno delle domande di udienza formulate da una parte principale e, qualora si svolga un'udienza, sviluppare la prassi consistente nel precisare i punti sui quali le difese orali dovrebbero concentrarsi;
- limitare le sospensioni del procedimento ai casi in cui esse siano necessarie alla buona amministrazione della giustizia in considerazione dei legittimi interessi delle parti;
- ridurre taluni termini interni, in particolare quello per il deposito della relazione preliminare;
- garantire un monitoraggio più regolare, da parte del presidente del Tribunale, del rispetto dei termini all'interno delle sezioni e del corretto svolgimento dei procedimenti.

Una ridefinizione della ripartizione delle competenze giurisdizionali tra la Corte di giustizia e il Tribunale non si impone attualmente. Tenuto conto dell'analisi che precede e dei risultati particolarmente positivi registrati dalla Corte di giustizia nel 2020, i quali si manifestano attraverso una significativa riduzione del volume di cause pendenti, appare al contempo possibile e opportuno attendere che l'aumento del numero di giudici del Tribunale espliciti tutti i suoi effetti – in particolare alla luce dell'evoluzione della sua organizzazione e dei suoi metodi di lavoro, sopra considerati – prima di formulare, se del caso, una richiesta legislativa diretta a modificare lo Statuto sul fondamento dell'articolo 281, secondo comma, TFUE, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento 2015/2422. In particolare, l'accresciuto ricorso, da parte del Tribunale, ai collegi ampliati a 5 giudici e l'esperienza concernente l'applicazione, da parte della Corte di giustizia, del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni potranno servire da base per una riflessione su un'eventuale estensione di tale meccanismo ad altri settori del contenzioso.

* * *

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

Leipzig, 27. Februar 2020

Gutachten
über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts

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

- Entwurf -

Inhaltsübersicht

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

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

A. Auftrag

Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422¹ soll der Gerichtshof² bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts³ erstatten, insbesondere

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422

I. Maßnahmen der Verordnung

Das Allgemeine Gericht⁶ bestand bis zum Inkrafttreten der Verordnung aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, zuletzt also aus 28 Richtern. Durch die Verordnung wurde die Richterzahl in drei Schritten erhöht; das Gericht sollte

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

bestehen. Die erste Erhöhung um 12 weitere Richter entsprach dem ursprünglichen Wunsch des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit Rücksicht auf die Arbeitslast und die aufgelaufenen Rückstände geäußert worden war.⁷ Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst⁸ und die Eingliederung von dessen 7 Richtern in das Allgemeine Gericht. Die dritte Erhöhung um im Ergebnis weitere 7 Richter sollte die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wiederherstellen.

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

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

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

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

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

II. Ziele der Verordnung

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts⁹ zurückgeführt wird (Erwägungsgrund Nr. 1), sondern auch die Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie der Umfang und die Komplexität der beim Gericht eingehenden Rechtssachen, und zwar insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Beihilfen und geistiges Eigentum (Erwägungsgrund Nr. 3).

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

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

C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts

I. Quantitative Analyse

1. Relevanz

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

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

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

2. Eingangszahlen

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

¹² EU-Osterweiterung 2004.

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

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

¹⁵ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

¹⁶ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

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

¹⁷ Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

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

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

²⁰ Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

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

²² Bis 31. August 2016.

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

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

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

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

²⁷ Keine Daten verfügbar.

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

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

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

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

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

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

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

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

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

³¹ Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³² Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³³ Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

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

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

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

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

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

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

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

3. Erledigungszahlen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

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

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

⁴¹ Hier wirkt sich besonders die Vermehrung der Richterzahl um 12 aus.

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

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

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

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

⁴² Nur EuG, für das EuGöD liegen keine Daten vor.

Die Erfahrung der nationalen Höchstgerichte zeigt allerdings, dass die Komplexität von Rechtssachen vor allem aus umweltrechtlichen sowie aus wirtschaftsrechtlichen Sachgebieten im Laufe der zurückliegenden 30 Jahre deutlich zugenommen hat.

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

5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Nur EuG; für das EuGöD liegen insoweit keine Zahlen vor.

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ Ab 2007 nur noch EuGöD.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵¹ Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵² Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵³ Erst ab Gründung des EuGöD hatte das EuG Rechtsmittel zu behandeln.

6. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

II. Qualitative Analyse

1. Maßstäbe

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

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer⁵⁴
- Anteile der Behandlung von Rechtssachen im schriftlichen Verfahren oder aufgrund mündlicher Verhandlung
- Akzeptanz der Entscheidungen bei den Prozessbeteiligten ausweislich der Rechtsmittel: Anfechtungsquoten; Erfolgsquoten
- Akzeptanz der Entscheidungen in der Fachöffentlichkeit ausweislich des literarischen Echos

2. Besetzung der Richterbank

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

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

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

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

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

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

Von den in dem betreffenden Jahr durch streitige Entscheidung (Urteil oder Beschluss⁵⁵) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:⁵⁶

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

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

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

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

⁵⁶ Vor das Jahr 2003 zurückzugehen, erscheint in diesem Kontext nicht sinnvoll.

3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

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

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

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

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

4. Rechtsmittel

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

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

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

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

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

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

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

5. Literarisches Echo

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

Auswertung der EuZW, Jahrgänge 2017-2020:⁵⁸

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

Auswertung juris:⁶⁰

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

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

⁵⁹ Bis Heft 3/2020.

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

⁶¹ Bis Heft 3/2020.

6. Zusammenfassung

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

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

D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

I. Grundsätzliche Überlegungen

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

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

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

- Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Direktklagen; insofern wurde die bisherige Regelung von 1988 im Wesentlichen ins Primärrecht übernommen;
- Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der "gerichtlichen Kammern", die in Anwendung des neuen Art. 225a EGV gebildet werden konnten; auf dieser Grundlage wurde 2006 (nur) das Fachgericht⁶⁴ für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

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

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

⁶⁴ Die "gerichtlichen Kammern" heißen seit dem Vertrag von Lissabon "Fachgerichte".

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

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

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

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

2. Entlastung des Gerichtshofs

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

a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs

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

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

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

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

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

⁶⁶ Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe.

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

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

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

b) Rechtsmittelbeschränkung

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen

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

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

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

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

⁷⁰ Vgl. oben Fn. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

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

1. Richter

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

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

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

2. Innere Gerichtsverfassung

a) Fünferkammer als Regel

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

b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte

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

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

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

c) Große Kammer als "chambres réunies"

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

Eine andere noch größere Formation - vollends ein Plenum - sollte es als Rechtsprechungsorgan nicht länger geben. Dies birgt die Gefahr, dass dann nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums bei jeder Sachentscheidung wirklich integriert werden können. Grundsatzfragen, die ein Rechtsgebiet überschreiten, sollten im Rechtsmittelwege⁷³ durch den Gerichtshof geklärt werden.

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

⁷³ In Vorabscheidungsverfahren: im Vorlagewege nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern

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

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

3. Verfahrensfragen

a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt

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

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

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

b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe

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

III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?

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

E. Empfehlungen

I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts

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

Ferner sollte erwogen werden, den Status der Richter des Allgemeinen Gerichts von der Unterordnung unter den Gerichtshof zu lösen und das Allgemeine Gericht auch insofern dem Gerichtshof nicht unter-, sondern nebenuordnen. Dies betrifft Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁷⁴ (im Folgenden: Satzung).

II. Generalanwalt

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

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

- Art. 49, Art. 53 Abs. 3 der Satzung
- Art. 3 Abs. 3 und 4, Art. 30 und 31 der Verfahrensordnung des Gerichts⁷⁵

III. Innere Gerichtsverfassung

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

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

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

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

1. Änderungen der Satzung

Art. 50 der Satzung sollte wie folgt gefasst werden:

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

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

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

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

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

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

⁷⁷ Vgl. auch Art. 21 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Ferner sollte Art. 53 wie folgt geändert werden:

Absatz 3 wird gestrichen.

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

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

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

2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts

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

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

a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts

Art. 10 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

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

Art. 11 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

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

b) Kammerpräsident

Art. 18 sollte wie folgt gefasst werden:

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

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

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

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

c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper

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

Artikel 13

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

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

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

Artikel 14

Die Kammer besteht aus dem Präsidenten der Kammer und wenigstens⁷⁸ vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

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

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

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

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

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

Artikel 14a

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

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

Die Kammer regelt unbeschadet des Artikels 20 die kammerinterne Vertretung.

Artikel 15

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter

Artikel 28 sollte wie folgt neu gefasst werden:

Artikel 28

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

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

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

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

e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit

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

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

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

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

Artikel 22

Ergibt sich infolge einer Verhinderung, die nach einer mündlichen Verhandlung eintritt, eine gerade Zahl von Richtern, so nimmt der im Sinne des Artikels 8 dienstjüngste Richter an der Beratung ohne Stimmrecht teil, es sei denn, dieser Richter ist der Präsident oder der Berichterstatter. Im letzten Fall nimmt der Richter mit dem nächstniedrigen⁸⁴ Dienstaltersrang an der Beratung ohne Stimmrecht teil.

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

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

⁸⁴ Es müsste wohl "nächsthöheren" Dienstaltersrang heißen!?

IV. Rechtsmittel

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

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

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

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

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

Infolgedessen kann Art. 58a der Satzung gestrichen werden.

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

V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

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

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

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

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

Leipzig, am 27. Februar 2020



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

Traduction

Klaus Rennert

Leipzig, le 27 février 2020

Président du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,
Allemagne)

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

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

– *Projet* –

Sommaire

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

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

[Or. 3]

A. Mandat

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

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

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

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

³ « General Court ».

⁴ Ce nombre comprenait encore à l'époque les deux juges du Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} février 2020 : 54 juges.

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

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

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

B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422

I. Les dispositions du règlement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Les objectifs du règlement

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

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

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

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

C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal

I. Analyse quantitative

1. Pertinence

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

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

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

2. Les affaires introduites

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Élargissement à l'Est de 2004.

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

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

[Or. 9]

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

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

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

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

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

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

¹⁷ Estimation sur la base de... trimestres.

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

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

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

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

²² Jusqu'au 31 août 2016.

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

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

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

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

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

²⁷ Pas de données disponibles.

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

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

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

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

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

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

Les « procédures particulières » sont ventilées comme suit :

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

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

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

[Or. 11]

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

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

³³ Y compris les 16 procédures particulières reprises du Tribunal de la fonction publique.

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

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

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

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

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

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

[Or. 12]

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

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

3. Les affaires clôturées

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

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

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

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

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

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

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

[Or. 13]

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

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

⁴¹ L'effet de l'augmentation de 12 juges est ici particulièrement notable.

4. Une complexité croissante des affaires ?

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

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

[Or. 14]

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

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

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

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

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

[Or. 15]

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

5. Durées moyennes des procédures

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

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

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

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

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

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

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

[Or. 17]

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ Uniquement Tribunal de la fonction publique à partir de 2007.

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

[Or. 18]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Or. 19]

6. Résumé

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

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

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

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

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

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

II. Analyse qualitative

1. Les critères

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

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

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

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

2. Composition de la formation de jugement

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

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

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

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

considère que les formations à cinq juges sont les formations véritablement appropriées mais qu'il a été empêché, et qu'il continue de l'être, d'y recourir en raison d'une charge de travail trop importante. **[Or. 22]**

Les affaires clôturées par arrêt ou ordonnance ⁵⁵ dans l'année concernée l'ont été par ⁵⁶ :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) un juge	15	14	7	7	2	0
(2) trois juges	277	276	510	355	378	510
(3) cinq juges	39	64	62	55	52	17
(4) la grande chambre	0	0	6	0	2	0
(5) la chambre des pourvois	-	-	-	-	7	26
(6) le président du Tribunal	8	7	25	19	16	52
(7) Somme (1) à (6)	339	361	610	436	457	605

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) un juge	0	3	0	0	0	0
(2) trois juges	445	423	604	592	596	699
(3) cinq juges	29	8	25	9	8	16
(4) la grande chambre	0	2	0	0	0	0
(5) la chambre des pourvois	31	37	29	37	58	53
(6) le président du Tribunal	50	54	56	50	40	46
(7) Somme (1) à (6)	555	527	714	688	702	814

⁵⁵ Les informations fournies ne contiennent pas de données en ce qui concerne [uniquement] les affaires clôturées par arrêt, raison pour laquelle c'est le nombre total qui est présenté ici.

⁵⁶ Il n'apparaît pas pertinent de remonter plus loin que 2003 dans ce contexte.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) un juge	9	5	0	5	5	
(2) trois juges	886	654	751	863	760	
(3) cinq juges	11	12	18	87	59	
(4) la grande chambre	0	0	0	0	1	
(5) la chambre des pourvois	37	38	46	11	2	
(6) le président du Tribunal	44	46	80	43	47	
(7) Somme (1) à (6)	987	755	895	1009	874	

[Or. 23]**3. Tenue d'une audience de plaidoires**

Le fait d'inclure les parties en litige dans le débat de la formation de jugement, et la manière de le faire, sont tout aussi importants pour la qualité d'une décision de justice. À cet égard, l'audience de plaidoires s'avère supérieure à la simple procédure écrite parce qu'elle offre la possibilité d'expliquer des positions juridiques, d'écarter des malentendus et de discuter les conséquences pratiques d'une éventuelle décision.

Les statistiques révèlent un taux élevé d'audiences réjouissant ; ce n'est que dans une minorité d'affaires que l'on a renoncé à tenir une audience de plaidoires. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoires a été l'occasion d'une discussion juridique avec les parties en litige ; le règlement de procédure ne l'impose pas, mais ne l'interdit évidemment pas non plus.

Parmi les affaires clôturées par arrêt, le nombre de celles qui l'ont été après procédure écrite ou après la tenue d'une audience de plaidoires est le suivant :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sans audience de plaidoires	112	166	164	233	189	218	
Avec audience de plaidoires	316	404	284	259	455	336	

4. Pourvoi

En règle générale, le taux de pourvois ne peut démontrer qu'un niveau trop faible de la décision judiciaire, mais non, à l'inverse, également un niveau (de qualité) particulièrement élevé. (Un pourvoi contre une décision innovatrice peut tout au plus inciter la juridiction saisie en pourvoi d'innover à son tour ; mais cela démontre alors la qualité de *cette* juridiction).

À la lumière de ce qui précède, le taux de pourvois du Tribunal ne présente aucune particularité. Parmi les décisions attaquables du Tribunal, entre 20 % et 30 % ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour, pourvois qui ont été accueillis dans 12 % à 25 % des cas. Par conséquent, le taux de réformation (c'est-à-dire le rapport entre **[Or. 24]** les décisions de la Cour modifiant une décision du Tribunal et les décisions attaquables du Tribunal) se situait entre 3,5 % et 5,5 %. Ce taux ne diffère pas de ceux que connaissent les voies de recours au niveau national.

En revanche, les demandes de rectification d'arrêt ou de complément d'arrêt (en raison de l'oubli d'une demande : « omission de statuer ») fournissent peu de clés de lecture. Elles démontrent l'existence de défauts techniques, mais le taux de ces erreurs est très faible (voir ci-dessus les statistiques relatives à ces procédures, p. 10) et reste en tout cas dans les limites de ce que l'on peut humainement attendre.

Statistiques relatives aux pourvois (taux de pourvois, taux de réformation) pour la période 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Décisions attaquables	561	761	626	616	714	851	
(2) Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi ⁵⁷	110	203	163	137	194	255	
(3) Taux de pourvoi (en %)	20 %	27 %	26 %	22 %	27 %	30 %	
(4) Pourvoi accueillis	29	27	21	34	27		
(5) Dont décisions sur le fond par la Cour	18	20	12	23	12		
(6) Dont renvois au Tribunal	11	7	9	11	15		
(7) Taux de succès [(4)/(2)]	26,4 %	13,3 %	12,9 %	24,8 %	13,9 %		
(8) Taux de réformation [(4)/(1)]	5,2 %	3,5 %	3,4 %	5,5 %	3,8 %		

[Or. 25]

⁵⁷ Les règles relatives à l'admission des pourvois contre les décisions du Tribunal n'ont été introduites à l'article 58 bis du statut de la Cour de justice de l'UE qu'en avril 2019. Par conséquent, les relevés statistiques à cet égard ne semblent pas encore être disponibles.

5. L'écho dans les publications spécialisées

L'écho de la jurisprudence du Tribunal parmi le public spécialisé en Allemagne est relativement faible. C'est principalement dans le cadre des ouvrages de type « commentaires » qu'elle retient l'attention, lesquels visent à présenter le domaine juridique concerné (par exemple le droit des aides d'État ou le droit des ententes de l'Union) de manière systématique afin d'en rendre l'accès plus aisé aux futurs praticiens du droit. Une critique dogmatique de la jurisprudence n'est pas attendue dans ce cadre et il y est rarement procédé. Même les articles publiés dans des revues spécialisées se limitent généralement à rendre compte de(s) l'arrêt(s) sélectionné(s) et à le(s) replacer dans le contexte de l'évolution de la jurisprudence. Un examen critique a rarement lieu. Cela peut également être dû au fait que les auteurs de ces publications sont rarement des universitaires ; il s'agit le plus souvent de contributions de praticiens (avocats ou employés de l'administration). Le Tribunal fait ainsi l'objet de beaucoup moins d'attention que la Cour dans la doctrine.

Analyses dans la revue *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* [EuZW, Revue de droit économique européen] pendant la période 2017-2020 ⁵⁸ :

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
Reproductions d'arrêt	3	3	3	0
Notes d'arrêt	2	2	4	0
Analyse plus en détail dans un article	5	5	4	1
Articles donnant un aperçu de l'évolution de la jurisprudence dans un domaine de compétence du Tribunal	4	3	5	1

Analyses sur le site *juris* ⁶⁰ :

⁵⁸ Lors de la consultation des numéros de la revue EuZW pour les années mentionnées, il est apparu que l'attention portée à la jurisprudence de la Cour était beaucoup plus importante. Ce sont ainsi certainement plus de 50 arrêts par an qui sont reproduits et plus de 15 qui font l'objet d'un compte rendu. Les arrêts du Tribunal ne sont en général reproduits que lorsqu'ils sont également commentés dans le même numéro.

⁵⁹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶⁰ Seuls les résultats contenant un compte rendu directement accessible via *juris* ont été comptabilisés dans ce tableau. En raison des fonctions de recherche de *juris*, il n'est pas possible d'accéder directement à des comptes rendus dans d'autres médias ou d'obtenir des informations sur l'existence de commentaires. Il faudrait pour cela interroger *juris* au sujet de chaque arrêt du Tribunal, car c'est seulement là qu'est indiqué dans quelles revues l'arrêt est reproduit et éventuellement commenté. Cette recherche n'a pas pu être réalisée dans le temps imparti.

	2017	2018	2019	2020 ⁶¹
Commentaire accessible via <i>juris</i>	1	1	0	0

[Or. 26]

6. Résumé

Les indicateurs directement pertinents de la qualité technique de la jurisprudence du Tribunal font défaut. Le taux de pourvois et le taux de réformation dans le cadre de ces pourvois ne présentent aucune particularité ; ils ne démontrent donc pas, notamment, une qualité insuffisante de la jurisprudence.

La pratique de longue date et très majoritaire du Tribunal consistant à connaître des recours (prononcer des arrêts) dans des formations à trois juges est, en revanche, inappropriée pour une juridiction internationale, à plus forte raison une juridiction suprême. C'est une formation à cinq juges qui serait appropriée. La pratique du Tribunal montre que celui-ci le voit lui-même de cette façon et que les formations à trois juges ne sont devenues la règle, de 2008 à 2017, qu'en raison de la charge de travail démesurée. Récemment, le nombre de décisions prises par une formation à cinq juges a de nouveau augmenté. **[Or. 27]**

D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal

I. Considérations de principe

1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne

Le Tribunal a été créé en 1988 en tant que « Tribunal de première instance » ⁶². Le nom qui lui a été donné à l'époque indiquait déjà sa fonction initiale de tribunal de première instance pour la Cour : dans les affaires dans lesquelles doivent également être examinés des faits, le Tribunal devait intervenir en amont de la Cour afin de décharger cette dernière des questions de fait ⁶³. La Cour, cependant, devait rester compétente pour les questions de droit. Par conséquent, un pourvoi contre ses décisions, limité aux questions de droit, devait pouvoir être porté devant la Cour. Dans la mesure où cela devait respecter « les conditions fixées par les statuts (de la Cour) », l'avis unanimement partagé était que l'admission d'un pourvoi devant la Cour ne pouvait pas être soumise à des restrictions.

⁶¹ Jusqu'au numéro 3/2020.

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

⁶³ Voir les considérants de la décision du Conseil du 24 octobre 1988, citée ci-dessus.

Les compétences du Tribunal ont été considérablement élargies par le traité de Nice du 26 février 2001. L'article 225 TCE mentionnait désormais trois catégories de compétences possibles :

- Décisions en première instance dans certains recours directs ; les dispositions applicables depuis 1988 ont donc été reprises, pour l'essentiel, dans le droit primaire ;
 - Décisions en pourvoi contre les décisions des « chambres juridictionnelles » qui pouvaient être créées en application du nouvel article 225 A TCE ; c'est sur ce fondement que (seul) le Tribunal spécialisé ⁶⁴ pour la fonction publique a été créé ;
 - Certains renvois préjudiciels, dans la mesure où le statut le prévoyait.
- [Or. 28]**

Bien que, eu égard au Tribunal de la fonction publique, le Tribunal fût désormais lui-même une instance de pourvoi, sa désignation en tant que « Tribunal de première instance » a été conservée. Son alignement sur la Cour et sa fonction d'instance créée pour décharger cette dernière se reflétaient ainsi toujours dans son nom. L'article 225 TCE l'a confirmé en prévoyant, pour chacune des trois catégories de compétences possibles, un pourvoi devant la Cour.

L'article 225 TCE a été repris à l'article 256 TFUE par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. C'est à cette occasion que le nom du Tribunal a été modifié ; il s'appelle désormais « Tribunal » et non plus « Tribunal de première instance ». Ce changement de terminologie n'a cependant rien changé au fond. Il tenait compte de la création concomitante du tribunal spécialisé pour la fonction publique qui prenait, pour ce domaine du droit, la fonction d'un tribunal de première instance. À cette exception près, le libellé de l'article 256 TFUE était identique à celui de l'article 225 TCE qui le précédait.

Au cours de la période qui s'est écoulée depuis lors, cet alignement sur la Cour est devenu discutable. Au contraire, le Tribunal, d'une part, et la Cour, d'autre part, se sont développés séparément et ont respectivement assumé des fonctions autonomes : alors que la Cour est essentiellement la « juridiction des États membres » ainsi que, de manière croissante, la Cour constitutionnelle de l'Union européenne, le Tribunal a revêtu la fonction de la juridiction administrative de l'Union, c'est-à-dire de la juridiction chargée de contrôler la légalité de l'action administrative de la Commission, des organes et agences et des autres autorités administratives de l'Union.

Cette évolution est à saluer. Elle devrait être saisie et modelée de manière volontaire. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal appellent

⁶⁴ Depuis le traité de Lisbonne, les « chambres juridictionnelles » s'appellent les « tribunaux spécialisés ».

une revalorisation et un renforcement de son rôle. Cela s'exprime déjà par sa nouvelle désignation en tant que « General Court » [Tribunal général]. L'augmentation du nombre de juges en offre l'occasion et fournit aussi le potentiel nécessaire à cette fin. **[Or. 29]**

2. Décharge de la Cour

La redéfinition des compétences et de la fonction du Tribunal entraînent aussi nécessairement la redéfinition de son rapport avec la Cour. Il semblerait évident de se saisir de cette redéfinition pour décharger la Cour. L'urgence de cette décharge s'impose (a). Suite aux réflexions menées jusqu'à présent, il est recommandé de commencer par les pourvois (b). Il conviendrait, en outre, de réfléchir à faire usage, dans une certaine mesure, de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE, d'associer le Tribunal au traitement des renvois préjudiciels (c).

a) La nécessité d'une décharge de la Cour

Comme le montre l'évolution du nombre d'affaires introduites, en particulier rapporté au nombre de juges, la décharge de la Cour est urgente.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁶⁵	2020
(13) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849	-	-
(14) dont pourvois ⁶⁶	111	215	175	147	199	-	-
(15) dont recours en manquement	57	37	31	41	57	-	-
(16) dont renvois préjudiciels	428	436	470	533	568	-	-
(17) Affaires introduits par juge	22,2	25,5	24,7	26,4	30,3	-	-
(18) Pourvois par juge	4	7,7	6,3	5,3	7,1	-	-
(19) Recours en manquement par juge	2	1,3	1,1	1,5	2	-	-
(20) Renvoi préjudiciel par juge	15,3	15,6	16,8	19,0	20,3	-	-

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

⁶⁶ Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention.

Certes, la durée des procédures devant la Cour est restée essentiellement la même en dépit de l'augmentation considérable de la charge de travail. **[Or. 30]**

Durée moyenne des procédures (en mois) dans les litiges, c'est-à-dire pour les affaires de la Cour clôturées par ordonnance ou par arrêt :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Procédures de renvoi préjudiciel	15	15,3	15	15,7	16		
Procédures urgentes (PPU)	2,2	1,9	2,7	2,9	3,1		
Procédures accélérées	3,5	5,3	4	8,1	2,2		
(2) Recours directs	20	17,6	19,3	20,3	18,8		
Procédures accélérées ⁶⁷				9			
(3) Pourvois	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Procédures accélérées ⁶⁸			10,2				

Ces résultats n'ont pu être atteints que grâce à une structuration extrêmement stricte des procédures internes de traitement et de décision de la Cour, notamment en fixant des délais rigides aux juges rapporteurs. Cette structuration revêt le caractère d'une mesure d'urgence que l'on ne connaît pas dans les autres juridictions suprêmes, ou en tout cas pas avec cette rigidité. Il semble souhaitable de prendre des mesures en vue de l'assouplissement, voire de l'abandon, de ces mesures d'urgence.

b) Limitation des pourvois

Aussi longtemps que le Tribunal était subordonné à la Cour en tant que simple juridiction d'instance inférieure, il était évident que ses décisions étaient en principe soumises au contrôle de la Cour en pourvoi. Si cet alignement sur la Cour est abandonné et que le Tribunal exerce, à côté de la Cour, des compétences propres distinctes de celles de la Cour, alors les pourvois devant la Cour ne constituent plus la règle mais une exception qui doit être motivée. Cela est également conforme au système puisque le traitement de ces pourvois est, en réalité, étranger à la fonction de la Cour car ils concernent le droit administratif de l'Union et **[Or. 31]** portent, dès lors, habituellement sur des questions juridiques

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

⁶⁸ Statistiquement non pertinentes, puisque seule une demande a été formulée pour l'ensemble de l'année 2016, Rapport annuel 2018, p. 145.

différentes de celles dont la Cour est saisie dans sa fonction primaire de juridiction pour les États membres et pour les questions constitutionnelles.

Les pourvois devant la Cour contre des décisions du Tribunal ne devraient toutefois pas être complètement exclus. Il serait cependant conforme à la fonction et aux tâches du Tribunal et de la Cour de les limiter aux cas de divergence ou d'importance fondamentale pour le droit de l'Union ou pour certains États membres. Une telle limitation devrait être prévue dans le statut, ce qu'autorise l'article 256, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE. La catégorie de la divergence ou de l'importance fondamentale pour le droit de l'Union (et son développement) comprend le critère minimal indispensable pour un pourvoi devant la Cour, que l'article 256, paragraphe 2, deuxième alinéa, et paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE décrit comme un « risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union », mais elle va encore au-delà d'une manière à définir dans la future jurisprudence. La catégorie de l'importance (particulière) pour certains États membres, en revanche, vise d'éventuelles conséquences politiques ou économiques d'une grande ampleur pour certains États membres, comme cela peut parfois être le cas dans le domaine du droit des aides d'État notamment.

Si les pourvois devant la Cour n'étaient pas limités, comme c'est le cas actuellement, dans quelques cas spécifiques seulement, mais en général de la manière décrite, la Cour pourrait, dans une certaine mesure, être déchargée de ses tâches de juridiction saisie en pourvoi. Réduire ou éviter les pourvois devant la Cour ne diminuerait pas fortement sa charge de travail, mais sensiblement tout de même :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849		
(2) dont pourvois ⁶⁹	111	215	175	147	199		
(3) Proportion de (2) dans (1) en %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

[Or. 32]

c) L'association aux renvois préjudiciels

D'autre part, le Tribunal, outre sa mission primaire en tant que tribunal administratif de l'Union européenne, pourrait également reprendre une partie de la mission de la Cour. L'article 256, paragraphe 3, TFUE permet cela pour la procédure de renvoi préjudiciel. En principe, du point de vue systématique, s'y

⁶⁹ Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention, ces procédures ayant toutefois peu d'incidence (le nombre le plus important a été atteint en 2015 avec 9 affaires introduites).

oppose le fait que les renvois préjudiciels sont étrangers à la fonction du Tribunal ; l'accentuation recherchée de la différenciation fonctionnelle entre le Tribunal et la Cour serait à nouveau effacée sur ce plan. Il convient cependant d'y opposer l'argument de la nécessité d'une décharge de la Cour et que l'allègement qui vient d'être recommandé dans le domaine des pourvois est loin d'être suffisant pour ramener la charge de travail de la Cour à un niveau acceptable.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422, la Cour de justice a présenté, le 14 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 TFUE ⁷⁰. Dans ce rapport, elle a rejeté la possibilité de faire usage de la faculté prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE. La Cour de justice a motivé sa position, en substance, comme suit :

- Difficulté de circonscrire avec suffisamment de certitude les domaines juridiques appropriés pour un transfert au Tribunal
- Risque de jurisprudence divergente entre la Cour et le Tribunal
- Différences dans le mode de traitement ; le Tribunal n'est, jusqu'à présent, pas organisé pour statuer sur la base de toutes les langues de l'Union
- Les renvois devant la Cour allongeraient la procédure au lieu de la raccourcir, ce qui annulerait l'effet de décharge de la Cour et pourrait dissuader les juridictions des États membres de procéder à des renvois préjudiciels.

Il y a lieu de tenir compte de ces réserves. Elles n'excluent toutefois pas définitivement de continuer à réfléchir à décharger la Cour en ce qui concerne les renvois préjudiciels **[Or. 33]**. Les réflexions en ce sens devraient être guidées par les éléments clés suivants :

Il est juste et approprié que les juridictions nationales adressent leurs renvois préjudiciels sans exception à la Cour. Il est toutefois envisageable que la Cour, de son côté, transfère au Tribunal un tel renvoi préjudiciel. Ce mode de traitement permettrait à la Cour de prendre connaissance du renvoi préjudiciel conformément à son propre règlement de procédure et d'apprécier son importance pour le droit de l'Union.

En outre, une telle délégation au Tribunal ne serait pas aléatoire mais n'entrerait en considération que si certaines conditions sont réunies.

⁷⁰ Voir ci-dessus, note de bas de page n° 4.

- D'une part, il devrait s'agir d'un renvoi préjudiciel dans un certain domaine, précisé dans le statut. Cette condition est déjà posée par l'article 256, paragraphe 3, TFUE. Selon le concept d'une répartition et d'une attribution claires des fonctions entre le Tribunal et la Cour, sur lequel repose cette proposition, il est recommandé de ne permettre une délégation au Tribunal que dans les domaines qui constituent le cœur de l'activité du Tribunal et qui n'apparaissent que de manière marginale dans la jurisprudence de la Cour. Les domaines auxquels on peut songer à cet égard sont le droit des aides d'État, le droit de la concurrence (droit des ententes), le droit de la fonction publique et le droit des marques (propriété intellectuelle et industrielle). Les statistiques montrent l'effet possible de décharge de la Cour :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Ensemble des renvois préjudiciels	428	436	470	533	568		
(2) dont aides d'État	11	4	10	10	4		
(3) dont concurrence	8	6	12	2	4		
(4) dont fonction publique (statut des fonctionnaires)	1	0	0	0	0		
(5) dont propriété intellectuelle et industrielle	13	22	18	19	20		
[6] Somme (2) à (5)	33	32	40	31	28		
[7] Proportion de (5) par rapport à (1) en %	7,5	7,3	8,5	5,8	4,9		

[Or. 34]

- D'autre part, un transfert au Tribunal n'entre toutefois pas en considération, même dans de telles affaires, si les conditions de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE sont réunies, c'est-à-dire si la Cour estime elle-même que l'affaire appelle vraisemblablement une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Cela est sans préjudice de la possibilité du Tribunal de renvoyer l'affaire devant la Cour en raison de son importance de principe en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE. La Cour ayant déjà examiné elle-même ces conditions en l'état des connaissances au début de la procédure, le statut devrait limiter cette possibilité aux affaires dont l'importance de principe résulte d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire.

De surcroît, le statut peut donner à la Cour la compétence de réexaminer, en vertu de l'article 256, paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE, les décisions rendues par le

Tribunal sur des questions préjudicielles et d'attirer la procédure de nouveau devant elle. Cette compétence de « super-pourvoi » est étrangère au droit procédural allemand mais existe au Conseil d'État français où elle est exercée par la « troïka » (un petit panel de trois, à l'origine quatre, membres de la direction de la juridiction). Il est conseillé de procéder ici de la même manière afin de ne pas annuler à nouveau l'effet de décharge pour la Cour. Il serait par exemple envisageable d'attribuer la compétence du « super-pourvoi » au président de la Cour ou à un panel de trois juges composé de ce dernier ainsi que de deux présidents de chambre.

Du point de vue pratique, il convient encore de relever que le Tribunal doit pouvoir disposer, en tout cas pour ces renvois préjudiciels, des mêmes ressources que la Cour, notamment en ce qui concerne le service de traduction. **[Or. 35]**

II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal

Pour que le Tribunal soit en mesure d'exercer de manière satisfaisante le rôle décrit ci-dessus, à savoir les tâches et la fonction d'un tribunal administratif autonome de l'Union européenne, certaines mesures sont nécessaires afin qu'il soit pleinement reconnu comme un tribunal de l'Union par les institutions de l'Union, les États membres, les juridictions nationales ainsi que les citoyens de l'Union et que ses décisions soient acceptées en tant que décisions, en principe, définitives. Des changements dans la structure et le mode de traitement sont souhaitables à cet effet, lesquels garantissent, d'une part, le haut niveau technique constant de ses décisions et, d'autre part, une représentation plus large des différents États membres dans la formation de jugement.

1. Les juges

Les juges du Tribunal ne doivent pas seulement satisfaire aux mêmes exigences formelles (voir article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE ; article 255 TFUE), mais également, dans la pratique, aux mêmes exigences professionnelles et personnelles que les juges de la Cour.

L'on doit en outre s'assurer que les juges assument eux-mêmes l'essence de la tâche judiciaire et n'en délèguent pas des parties substantielles à des juges auxiliaires/référendaires/collaborateurs issus du monde universitaire. C'est pourquoi aucun juge ne devrait avoir plus de deux référendaires⁷¹. Le Tribunal peut, en sus, disposer d'un pool général de référendaires spécialisés pour certaines questions particulièrement compliquées (par exemple en droit des ententes ou en droit des aides d'État). **[Or. 36]**

⁷¹ Il est recommandé à cet égard de réserver respectivement un des postes de référendaire auprès d'un juge à un juge issu d'un tribunal (administratif) d'un État membre qui serait détaché auprès du Tribunal pour trois ans. De cette manière, la juridiction de l'Union serait renforcée par les juridictions spécialisées des États membres.

2. L'organisation interne de la juridiction

a) Les formations à cinq juges pour règle

Le Tribunal devrait habituellement siéger en chambre à cinq juges ; cela augmente la qualité technique et, en même temps, l'éventail représentatif des États membres dans la formation. Les affaires urgentes pourraient être tranchées par une formation de trois juges ; hormis ces cas, une simple formation à trois juges devrait être exclue à l'avenir. Un juge unique ne devrait connaître que de certaines questions accessoires qui n'ont aucune influence sur la jurisprudence au fond (clôture de la procédure, dépens, rectifications, interprétation etc.).

b) Spécialisation des chambres à la place de tribunaux spécialisés

La qualité technique devrait, de surcroît, être augmentée grâce à une plus grande spécialisation. À cet effet, les affaires dans certains domaines juridiques devraient être renvoyées devant certaines chambres ; une « attribution à tour de rôle » à un grand nombre de chambres, voire à l'ensemble d'entre elles, ne devrait plus avoir lieu. En même temps, l'on devrait veiller à ce que la composition d'une chambre reste en principe (c'est-à-dire sauf impératifs survenant en cours d'année) stable sur une période étendue d'au moins trois ans ; seule cette mesure permet d'assurer la continuité de la jurisprudence.

Les chambres spécialisées sont toutefois à l'origine de l'inquiétude des États membres d'être écartés pour plusieurs années du développement de la jurisprudence dans les domaines juridiques confiés aux chambres spécialisées dans lesquelles ne siège pas « leur » juge. Cette inquiétude ne peut pas être écartée, mais modérée. Les compétences exclusives d'une chambre dans un domaine juridique devraient, pour cette raison, être évitées ; deux chambres au minimum devraient être compétentes (en alternance) pour chaque domaine juridique. Afin d'augmenter la représentativité des États membres dans chaque domaine juridique, ces chambres ne devraient pas non plus comprendre les deux juges d'un même État membre. L'on pourrait prévoir, en outre, que le juge quittant une chambre soit remplacé par un juge d'un autre État membre qui n'était pas « représenté » auparavant dans les chambres spécialisées dans ce domaine juridique. Ce système pourrait être complété par des grandes chambres conçues comme des « chambres réunies » spécialisées dans un domaine (voir ci-dessous, sous c). **[Or. 37]**

Cette spécialisation des chambres semble également praticable. Les statistiques à long terme relatives aux affaires introduites devant le Tribunal dans diverses matières (voir ci-dessus, page 11) le montrent. Si l'on part de l'hypothèse de la

création de 10 chambres à cinq parmi les 54 juges ⁷², un flux annuel d'environ 800 affaires au total (sans les « procédures particulières ») devrait être réparti de telle sorte que chaque chambre doive traiter environ 80 affaires par an. Si ce sont toujours deux chambres au minimum qui sont compétentes pour un domaine juridique, deux chambres pourraient, par exemple, être compétentes en matière d'« aides d'État » et de « concurrence », trois à quatre chambres en matière de « propriété intellectuelle et industrielle » deux chambres en matière de « fonction publique » et pour certains « autres recours » et deux chambres en matière de « droit institutionnel » et pour les « autres recours » résiduels.

c) Des grandes chambres en tant que « chambres réunies »

Comme nous l'avons mentionné, cette proposition devrait trouver son prolongement dans un concept nouveau de grandes chambres qui s'appuie sur les « chambres réunies » propres au droit procédural français : lorsqu'une chambre souhaite s'éloigner de la jurisprudence de la ou d'une autre chambre compétente dans le même domaine juridique, ou encore si une affaire soulève une question de droit importante et non clarifiée, la chambre peut alors renvoyer l'affaire devant une grande chambre composée de 9 juges qui, à l'exception du président ou du vice-président du Tribunal siégeant comme président de la formation, siègent sans exception dans les chambres compétentes dans ce domaine juridique.

Une autre formation encore plus grande, la formation plénière au complet, ne devrait plus siéger en tant que formation de jugement. Cela comporte le risque que les membres du Tribunal ne puissent plus, alors, être tous véritablement impliqués dans chaque décision de fond. Les questions de principe qui débordent un seul domaine juridique doivent être tranchées par la Cour en pourvoi ⁷³. **[Or. 38]**

*d) Les décisions de répartition des tâches prises en formation plénière ;
autonomie interne des chambres*

La formation plénière ou un comité élu par tous les juges devrait décider de la répartition des tâches, c'est-à-dire de la création de chambres et de grandes chambres, de l'attribution de domaines juridiques à ces chambres ainsi que de la composition des chambres et des grandes chambres (y compris les questions liées à la présidence, la représentation etc.) et ce, si possible, à l'avance pour une période de trois ans.

⁷² Un nombre plus petit de chambres, qui seraient alors (avec 6 ou 7 juges) en sureffectif, serait également envisageable et faciliterait même la réaction aux variations du nombre d'affaires introduites dans chaque domaine de compétence respectif.

⁷³ Dans les demandes de décision préjudicielle : par renvoi en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE.

Il incomberait cependant à chaque chambre, en toute autonomie, de désigner les juges rapporteurs ainsi que de fixer le calendrier des audiences.

3. Questions procédurales

a) Un juge rapporteur double plutôt qu'un avocat général

La compétence ordinaire des chambres à 5 juges permet de désigner pour chaque affaire, outre un juge rapporteur, également un juge rapporteur associé afin de mettre en œuvre le « principe du double contrôle » (ou, en incluant le président de chambre, le principe du triple contrôle) au sein de la chambre. Les juges rapporteurs devraient alors pouvoir s'appuyer sur les référendaires de ces deux cabinets et, en cas de besoin, sur les référendaires spécialisés (non juristes) issus du pool.

À l'opposé, le modèle du « principe du double contrôle » proposé jusqu'alors, consistant en la désignation d'un avocat général extérieur à la chambre, n'a pas fait ses preuves. À la différence de ce qui est prévu pour la Cour, le droit primaire et le statut ne prévoient pas d'« avocats généraux seulement » pour le Tribunal ; seuls d'autres juges peuvent être chargés de la fonction d'avocat général sur une base ad hoc. Ce mélange de fonctions se heurte à diverses réserves, c'est pourquoi cette possibilité – pour autant que l'on sache – n'a été utilisée qu'une seule fois dans le passé. Ces réserves seraient renforcées par l'adoption de la proposition de spécialisation des chambres présentée dans ce document. En effet, la désignation d'un avocat général parmi **[Or. 39]** les membres d'une autre chambre également compétente dans le domaine concerné comporte le risque d'un conflit d'intérêts dans la procédure suivante, et la désignation parmi les autres juges se heurterait au manque de connaissances dans le domaine par rapport à la chambre compétente.

b) Audience de plaidoiries ; motivation explicite

Le Tribunal devrait, en principe, rendre ses décisions sur la base d'une audience de plaidoiries. Il doit accompagner ses décisions d'une motivation soignée afin d'augmenter les chances d'acceptation et de garantir la possibilité d'un débat.

III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?

Si le Tribunal était détaché de son alignement sur la Cour et conçu comme une juridiction administrative autonome, cela donnerait l'occasion de réfléchir parallèlement au système des voies de recours dans le droit de la procédure administrative de l'Union européenne. L'objectif devrait être de parvenir à la protection juridictionnelle administrative la plus complète possible. **[Or. 40]**

E. Recommandations

I. Qualification et statut des juges du Tribunal

Alors que cela n'est pas absolument nécessaire pour ce qui va suivre, il semble cependant souhaitable de prendre des mesures visant à aligner la qualification des juges du Tribunal sur celle des juges de la Cour. Une pratique de nomination ayant cet objectif pourrait y parvenir sans modification juridique. Un alignement normatif requerrait l'adaptation de l'article 254, deuxième alinéa, première phrase, TFUE à l'article 253, premier alinéa, première partie de la phrase, TFUE afin de garantir que les juges du Tribunal réunissent également les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou soient des jurisconsultes possédant des compétences notoires.

En outre, il devrait être envisagé de libérer le statut des juges du Tribunal de la subordination à la Cour et, par conséquent, de ne pas soumettre le Tribunal à la Cour mais de le placer sur un pied d'égalité. Cela concerne l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ⁷⁴ (ci-après le « statut »).

II. Avocat général

Il est proposé de supprimer l'institution (au Tribunal : par un juge) de l'avocat général sans la remplacer. Cette institution n'a pas fait ses preuves dans le passé ; si l'autre proposition de nommer obligatoirement un juge rapporteur associé aux côtés du juge rapporteur de la chambre, émise dans le présent document, était adoptée, l'éventuel besoin résiduel d'un avocat général (juge) diminuerait encore. Dès lors, les dispositions suivantes devraient être supprimées : **[Or. 41]**

- Article 49, article 53, paragraphe 3, du statut
- Article 3, paragraphes 3 et 4, articles 30 et 31 du règlement de procédure du Tribunal ⁷⁵

⁷⁴ Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole (n° 3) sur la Cour de justice de l'Union européenne (JO C 115, p. 210 et suivantes), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 (JO 2019, L 111, p. 1).

⁷⁵ Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (JO 2015, L 105, p. 1), modifié en dernier lieu le 11 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 68).

III. L'organisation interne du Tribunal

Les recommandations mettent l'accent sur l'organisation interne du Tribunal. Les propositions ont pour objectif d'augmenter la qualité des décisions et, en même temps, leur acceptabilité par les institutions de l'Union, les États membres et les citoyens de l'Union et, si possible, de les placer au même niveau que celles de la Cour. À cet effet, les mesures suivantes sont recommandées, qui ne sont pas à saisir individuellement mais dans leur ensemble, en tant que bouquet de mesures qui sont interdépendantes et se complètent les unes les autres :

- Spécialisation des chambres aussi poussée que possible dans des domaines juridiques
- À cet effet, augmentation de l'autonomie décisionnelle des chambres en ce qui concerne le juge rapporteur, le calendrier et autres mesures d'organisation de la procédure
- Chambres composées habituellement de cinq juges, dont un juge rapporteur et un juge rapporteur associé ; formations plus petites seulement à titre exceptionnel
- Grandes chambres composées de neuf juges en tant que « chambres réunies », c'est-à-dire composées, outre la présidence par le président ou le vice-président du Tribunal, de juges issus des chambres traitant habituellement du domaine spécifique
- Suppression des autres formations (encore plus grandes) en tant que formations de jugement ; concentration de la formation plénière sur les questions de la répartition des tâches ainsi que de l'administration (y compris les questions de récusation des juges)

Les modifications juridiques suivantes seraient nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures : **[Or. 42]**

1. Modifications du statut

L'article 50 du statut devrait être rédigé comme suit :

Le Tribunal siège en chambres de cinq juges. Les juges élisent parmi eux les présidents des chambres pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

La formation plénière (ou : la conférence plénière)⁷⁶ détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

⁷⁶ Il est également envisageable de prévoir un comité responsable de la répartition des tâches qui serait élu par les membres du Tribunal.

trois ans. Les modifications avant l'écoulement de trois années sont autorisées pour un motif grave, notamment le rééquilibrage d'une charge de travail inégale entre les juges ou entre les chambres.

Dans certains cas, déterminés par le règlement de procédure, la chambre peut siéger à trois juges ou à juge unique.

Le règlement de procédure peut également prévoir que le Tribunal siège en grande chambre dans les cas et les conditions qu'il précise.

À l'article 47, premier alinéa, le renvoi à l'article 17, deuxième et quatrième alinéas, devrait être supprimé. L'article 17, deuxième alinéa, prévoit que les décisions pour lesquelles une chambre à trois juges est compétente ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Cela est incompatible avec la compétence, prévue pour le Tribunal, de ces formations de jugement pour les décisions judiciaires urgentes (seulement) (articles 278 et 279 TFUE ; voir ci-dessous)⁷⁷. L'article 17, quatrième alinéa, prévoit un quorum de dix-sept juges pour les délibérations en formation plénière. Il découle de l'économie de l'article 17 que seules les décisions judiciaires sont concernées. Cependant, conformément à l'article 42 du règlement de procédure du Tribunal, la formation plénière du Tribunal n'est pas une formation de jugement et cela devrait rester ainsi à l'avenir. Si un quorum pour les décisions de la formation plénière (ou la conférence plénière) peut paraître opportun pour les questions administratives (en matière d'immunité) ou de répartition des tâches, un quorum de 17 juges sur les 54 que compte la juridiction au total n'est toutefois pas véritablement significatif (et serait en outre, même sans être fixé, sans doute régulièrement et nettement dépassé). **[Or. 43]**

En outre, l'article 53 devrait être modifié comme suit :

Le troisième alinéa est supprimé.

Les nouveaux alinéas suivants (3 et 4) sont ajoutés :

Par dérogation à l'article 34, le rôle des audiences de la chambre est arrêté par le président de la chambre. La première phrase s'applique mutatis mutandis au rôle des audiences de la grande chambre.

L'article 39 s'applique dans la mesure où le président de la chambre compétente se substitue au président du Tribunal. Lors de l'entrée en vigueur de la décision en vertu de l'article 50, deuxième alinéa, la chambre détermine qui se substitue au président de chambre.

⁷⁷ Voir également article 21, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal

Le règlement de procédure du Tribunal (dans la version du 11 juillet 2018) devrait être modifié comme suit. À cet égard, les dispositions de la première partie consacrée à l'organisation du Tribunal (articles 3 et suivants) figurent au premier plan ; nous réservons à plus tard l'examen de la question de savoir si ces modifications en entraînent d'autres en ce qui concerne les dispositions de la troisième partie consacrée à la procédure judiciaire (articles 50 et suivants) ainsi que de la quatrième et de la sixième parties.

Nous proposons de modifier complètement la rédaction de quelques dispositions et, dans certains cas, de modifier également leur place dans le système afin de faire apparaître clairement les réflexions qui sous-tendent le concept défendu dans le présent document.

a) Le président et le vice-président du Tribunal

L'article 10, paragraphe 4, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est impair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président du Tribunal. L'article 19 est applicable.

L'article 11, paragraphe 3, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le vice-président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est pair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le président du Tribunal. L'article 19 est applicable.
[Or. 44]

b) Le président de chambre

L'article 18 devrait être libellé comme suit :

Les juges élisent immédiatement après l'élection du vice-président prévue à l'article 9 les présidents de chambre pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

En cas de cessation du mandat d'un président de chambre avant le terme normal de ses fonctions, il est procédé à son remplacement pour la période restant à courir.

Les noms des présidents de chambre sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

À l'article 20, les renvois aux articles 10 et 11 peuvent être supprimés.

c) Constitution, composition et compétences des formations de jugement

Les articles 13 à 15 doivent être complètement réécrits. En même temps, les dispositions de l'article 25, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, ainsi que de l'article 27 devraient être nettement simplifiées en substance et intégrées [dans les articles 13 à 15]. L'article 17 peut être supprimé.

Article 13

Le Tribunal statue en chambre ou en grande chambre.

La chambre statue en formation de cinq juges. Les affaires peuvent être jugées par trois juges ou par un juge unique de la chambre compétente dans les conditions déterminées par l'article 29.

La grande chambre statue en formation de neuf juges. Les compétences de la grande chambre sont déterminées à l'article 28.

Article 14

La chambre est composée du président de la chambre et d'au moins ⁷⁸ quatre autres juges. Le président de la chambre la préside. **[Or. 45]**

La conférence plénière du Tribunal décide, sur proposition du président du Tribunal, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période :

- a) de la formation des chambres,
- b) de l'affectation des juges aux chambres,
- c) du remplacement, dans les cas où, suite à un empêchement, le nombre prévu de juges n'est pas atteint ⁷⁹, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques ⁸⁰; (aussi peu que possible, mais au moins)

⁷⁸ La conférence plénière devrait être libre, en cas de besoin, de doter une chambre de juges en « surnombre », de lui attribuer donc plus que quatre juges siégeants seulement. Cela ne modifie évidemment rien à l'affectation par décision en vertu de l'article 13, paragraphe 2.

⁷⁹ Cette disposition remplace l'article 17, qui devrait être supprimé.

deux chambres sont compétentes pour chaque domaine juridique, en alternance après introduction des affaires ; les affaires connexes doivent être attribuées à la même chambre ⁸¹.

La décision ne peut être modifiée avant l'écoulement de trois années que pour motif grave.

Les décisions prises sur le fondement du présent article sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 14 bis

Sur proposition de son président, la chambre adopte, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période, les règles déterminant les juges appelés à participer au jugement de l'affaire en vertu de l'article 13, paragraphe 2 ⁸².

À cet égard, la chambre peut aussi adopter les règles relatives à la désignation du juge rapporteur et du juge rapporteur associé dans une affaire ⁸³.

Sans préjudice de l'article 20, la chambre décide des remplacements au sein de la chambre.

Article 15

La grande chambre est composée du président ou du vice-président du Tribunal et de huit autres juges. Le président ou le vice-président du Tribunal la préside. **[Or. 46]**

La grande chambre siège à la demande d'une chambre en vertu de l'article 28. La composent, outre le président ou le vice-président du Tribunal :

- a) le président de la chambre à l'origine de la demande ;

⁸⁰ Cette disposition reprend l'article 25 et lui apporte des précisions en ce sens que le critère d'attribution est le rattachement d'une affaire à un domaine juridique (ou « domaine technique spécial »).

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

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

⁸³ Cette disposition remplace l'article 26, paragraphe 2, et l'article 27, paragraphe 1, et transfère la compétence pour la désignation du juge rapporteur aux chambres respectives.

- b) le président présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, d'une autre chambre compétente pour le domaine concerné ;
- c) six autres juges issus des chambres compétentes pour le domaine concerné, à l'exception de leurs présidents, selon les critères suivants :
 - 1. le juge rapporteur de la chambre à l'origine de la demande ;
 - 2. les juges présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, parmi les chambres compétentes pour le domaine concerné, et qui ne sont pas encore représentés dans la grande chambre ;
 - 3. les autres juges parmi tous ceux des chambres compétentes pour le domaine concerné, jusqu'à ce que le nombre de juges requis pour former la grande chambre soit réuni, et ce par ordre successif des juges présentant la plus grande ancienneté en vertu de l'article 8, par chambre à tour de rôle, le premier tour excluant la chambre à l'origine de la demande.

Le président du Tribunal constate la formation et la composition de la grande chambre immédiatement après la demande. La décision de demande de réunion de la grande chambre et la constatation du président du Tribunal sont publiées au Journal officiel.

d) Formations spéciales : grande chambre, chambre à trois juges, juge unique

L'article 28 devrait être réécrit comme suit :

Article 28

Lorsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une chambre peut demander le renvoi de l'affaire devant la grande chambre. Lorsque le juge rapporteur propose de s'écarter de la jurisprudence de la Cour sur une question de droit déterminante pour la décision, le renvoi de l'affaire devant la grande chambre est alors obligatoire.

Aucune autre disposition n'est nécessaire au sujet de la grande chambre (voir ci-dessus, article 15). **[Or. 47]**

L'article 29 ne devrait pas seulement réglementer le renvoi devant un juge unique, mais également le renvoi devant une formation à trois juges. La nouvelle rédaction devrait obéir à deux principes :

- La formation à trois juges, tout comme le juge unique, sont des formations issues de la même chambre (voir ci-dessus, article 13, paragraphe 2, deuxième phrase). Si les conditions pour le renvoi devant les formations plus petites ne résultent pas déjà de l'article 29, elles sont alors à déterminer par la chambre elle-même, et ce de manière générale et en avance (voir ci-dessus, article 14 bis, paragraphe 1).
- La chambre devrait décider, en principe, en formation de cinq juges ; la formation plus petite doit rester une exception stricte. Les éléments plaident en faveur de la compétence d'une formation à trois juges pour les décisions urgentes, pour autant qu'un degré d'urgence particulièrement élevé ne requière pas exceptionnellement la décision d'un juge unique, qui ne peut alors être que le président de la chambre. L'éventail des procédures de l'article 29, paragraphe 3, semble également se prêter à un traitement en formation à trois juges, mais pas, en revanche, à un traitement par un juge unique (voir également article 29, paragraphe 3). Le juge rapporteur ne devrait être compétent en tant que juge unique que pour des décisions accessoires telles que les clôtures de procédure après retrait du recours ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer, les dépens, le cas échéant également les rectifications ou les interprétations.

e) Empêchement, remplacement, quorum

Les articles 17, 23 et 24 devraient être supprimés. Les dispositions portent sur trois aspects :

- Est concernée, d'une part, la question du remplacement des juges empêchés. L'article 20 s'applique au remplacement d'un président de chambre. Le remplacement d'autres juges empêchés devrait être déterminé par les chambres respectives en vertu de l'article 14 bis pour autant que cela puisse être réglé au sein de la chambre, c'est-à-dire pour autant qu'il n'y ait pas besoin de recourir à des juges externes à la chambre. Dans le cas d'un remplacement inter-chambres, la formation plénière devrait établir les règles nécessaires à cette fin dans la décision prévue par l'article 14, paragraphe 2. Ce système s'avère dans l'ensemble flexible et facile à mettre en œuvre. **[Or. 48]**
- Les articles 23 et 24, eux, portent sur la question du quorum. Ils fixent à cet égard un nombre minimal de juges pour que les délibérations soient valables. Cela devrait être limité au cas de l'article 21, paragraphe 2, à savoir un empêchement survenant entre l'audience de plaidoiries et les délibérations. À l'exception de ce cas particulier, le nombre de juges siégeant dans une formation à cinq ou à neuf juges de la chambre ou de la grande chambre ne saurait être inférieur à cinq et neuf respectivement si l'on veut maintenir la qualité et l'autorité souhaitées de la jurisprudence. En même temps, devrait être mis en évidence le fait que cette règle ne vaut pas dans les procédures écrites et donc dans toutes les procédures dans

lesquelles les chambres siègent en formation à trois juge ou par juge unique.

- Enfin, l'article 24, paragraphe 3, traite du problème de l'échec d'une procédure car le nombre de juges non empêchés est inférieur au quorum. Cette disposition devrait être révisée et durcie en ce sens que la règle doit devenir obligatoire.

Dans l'ensemble, il est ainsi recommandé de remplacer les articles 22 à 24 par la disposition suivante :

Article 22

Si, à la suite d'un empêchement survenant après la tenue d'une audience de plaidoiries, les juges sont en nombre pair, le juge le moins ancien au sens de l'article 8 participe aux délibérations sans droit de vote, sauf s'il s'agit du président ou du juge rapporteur. Dans ce dernier cas, c'est le juge qui le précède immédiatement dans le rang d'ancienneté ⁸⁴ qui participe aux délibérations sans droit de vote.

Si, à la suite d'empêchements, ce ne sont pas au moins quatre juges qui participent aux délibérations de la chambre, dont trois avec droit de vote, et au moins sept juges avec [droit de vote] qui participent aux délibérations et à la décision de la grande chambre, une nouvelle audience de plaidoiries est organisée.

Les dispositions des articles 25 à 27 devraient être condensées et, pour des raisons d'ordre systématique, être placées plus avant dans le [règlement de procédure] ; leur contenu devrait être repris dans les nouveaux articles 14 et 14 bis (voir ci-dessus). Il ne reste alors en place que l'article 26, paragraphe 1, qui doit alors évidemment renvoyer à l'article 14. **[Or. 49]**

IV. Les pourvois

Les mesures qui suivent visent également à considérer les décisions du Tribunal, en règle générale, comme définitives. Cela permet de faire du pourvoi devant la Cour une exception qui doit être motivée et de décharger ainsi la Cour.

Par conséquent, un nouveau paragraphe 1 bis devrait être inséré à l'article 56 du statut :

Le pourvoi doit être autorisé par la Cour. Il n'est autorisé entièrement ou partiellement conformément aux modalités détaillées prévues dans le règlement de procédure que si :

⁸⁴ Cela devrait plutôt être le juge qui le suit immédiatement dans le rang d'ancienneté !?

- a) le pourvoi soulève une question significative pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union,
- b) l'affaire revêt une importance particulière pour un ou plusieurs États membres ou
- c) la décision du Tribunal repose sur une erreur de procédure portant atteinte aux intérêts de la partie qui forme le pourvoi.

La décision d'autoriser ou de ne pas autoriser le pourvoi doit être motivée et publiée.

Dès lors, l'article 58 [...] du statut peut être supprimé.

Tout tend en outre à supprimer l'article 57, deuxième alinéa, ainsi que la référence à cette disposition à l'article 57, troisième alinéa, du statut (pourvoi contre les mesures prises dans le cadre d'un référé). Un appel interne à la juridiction, devant la chambre à cinq juges au complet, devrait être envisagé à la place. **[Or. 50]**

V. La compétence du Tribunal pour les renvois préjudiciels

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il conviendrait de réfléchir encore une fois à la possibilité de décharger la Cour de certains renvois préjudiciels. À cet égard, il pourrait être suggéré d'introduire dans le statut un nouvel article 54 bis (ou un nouvel article après l'article 23) :

La Cour peut confier au Tribunal les demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des traités ou encore sur l'interprétation ou la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union en matière d'aides d'État, de droit des ententes, de droit de la fonction publique ou de droit de la propriété intellectuelle et industrielle, pour autant que l'affaire n'appelle pas de décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Si le Tribunal, à la suite d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire, parvient à la conclusion que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour décision.

La décision du Tribunal relative à la demande de décision préjudicielle est examinée par la Cour si le président de la Cour (ou : le président de la Cour et les deux présidents de chambre les plus haut placés dans l'ordre protocolaire) constate (ou : constatent à la majorité) dans un délai de... semaines qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Leipzig, le 27 février 2020

(sé)

Klaus Rennert

DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL

Luis María Díez-Picazo Giménez

Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

Madrid, 15 de marzo de 2020

SUMARIO

I. Introducción

II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.

B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2105 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar

pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.

Traduction

Divers

Pièce déposée par :

Nom usuel de l'affaire :

Date de dépôt :

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE L'UNION
EUROPÉENNE**

Luis María Díez-Picazo Giménez

**Présidente de la troisième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême,
Espagne)**

Madrid, le 15 mars 2020

[Or. 2]

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	2
II.	OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE	3
1.	Aspects relatifs à l'organisation	3
2.	Statistiques	4
3.	Durée des procédures	5
4.	Autres thèmes	6
II[I].	RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020.....	7
1.	Convierait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?	7
2.	Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?	8
3.	Convierait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?	8
4.	La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?	10
5.	Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?	10
6.	Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?	11
7.	Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?	11

[Or. 3]

I. INTRODUCTION

Ce texte est uniquement un document de travail, pouvant aider à la réflexion collective nécessaire aux fins d'établir le rapport sur le Tribunal de l'Union européenne [ci-après le « Tribunal »] prévu par le règlement (UE, Euratom) 2015/2422 [du Parlement européen et du Conseil], du 16 décembre 2015 [modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne]. N'y figurent que mes impressions et réflexions personnelles.

Il est composé de deux parties. La première regroupe les idées que m'a suggérée la lecture de la documentation qui nous a été remise, après la réunion préliminaire du 16 janvier 2020, au nom du président de la Cour de justice [ci-après la

« Cour »], notamment le rapport annuel de 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, le rapport de la Cour des comptes et les réponses aux questions posées par le Parlement européen.

La seconde partie contient les réponses au questionnaire que le président de la Cour nous a fait parvenir, à titre de résumé des thèmes abordés lors de la réunion préliminaire du 16 janvier 2020 précitée.

II. OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE

1. Aspects relatifs à l'organisation

A. Actuellement, le Tribunal est composé de neuf chambre de cinq juges chacune. Les chambres travaillent généralement sous forme de deux sections, chacune étant composée de deux juges plus le président de la chambre. Cela signifie que le mode de fonctionnement habituel du Tribunal sont des formations de trois juges.

Il me semble – bien que cela ne soit pas dit expressément dans la documentation remise – que ces formations sont fixes ; en d'autres termes, les deux juges de chaque formation autres que le président sont toujours les mêmes. Est-ce bien ainsi ? En cas de réponse affirmative, quels sont les avantages à maintenir une composition fixe dans les formations, au lieu d'instituer une rotation, selon des combinaisons diverses, des quatre membres de chaque [chambre] autres que le président ?

On pourrait peut-être soutenir que la composition fixe favorise la continuité des critères. Toutefois, cela pourrait également entraîner une synergie excessive entre les membres de la formation, qui ne favoriserait ni la richesse de l'argumentation juridique ni l'ouverture à de nouvelles perspectives. En d'autres termes, le prix à payer pour cet élément de stabilité pourrait être la routine. **[Or. 4]**

B) En rapport avec ce qui précède, le président et le vice-président du Tribunal, tout comme chaque section, peuvent légalement demander que la section concernée soit élargie à cinq membres pour connaître d'une affaire déterminée. Cela semble indiquer que cette affaire serait jugée par tous les membres de la [chambre] correspondante.

Quel est l'objectif visé ? Maintenir la cohérence des critères d'interprétation, examiner des cas particulièrement difficiles, etc. ? Et surtout, avec quelle fréquence cette possibilité d'attribuer une affaire à l'ensemble des membres d'une [chambre] est-elle utilisée ? Cette information n'est pas spécifiée dans la documentation remise ; elle serait pourtant probablement importante pour se prononcer sur la pertinence de maintenir les formations de trois juges en tant que règle normale ou d'introduire un degré de spécialisation matérielle plus élevé dans les sections. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

2. Statistiques

A) Un élément qui ressort parmi les informations statistiques riches et variées existantes est le fait que la productivité judiciaire – entendue comme la moyenne des affaires résolues par chaque juge – est environ 30 % plus élevée à la Cour qu’au Tribunal. En se fondant sur cette donnée et afin de ne pas tirer des conclusions hâtives, il conviendrait d’attirer l’attention sur différents points, qui ne sont pas totalement clairs dans la documentation remise.

B) Tout d’abord, il n’y a pas suffisamment d’informations sur la complexité plus ou moins grande des affaires dont le Tribunal est saisi ni, par conséquent, sur l’incidence que cela peut avoir sur la productivité judiciaire. Le fait que la production judiciaire du Tribunal soit moins élevée que celle de la Cour peut-elle s’expliquer par la plus grande complexité des affaires dont il est saisi ? Cette productivité judiciaire moins élevée peut-elle à tout le moins être due à la difficulté spécifique de certaines matières ? On peut penser en particulier aux aides d’État, à la propriété intellectuelle ou au contentieux en matière de personnel.

En étroite lien avec ce qui vient d’être dit se trouve le thème de la complexité non pas tant juridique que factuelle. En d’autres termes, il serait important de savoir quelle est la véritable charge que représente, dans certaines matières, l’établissement des faits : l’admission des preuves proposées par les parties, leur examen, **[Or. 5]** leur appréciation critique, etc. Il s’agit là d’une difficulté à laquelle, par définition, une juridiction saisie de pourvois n’est pas confrontée, qui est spécifique aux juridictions de première instance. Ainsi, il conviendrait de savoir précisément dans quelle mesure sa qualité de juridiction de première instance influe sur la productivité judiciaire du Tribunal et sur la durée des procédures en son sein et, si cette incidence est importante, dans quelles matières cela a généralement lieu.

C) Un autre point devant être clarifié, afin de désagréger des données statistiques et de procéder à une appréciation pondérée de la productivité judiciaire au sein du Tribunal, est celui relatif aux procédures clôturées par une ordonnance, au lieu d’un arrêt. Parmi les affaires clôturées par une ordonnance de radiation, quel pourcentage de radiation de ces affaires a lieu à chacune des phases de la procédure ? Serait-il juridiquement difficile ou au contraire quasi automatique de déterminer la pertinence de classer une affaire sans suite ? Il conviendrait d’avoir la réponse à cette dernière question pour chacun des stades de la procédure dans lesquelles il est légalement possible de décider de classer l’affaire.

Il y aurait lieu d’ajouter une question aux précédentes, d’une importance cruciale : qui prend, en réalité, la décision de classer l’affaire à chacun de ces stades ? Le juge rapporteur, ses référendaires, le greffe ?

Disposer de cette information est nécessaire pour savoir quel est le véritable poids des affaires radiées par ordonnance sur la charge de travail effective des juges du Tribunal et, dès lors, pour apprécier correctement la productivité de ce dernier.

D) Il y a enfin lieu de souligner que les chiffres relatifs aux pourvois formés contre des arrêts du Tribunal semblent très positifs : le nombre de pourvois formés est relativement bas et celui des pourvois accueillis est très faible. Cela semble indiquer que, d'un point de vue qualitatif, les acteurs juridiques et la Cour ne sont pas mécontents.

3. Durée des procédures

A) Ainsi qu'il ressort de la documentation fournie, les procédures au Tribunal durent en moyenne près de deux fois plus que celles ayant lieu devant la Cour. Il semble exister une unanimité sur le fait que le principal facteur déterminant la durée de la procédure est le traitement initial des affaires dans le service d'accueil et d'enregistrement ainsi que, ultérieurement, le travail de peaufinage des arrêts par la cellule dite « des lecteurs ». **[Or. 6]**

Or, étant donné que le traitement de l'ensemble de la phase écrite de la procédure incombe au greffe, les juges n'ont clairement ici aucune responsabilité. Il s'agit plutôt d'une question d'organisation : le Tribunal dans son ensemble devrait examiner si une réforme de ses services permettrait de réduire le temps de traitement de la phase écrite de la procédure, étant entendu que cela n'est peut-être pas possible, de sorte qu'un certain retard serait inévitable.

B) Un autre facteur éventuellement déterminant quant à la durée des procédures, sur lequel la documentation remise insiste moins, est celui déjà mentionné de la complexité en matière de faits ou de preuves dans certaines matières. Comme je l'ai déjà dit précédemment, c'est un point qui mériterait un examen plus détaillé.

Le point de savoir si la charge de travail est équitablement répartie entre tous les juges du [Tribunal], point extrêmement important aux fins d'apprécier la durée des procédures, n'est pas non plus clair.

C) Mention spéciale doit être faite du *monitoring* des affaires confiées à chaque juge rapporteur. La documentation remise s'y réfère. Il est certes très important d'assurer un suivi de l'activité de chaque juge ainsi que de son degré de diligence et de ponctualité dans l'exercice de sa fonction. Il convient toutefois à cet égard de faire deux observations.

D'une part, le *monitoring* à lui seul n'est peut-être pas suffisant pour éviter le retard dans la résolution des affaires. Il peut être utile qu'il y ait, en outre, un quelconque système de contrôle « social » ou « environnemental », c'est-à-dire un quelconque moyen – plus ou moins institutionnalisé – pour que chaque juge ne soit pas incité à avoir des retards injustifiés. Quelque chose de tel existe-t-il au sein du Tribunal ?

Par ailleurs, un instrument de suivi est la *check-list*, qui est également mentionnée dans la documentation remise. Personnellement, je crois qu'une *check-list* trop détaillée peut être contreproductive, car elle pourrait conduire à une bureaucratisation et à une perte de flexibilité. Autrement dit, l'établissement d'une liste détaillée d'indicateurs peut conduire à la tentation de s'occuper plus des indicateurs que de dûment résoudre les affaires.

4. Autres thèmes

[Or. 7]

Certains autres thèmes relatifs au Tribunal sortent, à proprement parler, du cadre du mandat reçu. En fixant l'objectif du rapport que la Cour doit présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, le règlement 2015/2422 dispose (entre autres), à son article 3 : « Ce rapport se focalise, en particulier, sur l'efficacité du Tribunal, sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges, sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que sur la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels. »

Il est clair que le mandat se réfère à l'adéquation des moyens du Tribunal – notamment son augmentation à 56 juges – afin d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés (« efficacité ») et à la manière la plus économique d'utiliser ces moyens (« efficacité »), tout cela, ainsi qu'il est indiqué expressément à l'article précité, au regard de l'augmentation du nombre de juges, de la possibilité de créer des chambres spécialisées et d'autres aspects structurels. Il s'ensuit que le législateur européen n'a à aucun moment voulu que le rapport porte sur le volet fonctionnel du [Tribunal] (compétences, relations avec la Cour, etc.) et rien n'indique qu'il ait eu pour intention que le rapport demandé soit l'occasion de revoir la conception globale de la juridiction de l'Union, celle incarnée dans l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », qui a un caractère unitaire en vertu des traités constitutifs.

Cette réflexion est pertinente, car certains thèmes liés au Tribunal excèdent sans doute le cadre de ce qui touche purement à l'organisation. Cela est clairement le cas concernant l'usage du français comme seule « langue de travail » de l'ensemble de la Cour de justice de l'Union européenne – pas uniquement du Tribunal – ainsi que le point de savoir s'il est souhaitable ou non d'attribuer la connaissance de certains renvois préjudiciels au Tribunal, ce que, comme on le sait, les traités constitutifs permettent mais n'imposent pas. Concernant le bien-fondé de maintenir le français comme langue de travail interne et de maintenir le monopole de la Cour sur les renvois préjudiciels, les opinions divergent. Cela est notoire. Personnellement, je pense qu'il est préférable de conserver le *status quo*, en raison de l'importance de ces deux règles pour la continuité du rôle central de l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dans le processus d'intégration européenne. **[Or. 8]**

Cela étant dit – et en laissant de côté mon opinion personnelle, qui est dénuée d'importance –, il ne fait guère de doute que ces questions excèdent l'appréciation de la réforme du Tribunal approuvée en 2015, entre autres parce qu'elles concernent également la Cour, qui n'entre objectivement pas dans le cadre du rapport demandé.

Il convient de faire une dernière observation à cet égard : selon la conception des traités constitutifs, la juridiction de l'Union européenne, formée par la Cour et par le Tribunal, est conçue comme une institution unitaire. On peut certes dire que la Cour a acquis au fil du temps un rôle essentiellement « constitutionnel », tandis que le Tribunal s'est concentré sur la dimension « administrative ». Il convient toutefois de ne pas oublier que cette caractérisation – la dimension constitutionnelle face à la dimension administrative – est une métaphore. D'un point de vue technique, il n'y a pas de juridictions différentes avec des fonctions distinctes et des domaines séparés, tels que celles qui existent dans tant d'États membres pourvus d'une cour constitutionnelle. Entendons-nous bien : je n'affirme pas que le binôme constitutionnel/administratif précité ne serait pas utile pour décrire les fonctions actuelles des deux juridictions qui composent l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », mais simplement qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique technique et juridique. Il s'agit d'une métaphore, dont il serait risqué de tirer de trop nombreuses conséquences juridiques.

II[I]. RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020

1. Convierait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?

Ma réponse est, en principe, négative. Le Tribunal est fondamentalement une juridiction de première instance et, par conséquent, loin de limiter son jugement à des questions juridiques, il doit connaître des faits : admettre les moyens de preuve proposés, examiner les preuves produites, établir les faits litigieux et pertinents pour l'affaire, etc. L'expérience montre que cette activité, dont la dénommée « libre conviction du juge » fait intrinsèquement partie, n'est pas adaptée à des formations composées de nombreux juges. Ce n'est pas un hasard si, au niveau national, les juridictions de première instance collégiales sont généralement composées de trois juges. **[Or. 9]**

Les formations plus nombreuses, telles que celle de cinq juges, sont utiles pour résoudre des questions juridiques complexes, où une pluralité d'expériences et de sensibilités juridiques enrichissent la délibération. Ce serait toutefois peu flexible pour une juridiction de première instance.

Quant à la possibilité d'introduire des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les actuelles sections et la grande chambre, son utilité serait

douteuse. Sa seule justification possible serait d'éviter les divergences et d'unifier les critères entre sections connaissant des mêmes matières. Cependant, la tâche de maintien de la cohérence jurisprudentielle convient mieux à la grande chambre : celle-ci jouit, en principe, d'une plus grande autorité, sans parler du fait qu'elle n'est normalement pas impliquée dans les divergences – voire les désaccords – entre les sections, ce qui en fait un arbitre plus crédible.

2. Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?

Les avocats généraux sont une sorte de ministère public ayant pour tâche la défense objective et indépendante de la légalité, une voix en marge des parties qui offre une vision juridique de l'affaire à la Cour, indiquant la solution qu'il estime la plus appropriée. Il importe de souligner que, dans l'exercice de cette fonction, les avocats généraux sont uniquement guidés par des considérations de légalité. Ainsi, la fonction des avocats généraux dans le système juridictionnel de l'Union européenne est sans nul doute celle d'être un instrument au service tant de l'unité et de la continuité de la jurisprudence que de son évolution ordonnée et raisonnable.

Cela étant précisé, il importe d'attirer l'attention sur un autre point, qui passe souvent inaperçu : dans le système juridictionnel de l'Union européenne, les avocats généraux sont les seuls membres qui donnent une opinion individuelle, qui est en outre publiée. Dans un système sans opinions dissidentes, il est probablement important de pouvoir entendre une voix qui n'est pas le résultat des nécessaires et inévitables négociations inhérentes à toute décision collégiale.

Or, sur la base des considérations précédentes, il est clair que la figure de l'avocat général n'a de sens que lorsque doivent être analysées des questions juridiques importantes. Son utilité est bien plus douteuse en première instance, où – comme nous l'avons vu – l'appréciation des faits est cruciale. À cet égard, je crois que la situation actuelle au Tribunal est satisfaisante : avoir recours à l'avocat général de manière exceptionnelle, pour les affaires qui soulèvent une question juridique particulièrement délicate. **[Or. 10]**

3. Convierait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?

Il s'agit là de la question la plus difficile du questionnaire et elle est sans aucun doute cruciale pour que le rapport prévu par le règlement 2015/2422 soit cohérent et utile. Pour essayer d'orienter l'analyse, il convierait de rappeler qu'il ne s'agit pas ici de faire une comparaison abstraite des avantages et des inconvénients du juge « généraliste » par rapport au juge « spécialisé ». La raison en est que la réforme du Tribunal de 2015 semble avoir déjà pris une option à cet égard, en supprimant les tribunaux spécialisés, notamment en matière de fonction publique. Ainsi, le législateur européen de 2015 a opté, parmi les différentes possibilités permises par les traités constitutifs, pour une configuration du Tribunal à tendance généraliste.

Il convient d'ajouter à ce qui précède qu'il ressort de la documentation remise que le Tribunal, faisant usage de son pouvoir d'auto-organisation, semble avoir suivi cette ligne : bien que toutes les sections ne connaissent pas indistinctement de toutes les matières, comme cela aurait lieu si les affaires étaient distribuées entre elles selon un simple critère de rotation, il n'en reste pas moins que des mêmes matières (aides d'État, propriété intellectuelle, etc.) sont attribuées à différentes sections. On peut ainsi affirmer que, à l'heure actuelle, c'est un généralisme modéré qui règne.

Selon moi, cette option a certains avantages : elle évite la tentation de traiter les affaires de manière bureaucratique et répétitive, enfermé sur soi-même, en étant peu enclin à l'innovation et, surtout, en ignorant tout de ce qui a lieu dans le reste de l'univers juridique. Le juge généraliste est le mieux placé pour mettre les problèmes en perspective, en se préoccupant de l'ordre juridique dans son ensemble. Cela est très important au sein d'une juridiction supranationale, extraordinairement influente au niveau d'un continent. Toutefois, le généralisme a un inconvénient indéniable : il est plus exposé à des décisions divergentes et contradictoires entre juridictions d'un même niveau, c'est-à-dire, au sein du Tribunal, entre les différentes sections se voyant confier une même matière.

[Or. 11]

Par conséquent, le généralisme, même dans sa version modérée, a besoin de moyens effectifs pour résoudre les divergences entre sections, unifiant les critères jurisprudentiels. Comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, il est préférable de confier cette fonction unificatrice à la grande chambre, plutôt qu'à la délibération conjointe des formations ayant des critères divergents (« sections réunies »). Il en va notamment ainsi, car ces dernières peuvent être trop impliquées psychologiquement dans le désaccord, de sorte que, comme le dit l'expression, « l'arbre cache la forêt ». Il y a toutefois aussi une autre raison, peut-être plus importante : unifier les critères doit être considéré comme un devoir institutionnel du Tribunal dans son ensemble.

Au vu de ce qui précède, [bien que] consciente que la spécialisation a généralement meilleure presse dans le monde actuel, je ne recommanderais pas une plus grande spécialisation des sections du Tribunal. À cet égard, je souhaiterais rappeler les termes de Ortega y Gasset, lorsque, il y a presque 100 ans, il parlait de la « barbarie de la spécialisation » dans l'ouvrage « *La rebelión de las masas* » : « Le spécialiste connaît très bien son minuscule coin d'univers, mais il ignore foncièrement tout le reste (...). En effet, avant, les hommes pouvaient être divisés, tout simplement, entre les sages et les ignorants, entre les plus ou moins sages et les plus ou moins ignorants. Le spécialiste ne peut toutefois être inclus dans aucune de ces deux catégories. Ce n'est pas un sage, car il ignore, d'un point de vue formel, tout ce qui ne fait pas partie de sa spécialité, mais ce n'est pas non plus un ignorant, parce que c'est un homme de science et qu'il connaît très bien sa petite portion d'univers. Il faudrait dire qu'il s'agit d'un sage-ignorant, chose extrêmement grave, car elle signifie qu'il s'agit d'un homme qui se comportera, dans toutes les questions qu'il ignore, comme un ignorant,

mais avec toute l'impétuosité de celui qui, dans son domaine spécifique, est un sage. »

4. La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?

Je pense que cela est fortement souhaitable, et pas seulement au sein du Tribunal, mais dans toute autre juridiction nationale ou supranationale. Un laconisme excessif occulte certes le raisonnement. Les arrêts gagnent toutefois en compréhensibilité et en solidité de l'argumentation lorsqu'ils pratiquent l'auto-contention judiciaire : ne résoudre que la question posée, sans s'enliser dans d'autres thèmes ni dire plus que ce qui est nécessaire. Dire plus que ce qui est nécessaire est, tôt ou tard, rappelé au bon souvenir du juge et lui lie les mains pour des affaires futures. **[Or. 12]**

Cela étant, rédiger des arrêts plus brefs est une tâche difficile. Paradoxalement, cela exige plus de temps que de rédiger des arrêts sans se préoccuper de leur longueur, car la concision requiert de peaufiner plusieurs versions d'un texte. En outre, dans un système juridictionnel sans opinions divergentes, la formation de la volonté collégiale implique généralement des négociations dont l'issue consiste souvent à inclure des observations et des incises très différentes. Cela allonge inévitablement l'arrêt.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que le Tribunal est une juridiction de première instance, ce qui, comme cela a déjà été indiqué à de nombreuses reprises, implique qu'il doit examiner les preuves et établir les faits. Or, l'extension requise pour cette tâche dépendra toujours de la complexité factuelle de chaque affaire.

5. Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?

Il ressort de la documentation remise que la désignation des rapporteurs au Tribunal se fait hors du système de rotation (*rota system*) dans 40 % des cas. Cela – c'est-à-dire le fait de déroger aussi fréquemment au critère ordinaire de désignation des rapporteurs – doit conduire à s'interroger sur le sens qu'a alors l'existence même d'une rotation.

Charger de manière générale le président de la désignation des rapporteurs peut avoir des avantages pratiques, en termes d'efficacité, d'expérience, etc. Toutefois, cela suppose également accepter un énorme pouvoir présidentiel aux fins de définir l'approche qui sera vraisemblablement suivie pour chaque affaire.

Il y a en tout état de cause ici un problème constitutionnel sous-jacent : lorsque, en consacrant le droit à une protection juridictionnelle effective, on parle – entre autres – du droit à un tribunal « établi préalablement par la loi » (article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), cela s'applique-t-il dans une quelconque mesure à la manière dont le rapporteur de chaque affaire est désigné ? Pour autant que je le sache, la Cour n'a jamais affirmé une telle chose.

Je ne sais pas quelle est la réponse des juridictions constitutionnelles des États membres. En Espagne, le critère de désignation du rapporteur n'est pas considéré comme faisant directement partie du droit à une protection juridictionnelle effective ; cela n'a toutefois pas empêché le législateur ordinaire d'exiger que, dans chaque juridiction, il y ait une rotation établie « exclusivement sur la base de critères objectifs » et que tout écart par rapport à cette rotation soit dûment motivé. **[Or. 13]**

De manière plus générale, je pense que le critère de désignation des rapporteurs n'est pas totalement étranger au principe selon lequel le juge doit être préalablement déterminé par la loi. Dès lors, quelle que soit l'option choisie, y compris celle consistant à donner une plus grande marge d'appréciation au président, il devrait exister quelques indications générales préétablies et publiées.

6. Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?

Il ne me semble pas souhaitable d'introduire dans la gestion du Tribunal un quelconque organe ou comité élu. Au sein du Tribunal, le président et le vice-président – qui sont cruciaux pour le fonctionnement du Tribunal – sont déjà élus périodiquement par l'ensemble des juges. Cela apporte l'élément « représentatif », pour ainsi dire, à la direction et à la gestion des travaux du Tribunal. En revanche, si l'on juxtaposait un organe ou un comité élu au président et au vice-président, l'autorité présidentielle serait affaiblie, entraînant le risque d'« assembleurisme » ou, à tout le moins, de « bicéphalie ».

Cela étant précisé, une réunion des présidents de section semble une solution plus prudente si l'objectif visé est d'appuyer le président et le vice-président.

7. Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?

Il s'agit là d'une question plus délicate que ce qu'il semble à première vue. Comme on le sait, l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dispose, tout comme de nombreuses autres hautes juridictions, d'une équipe qualifiée de référendaires, c'est-à-dire de juristes qui assistent directement et personnellement les juges dans l'exercice de leur fonction. Cela n'est pas un problème, entre autres parce que ces référendaires se limitent à une tâche auxiliaire et instrumentale : recherche de précédents, préparation d'avant-projets, etc. Ils n'ont toutefois à aucun moment une volonté et une opinion propres ayant un poids juridique. Avec tout le respect dû à leur rôle, ils sont une simple prolongation du juge pour lequel ils travaillent.

La situation serait tout autre dans des matières non juridiques, telles que la comptabilité, l'économie, voire même certains secteurs scientifiques. Personne ne doute que le type d'affaires que connaît le Tribunal exige souvent de comprendre et d'apprécier des questions non juridiques (comptables, économiques,

scientifiques, etc.) qui échappent à la formation [Or. 14] d'un juriste expérimenté et éminent, comme l'est tout juge du Tribunal. À cet égard, le Tribunal – comme toute autre juridiction devant affronter des problèmes techniques complexes – doit s'appuyer sur la connaissance d'experts.

Toutefois, cela n'implique pas qu'il soit justifié que ces experts soient des fonctionnaires ou des employés du Tribunal. La raison est double. D'une part, un collaborateur technique ne serait plus une simple prolongation du juge, mais quelqu'un dont l'avis aurait une substance propre. À la différence de ce qui a lieu avec le référendaire, le juge ne pourrait pas lui demander de présenter ou de cesser de présenter son rapport, ou d'orienter le rapport dans un sens ou dans un autre. D'autre part, l'existence de collaborateurs techniques se heurterait aux principes procéduraux judiciaires d'égalité des armes et dispositif [« *justicia rogada* » : le juge doit et ne peut trancher que les points qui lui ont été soumis] : le moyen traditionnellement utilisé pour résoudre les problèmes techniques pertinents dans un litige judiciaire est le témoignage d'experts, qui a des règles rigoureuses, y compris celle consistant à les soumettre à un interrogatoire croisé des parties. Tout cela pourrait être compromis si le juge disposait d'un consultant payé par le Tribunal lui-même, que les parties ne connaissent pas ni ne peuvent interroger.



TRIBUNALE
DELL'UNIONE
EUROPEA

Lussemburgo, 20 ottobre 2020

Il Tribunale risponde favorevolmente alla possibilità offertagli di presentare le proprie osservazioni sul progetto di relazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2015/2422.

Essenzialmente, il Tribunale sostiene le conclusioni del progetto di relazione e fa proprie le prospettive di evoluzione delineate. Condivide la diagnosi effettuata dalla Corte di giustizia e desidera elogiare gli sforzi di analisi intrapresi, segnatamente nelle parti relative alle misure dirette al sostegno dell'efficienza dell'organo giurisdizionale e alla valutazione degli effetti della riforma. Esso condivide altresì la constatazione secondo cui tale analisi è resa difficile a causa, da un lato, della brevità del periodo di attuazione considerato e, dall'altro, dell'instabilità della composizione dell'organo giurisdizionale dal 2016. Inoltre, il progetto di relazione osserva correttamente che la crisi sanitaria connessa alla pandemia di Covid-19 incide necessariamente sui risultati ottenuti per il 2020.

In questa fase, il Tribunale ha potuto registrare significativi progressi in particolare in termini di durata del procedimento e di più frequenti rimessioni a collegi giudicanti ampliati, ma si trova ancora in una fase di transizione, cercando di sfruttare maggiormente il potenziale della riforma decisa dal legislatore. La maggior parte delle prospettive di evoluzione illustrate nel progetto di relazione sono idonee a contribuire positivamente a detta evoluzione. A tal riguardo, occorre sottolineare che taluni spunti di riflessione fanno eco a numerose misure recentemente adottate e meritano, infatti, di essere approfonditi. Gli altri spunti saranno oggetto di discussione in tempi brevi.

Tra gli spunti di riflessione relativi alla «razionalizzazione dell'attribuzione delle cause», il Tribunale desidera sottolineare che, a suo avviso, una parziale specializzazione delle sezioni non risulta, di per sé, necessariamente in contrasto con il mantenimento del profilo generalista del giudice del Tribunale dell'Unione. La specializzazione è peraltro ben lungi dall'essergli estranea, in quanto, oltre alle specializzazioni attuate nel 2019 per il diritto della funzione pubblica e per il diritto della proprietà intellettuale, l'attribuzione di un gran numero di cause attraverso il criterio della connessione gli ha consentito, da diversi anni, di attuare una specializzazione temporanea e flessibile nella trattazione di talune controversie. L'esperienza dimostra che la specializzazione può certamente migliorare la qualità, la coerenza e la celerità delle decisioni giudiziarie, ma non tutte le materie vi si prestano. Secondo quanto auspicato nel progetto di relazione, il Tribunale trarrà i primi insegnamenti dalla specializzazione formale attuata nel settembre 2019, sviluppando al contempo gli strumenti necessari per gestire il carico di lavoro dei giudici, prima di valutare l'opportunità di creare nuovi settori di specializzazione all'interno delle sezioni.

La linea evolutiva relativa allo «sviluppo di meccanismi di sostegno alla coerenza della giurisprudenza» ha naturalmente ricevuto tutta la sua attenzione. La sua politica di rimessione a collegi ampliati, in particolare alla Grande Sezione, nonché la costituzione di una sezione intermedia, sono state oggetto di riflessione sin dall'estate 2018. Per quanto riguarda, ad esempio, le 125 cause rimesse a collegi a 5 giudici nel 2020 (rispetto a meno di 10 all'anno in media nel periodo 2010-2015 precedente la riforma), occorre constatare che la rimessione a siffatti collegi è divenuta una tendenza di fondo al Tribunale, il cui pieno potenziale non è stato ancora raggiunto. Tale evoluzione è idonea a rafforzare l'autorità delle decisioni del Tribunale, nonché la maggiore rappresentanza dei diversi sistemi giuridici all'interno dei suoi collegi giudicanti. In vista di una possibile evoluzione dell'architettura giurisdizionale dell'Unione, il Tribunale approfondirà in particolare la propria riflessione sul tema della sezione intermedia, traendo insegnamenti dal completamento dell'ultima fase della riforma e dall'esperienza della specializzazione parziale attuata nel settembre 2019.

La terza linea attinente alle prospettive di evoluzione, relativa alla «gestione tempestiva, attiva e fluida del procedimento», avanza numerose proposte che sono già in esame o che saranno oggetto di un esame approfondito nei prossimi mesi. Le proposte riguardanti, in particolare, l'istruzione proattiva delle cause in una fase precoce e la gestione delle cause sospese rappresentano la priorità. Un'altra priorità per il Tribunale, non contemplata dal progetto di relazione, sarà quella di portare a termine, sotto la guida del suo vicepresidente, la riflessione in corso sulla leggibilità e sulla lunghezza delle sue sentenze. Tale esercizio mirerà a focalizzare maggiormente il ragionamento del Tribunale sui punti chiave della controversia al fine di meglio rispondere alle aspettative del singolo.

In tale contesto, il Tribunale sottolinea che l'effettiva considerazione della natura delle controversie che gli vengono sottoposte, vale a dire ricorsi diretti che comportano, in particolare, l'accertamento definitivo di fatti spesso molto complessi, sarà una garanzia di successo di qualsiasi misura attuata. In particolare, non può essere sottovalutato il ruolo centrale dell'udienza. A tal riguardo, occorre ricordare che il diritto primario attribuisce al Tribunale un compito specifico, consistente nell'offrire ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva contro gli atti delle istituzioni. Il Tribunale continuerà ad adoperarsi al meglio per svolgere tale compito nel più breve tempo possibile. Tuttavia, esso deve sempre rimanere al servizio e all'ascolto delle parti. Sono queste ultime che, nei limiti stabiliti dal regolamento di procedura, decidono di sottoporre le loro controversie al Tribunale e che, in definitiva, ne determinano il contenuto.

Il Tribunale sottolinea inoltre che, dal 2015, si trova in una fase di ristrutturazione e dunque di instabilità che gli impone di rivedere continuamente le proprie modalità di funzionamento. Nonostante tale situazione, il Tribunale è stato in grado di ridurre il suo arretrato giudiziario. Nondimeno, è importante che esso possa godere nuovamente di un periodo di calma e serenità, per potersi concentrare sulla trattazione delle cause e svolgere il ruolo che il singolo si attende da esso.

Il Tribunale agirà con determinazione per raggiungere gli obiettivi che il legislatore e la nostra istituzione si sono prefissati. L'Unione europea è un'unione fondata sullo stato di diritto. È dunque essenziale che la nostra istituzione possa garantire il rispetto sia a breve che a lungo termine. Pertanto, il Tribunale farà in modo di essere in grado di accompagnare la Corte di giustizia quando sarà il momento di ridefinire i rispettivi ruoli dei due organi giurisdizionali, come osservato nell'ultimo paragrafo del progetto di relazione.
