

EUROPEAN UNION ENLARGEMENT IMPACT ON THE ACTIVITIES OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

Stéphane Arnaud

Référendaire à la Cour de justice
des Communautés européennes

*Pateikta 2005 m. gegužės 2 d.
Parengta spausdinti 2005 m. spalio 10 d.*

Keywords: Cour de justice des Communautés européennes; Communautés européennes; droit des Communautés européennes; élargissement de l'Union européenne.

Introduction

Traiter de l'"*European Union enlargement impact on the activities of the European Court of Justice*" implique deux précisions. La première, d'ordre terminologique, s'impose en raison de la signification du terme "impact" qui recouvre la même acception dans les versions linguistiques anglaise et française: celle d'une action brutale. Or l'étude de l'effet du dernier élargissement n'est pas celui d'une telle action mais présente le résultat d'une évolution préparée de longue date qui s'est réalisée dans le cadre prévu à cette fin. Aussi la préférence sera portée sur le terme "influence" comme conséquence conjecturée et mesurée.

Une précision de second ordre s'impose également quant à la compréhension de la problématique afin de délimiter le champ de l'étude. L'approche ne saurait en effet être bornée au champ d'action de l'influence exercée par l'adhésion sur le système communautaire. Il faut souligner qu'elle ne fait que répondre aux exigences de l'acquisition de la qualité d'État membre. Il s'agit donc d'un système de vases communicants où l'exécution des devoirs remplis par les nouveaux membres par la réception de l'acquis communautaire¹ a pour conséquence logique la réalisation de modifications substantielles du système existant pour assurer sa viabilité. C'est dire que l'action exercée sur les activités de la juridiction communautaire ne s'est pas réalisée de manière inattendue et irrésistible mais prévue et efficacement administrée.

C'est dans ce cadre que doit se comprendre l'importance du dernier élargissement qui est sans précédent non pas exclusivement en raison du nombre exceptionnel d'États adhérents mais surtout par leur histoire. Libérés depuis plus d'une décennie d'une idéologie qui leur avait été imposée, l'adhésion a constitué une étape supplémentaire dans l'affirmation de leur identité pour mieux s'affranchir du passé. L'influence politique d'une Europe réunifiée est donc incontestable² mais nécessite des adaptations au plan économique, source de nombreuses interrogations voire d'inquiétudes³ par les enjeux⁴ et le défi¹

¹ ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), L'acquis et l'élargissement de l'Union, *Revue des affaires européennes*, 2001-2002, n°7, pp. 805-814.

² LANDABURU ILLARRAMENDI (E.), Le 5e élargissement de l'Union: un pas décisif vers la "réunification de l'Europe, *Les petites affiches*, 2003, n°112, pp. 11-17; De KERCHOVE (G.), Relations extérieures et élargissement, *L'espace pénal européen*, 2002, pp. 257-278.

³ LEFEBVRE (M.), L'élargissement à l'Est: un risque ou une chance? *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2003, n° 467, pp. 216-224.; FICSOR (M.), Preparing accession: specific problems of the approximation of legislation in the framework of the Europe agreements and following the White Paper, *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, 2002, pp. 111-126.

⁴ ALLEMAND (F.), L'élargissement de l'Union économique et monétaire : enjeux et risques, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2004, n°476, pp. 153-159; ANDRE (R.), Budget communautaire pour 2003: vers l'élargissement, Paris, *Documents d'information de l'Assemblée nationale. Douzième législature; no. 26*, 2002, 35 p.; BOSCHE-LENOIR (A.), L'influence de l'élargissement sur les finances européennes, *Revue française de finances publiques*, 2002, n°80, pp. 23-30; BACHE (J-P.), Le cadre financier pour le prochain élargissement de l'Union européenne, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2002, n°457, pp.228-235. ; DE LA PORTE (C.), Enjeux et perspectives de la dimension sociale de l'élargissement, *Revue belge de sécurité sociale*, 2001, n°43, pp. 253-273; CLOTUCHE (G.), La protection sociale dans les PECO dans le cadre de l'élargissement, *Revue belge de sécurité sociale*, 2001, n°43, pp. 29-36.

qu'elle représente sur le plan de l'évolution institutionnelle² et fonctionnelle du système ainsi que des politiques communautaires³ et de l'Union⁴ si bien que l'on peut s'interroger sur l'efficacité des mesures adoptées à Nice⁵. Malgré les critiques qui pourraient être formulées par l'adaptation insuffisante de ces mesures, l'aménagement des compétences assurant le bon fonctionnement de l'activité juridictionnelle a permis de s'adapter à l'influence de l'élargissement. La rapidité de l'intégration de l'acquis communautaire, conformément aux critères de Copenhague⁶, dans les ordres juridiques nationaux est très révélatrice de la volonté des derniers États adhérents de participer efficacement au système communautaire – il faut souligner d'ailleurs qu'au 31 août 2004 la Lituanie a transposé 99.76 % des directives⁷ – la question de la qualité de la transposition reste posée si bien que l'on peut s'interroger sur la future charge de travail de la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après «CJCE») par l'augmentation des constatations en manquement ou encore par les questions préjudicielles. Comment continuer à préserver alors une communauté de droit avec 25 États membres sans apporter des modifications sauvegardant l'efficacité des institutions telle que la Cour de justice européenne⁸? Tel est l'objet de la présente étude qui tentera de présenter les tendances actuelles⁹ de la juridiction pour faire face à l'élargissement en soulignant de la sorte l'influence de ce dernier sur l'architecture et les fonctions de l'institution judiciaire communautaire. En effet, pour pouvoir s'adapter, la CJCE doit connaître une modification substantielle de sa structure¹⁰ tout en modifiant parallèlement ses méthodes de travail ainsi que certaines dispositions procédurales pour ne pas encombrer son prétoire.

L'influence de l'élargissement sera présentée, tout d'abord, au regard de l'influence exercée sur l'activité interne de la Cour (I), ensuite, en portant le regard sur les modifications procédurales effectuées pour assurer un traitement efficace des affaires (II); l'architecture judiciaire¹¹ ainsi repensée et confirmée dans le traité constitutionnel¹² permet de mesurer enfin l'influence de l'élargissement (III).

I – L'influence de l'élargissement sur l'activité interne de la Cour

Dans un premier temps, le système judiciaire ne pouvait continuer son activité sans connaître de profondes modifications. C'est la raison pour laquelle les moyens nécessaires ont été donnés à la CJCE pour qu'elle puisse s'adapter efficacement (A) tant dans son organisation interne (B) que par les modifications de ses méthodes de travail (C).

A – La simplification des textes

La première simplification réside dans la possibilité de modifier le statut, à l'exception du titre I relatif au statut des membres, sans procéder à une révision du traité. L'importance d'un tel apport doit être soulignée en raison du caractère politique du statut annexé au traité. Désormais, le statut peut être

¹ KOK (W.), Élargissement de l'Union européenne : résultats et défis, *rapport de Wim Kok à la Commission européenne*, San Domenico di Fiesole, Institut universitaire européen, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2003, vi, 90 p., VANDAMME (J.) et VAN DEPOELE (L.), (sous la dir.), L'élargissement de l'Union européenne: défis et opportunités, *Rapport du Groupe d'études politiques européennes*, Bruxelles, 2002, 206 p.

² TEMPLE LANG (J.), Institutional changes in the European Union to prepare for enlargement: hich role for the Commission?, *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, 2002, pp. 81-95.

³ LEROY (M.), Quelle évaluation de la politique structurelle régionale pour l'élargissement de l'Europe ? *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2004, n°477, pp. 215-225; BOUWMAN (T.), La mobilité et les transports: des défis majeurs pour l'élargissement de l'Union européenne, *Les petites affiches*, 2003, n°22, pp. 37-40. BAUDIN (P.), La politique agricole commune, élargissement et aides directes, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2002, n°460, pp. 425-432.

⁴ WENCESLAS de (L.), La perspective de l'élargissement dans le domaine de la justice et des affaires intérieures *Asylum, immigration and Schengen post-Amsterdam*, 2001, pp. 107-118.

⁵ Le traité de Nice est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. GAUTRON (J-C.), Le Traité de Nice satisfait-il aux exigences de l'élargissement ? *Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt*, 2003, pp. 23-44.

⁶ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, "L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire".

⁷ Source : Secrétariat général de la Commission européenne.

⁸ Par Cour de justice européenne, on retient une définition générique comprenant la Cour de justice des Communautés européennes et le Tribunal de première instance des Communautés européennes.

⁹ SKOURIS (V.), The European court of justice after enlargement: current trends and future challenges, in *Colloquium on the Judicial Architecture of the European Union*, Discussion Paper, Université Libre de Bruxelles, 15 November 2004, 14 p.

¹⁰ Comme par le passé avec la création du TPICE (Décision du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes JO L 319 du 25 novembre 1988 pp. 1-8).

¹¹ LENAERTS (K.), The role of the Court of Justice, Court of First Instance and judicial panels in the long term, in *Colloquium on the Judicial Architecture of the European Union*, Discussion Paper, Université Libre de Bruxelles, 15 November 2004, 12 p.

¹² Signé à Rome le 29 octobre 2004. La Lituanie est le premier État à l'avoir ratifié en date du 11 novembre 2004. Le décret de promulgation de la loi de ratification a été pris par le Président lituanien le vendredi 19 novembre 2004. La Hongrie est le deuxième État à l'avoir signé le 20 décembre 2004.

modifié par une décision du Conseil «statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de justice et après consultation du Parlement européen et de la Commission, ou sur demande de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour de justice»¹. Ainsi, l'exigence de l'unanimité au Conseil pour la modification du statut ne pouvait demeurer, a fortiori dans une Europe élargie, sans juguler l'activité de la CJCE. L'ensemble du statut, à l'exception du titre I, peut donc faire l'objet d'une modification dans des conditions plus souples. Le maintien de l'ancien système aurait obligé la convocation, comme en dispose l'article 48 UE, d'une conférence intergouvernementale et la ratification du traité de révision par tous les États membres.

La seconde évolution liée aux effets de l'élargissement porte sur les conditions d'assouplissements des modifications des règlements. La prise en considération des propositions de modifications du traité instituant la Communauté européenne émises par la CJCE dans sa contribution à la conférence intergouvernementale en mars 2000 a permis d'atténuer la rigueur des textes relatifs au système judiciaire. Parmi les diverses propositions telles que le procédé de filtrage des pourvois² ou le traitement de certaines questions préjudicielles par le Tribunal de première instance des Communautés européennes (ci-après «TPICE»), il convient de s'attarder sur la possibilité laissée à la juridiction communautaire de pouvoir procéder à la modification de son règlement de procédure. C'est ainsi que le traité de Nice a prévu la possibilité pour la CJCE de pouvoir établir son propre règlement de procédure après approbation du Conseil à la majorité qualifiée³. Il en va de même pour le règlement de procédure du TPICE en précisant que ledit texte est établi en accord avec la CJCE⁴.

B – L'adaptation structurelle

L'activité juridictionnelle a fait l'objet de modifications structurelles. L'évolution de la composition (1) n'est pas une donnée isolée. D'autres sont d'une importance toutes autant considérables que ce soit dans la réorganisation des services annexes à la CJCE indispensables à l'exercice de ses fonctions (2) que par la réorganisation des formations de jugement (3).

1) L'influence sur la composition de la Cour

L'activité de la CJCE a dû s'adapter à l'élargissement en raison de l'un des premiers effets qui fut celui de l'augmentation de dix nouveaux membres. Comme le prévoit le traité de Nice⁵, la CJCE est composée d'un juge par État membre ce qui ramène le nombre des juges à 25. Cette condition de la nationalité correspond à l'exigence de représentation de tous les systèmes juridiques nationaux dans la Cour. Cette condition semble être la consécration de l'égalité entre les États et donc de légitimité de la juridiction permettant d'assurer l'exécution de ses arrêts comme a pu le souligner l'avocat général Carl Otto Lenz⁶. Or il a été démontré qu'environ 70% des arrêts et de l'ensemble des actes de la Cour sont pris par des chambres dont la représentation du système juridique relève du hasard⁷. Il se peut d'ailleurs qu'un juge soit membre d'une formation de jugement où son État fait l'objet d'un recours⁸. Toutefois, la sauvegarde de l'indépendance nécessite en pratique de ne pas désigner un tel juge en qualité de rapporteur.

Les conditions de nomination des nouveaux juges, quant à elles, n'ont pas été modifiées. Chaque gouvernement présente son candidat, lequel doit présenter toutes garanties d'indépendances et conditions requises pour l'exercice, dans son pays, des plus hautes fonctions juridictionnelles⁹. Le candidat est accepté par l'ensemble des représentants des États membres dans le cadre de la réciprocité diplomatique. Les membres ainsi désignés, le sont pour un mandat de six ans renouvelable¹⁰. Il faut

¹ Article 245 CE.

² Cf. Deuxième partie, sous B, point 3 «Le filtrage des pourvois».

³ Article 223, dernier alinéa, CE.

⁴ Article 224, dernier alinéa, CE.

⁵ Article 220 CE.

⁶ LENZ (C.O.), Die Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft nach der Vertrag von Nizza, *EuGRZ*, 2001, p. 433 et s., spéc. p. 441.

⁷ KAPTEYN (P.J.G.), Reflections on the future of the judicial system of the European Union after Nice, *YEL*, 2001, p. 173.

⁸ Cf. notamment C-59/04, Commission contre France, en cours; C-264/03, Commission contre France, en cours; C-39/04, Laboratoires Fournier SA contre Direction des vérifications nationales et internationales, en cours; du 11 juillet 2004, Commission contre France, C-311/03, non publié.

⁹ Article 223 CE. Il faut noter la différence de rédaction avec l'article 225, sous paragraphe 3, CE qui dispose que: "Les membres du Tribunal de première instance sont choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles". Les conditions requises quant à la notoriété de la personne destinée à occuper le poste de juge au Tribunal sont donc moins exigeantes que celles requises pour les personnes à officier en qualité de juge auprès de la Cour. Pour ces derniers, l'exigence est celle d'avoir exercé les plus hautes fonctions juridictionnelles.

¹⁰ Un renouvellement partiel des juges et des avocats généraux a lieu tous les trois ans au terme de l'article 223, sous alinéa 2 et 3, CE.

souligner la différence avec le Tribunal qui, aux termes du traité, est composé d'au moins un juge par État membre¹. Cette rédaction permettrait une composition supérieure à celle correspondante à un juge par État membre. Mais cette faculté n'a jamais été mise en œuvre.

La CJCE est assistée de huit avocats généraux dont la fonction sera explicitée par la suite. Certains États disposent d'un poste permanent. La justification peut être comprise si l'on dresse un parallèle avec le Conseil dans lequel ces États : la France, L'Allemagne, Le Royaume-Uni, L'Italie, L'Espagne, disposent du plus grand nombre de voix². Partant de ce constat, on pourrait supposer que la Pologne, dont le nombre de voix est le même que celui de l'Espagne³, puisse disposer d'un poste d'avocat général permanent. Mais la permanence de cette fonction à certains États pourrait être revue de manière à ce que l'ensemble des autres États puisse disposer d'un poste tournant plus rapidement. En effet, un État qui ne dispose pas d'un poste d'avocat général permanent, doit attendre 36 ans pour que l'un de ses ressortissants⁴ puisse occuper cet office. Néanmoins, un poste tournant plus rapidement signifierait une réduction du délai d'exercice de la fonction. Peut-être faudrait-il alors créer un poste supplémentaire si bien que l'institution disposerait d'un nouveau poste d'avocat général permanent pour la Pologne et d'un poste d'avocat général supplémentaire pour les autres États. Dans cette logique, faudrait-il considérer alors qu'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne lui permette de disposer d'un poste d'avocat général permanent. L'institution ainsi dotée d'un septième avocat général devrait-elle permettre aux autres États de disposer d'un nouveau poste rotatif? Pour l'heure, rien n'est réglé mais l'hypothèse présentée reste improbable.

S'agissant des avocats généraux, on peut émettre le regret que les modifications ne leur permettent toujours pas de participer à l'élection du Président de la Cour alors qu'ils disposent de la qualité de membre. La flexibilité de révision du statut pourrait corriger cette règle sans difficulté.

L'influence de l'élargissement sur la structure de la CJCE est incontestable. De nombreuses modifications ont été apportées, cependant, il aurait été utile de revoir la composition des cabinets en les élargissant. En effet, les cabinets restent formés d'un secrétariat de trois personnes et de trois référendaires chargés d'assister le juge dans l'accomplissement de sa mission selon qu'il est désigné comme rapporteur ou qu'il soit membre d'une formation de jugement. L'attribution d'un quatrième référendaire aux cabinets diminuerait sensiblement la charge de travail de chacun et permettrait d'éviter un engorgement source de retard.

2) L'influence de l'élargissement sur les services de la Cour

Dans l'accomplissement de sa mission, la CJCE est assistée de divers services qui, du fait de l'élargissement, ont connu une modification importante par l'augmentation leur personnel, notamment les divisions de la traduction qui s'étaient préparées deux avant la date historique du 1^{er} mai 2004 après laquelle dix nouvelles cellules de traductions ont été créées. Chacune est créée de 25 personnes dont environ 27 pour la division lituanienne.

L'influence de l'élargissement sur les services de la traduction est très importante puisque les affaires peuvent être introduites dans les 20 langues officielles ce qui implique autant de traduction des jugements de la Cour et des conclusions des avocats généraux et n'est pas sans conséquences sur les délais de procédure. Pour décharger les services de traductions, une pratique a été introduite permettant aux avocats généraux de rédiger leurs conclusions dans une des langues "pivots"⁵. Néanmoins, de telles pratiques ne suffiront pas à décharger les services de la Cour. En effet, au terme de l'article 104, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Cour peut faire l'objet de questions préjudicielles dans une procédure fixée dans cette disposition. Ainsi, toutes les ordonnances et les jugements de renvoi doivent faire l'objet d'une traduction pour être communiquées à tous les États pour qu'ils puissent demander une intervention⁶, ce qui, avec 9 nouvelles langues, représente plus de 53 000 pages en plus à traduire chaque année. De plus, la notification des questions préjudicielles ne pouvant pas se faire avant que l'ensemble des traductions ait été effectué, présente une lourde conséquence sur les délais. Néanmoins, on ne saurait retenir l'idée selon laquelle la notification puisse se faire dans une des langues pivots dès lors que les langues officielles sont au nombre de 20. Faudrait-il limiter les langues officielles à celles pivots? Cela ne correspondrait plus à la philosophie du système préjudiciel qui repose sur la volonté d'un

¹ Article 224 CE.

² Vingt-neuf voix pour la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, et vingt sept voix pour l'Espagne.

³ Selon la nouvelle répartition des voix des États au Conseil au 1^{er} novembre 2004.

⁴ La question de la nationalité est désormais réglée puisque le traité de Nice prévoit que la Cour et le TPICE sont composés de juges issus des États membres (article 221 CE et 224 CE) contrairement au silence des anciennes dispositions laissant la possibilité de choisir des juges issus d'autres États. Pour comparaison la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales précise en son article 20 que le nombre de juges doit être égal à celui des Hautes Parties contractantes sans pour autant préciser que les juges doivent être ressortissant de l'un de ces États.

⁵ Anglais, allemand, espagnol, français, italien.

⁶ Article 93 du règlement de procédure de la Cour. L'intervention étant acceptée par ordonnance du Président après avis de l'avocat général et du juge rapporteur.

dialogue. Il ne peut y avoir de dialogue par l'incompréhension. Sous prétexte de faciliter le travail de traduction dans un délai raisonnable, une telle mesure aurait pour seul effet de réduire le nombre d'interventions des États et ne ferait que sonner le glas d'un mécanisme judiciaire que permet la coopération des juges. Toutefois, l'idée a été émise d'établir des résumés des ordonnances de renvoi. Ce mécanisme consisterait à reprendre l'essentiel des éléments présentés par le juge de renvoi. Le résumé serait traduit ensuite dans toutes les langues et notifié aux autorités nationales et serait accompagné de l'ordonnance de renvoi complet dans la langue de procédure. Un tel système permettrait aux autorités nationales de continuer à recevoir les informations de chaque demande préjudicielle introduite tout en déléguant la charge de traduction. Cette solution semblerait présenter certains avantages. Tout d'abord, la procédure serait accélérée, notamment par le recours à une langue pivot pour établir le résumé. Ensuite, la qualité de la traduction se trouverait améliorée du fait de la rédaction du résumé par un juriste linguiste de la Cour qui pourrait résoudre les questions des juristes linguistes d'autres divisions linguistiques en cas de doute. Enfin, les nouveaux États membres pourraient disposer d'une traduction plus rapidement que s'ils devaient attendre une traduction intégrale de l'ordonnance de renvoi effectuée par les nouvelles divisions linguistiques. Cependant, le laconisme propre au résumé risque de rendre difficile la compréhension du cadre factuel et réglementaire de l'affaire au principal et donc de limiter l'importance et la portée de la question posée. Cette volonté d'accélérer et de simplifier la procédure par un système de résumé ne semble pas satisfaisante dans la mesure où elle risque de limiter l'intérêt des États qui ne disposeront pas de tous les éléments. En effet, l'absence ou la concision extrême de tel ou tel élément dans le résumé pourrait suffire à ce qu'un État ne présente pas d'observations en n'ayant pas saisi la portée de telle ou telle problématique. La mise en œuvre, ne serait-ce que temporaire ne semble donc pas opportune. Si l'allongement des délais ne correspond pas à un idéal de justice en créant une certaine insécurité pour les parties À l'inverse, la volonté de réduction des délais à l'excès ne répond pas non plus à la sauvegarde d'un idéal de justice eu égard aux mesures proposées qui risquent d'avoir pour effet de diminuer la pertinence des questions. Mais l'augmentation de moyens humains n'étant pas actuellement possible étant l'augmentation budgétaire de l'ensemble des institutions, il appartient à chacune d'entre elles, dont la Cour d'adapter leurs méthodes de travail.

La lenteur de la CJCE s'explique donc en partie par la surcharge de travail des services de traduction qui doivent faire face à un accroissement sans précédent des demandes. Pour minimiser de tels effets, il a été décidé de procéder à une publication sélective de la jurisprudence, ce qui représente une réduction significative de la charge de travail. C'est ainsi que, du 1^{er} mai au 15 juillet 2004, les formations de jugement ont pris la décision de ne pas faire publier 27 arrêts sur les 70 arrêts rendus pendant la même période, ce qui représente une économie de 4500 pages non traduites. Cette pratique a été renouvelée depuis par la décision de ne pas publier 16 arrêts sur les 53 rendus au mois de septembre 2004, soit une économie de plus de 4000 pages de traduction.

Les autres services tels que celui de la recherche et documentation qui est chargé, entre autres, des notes de droit comparé, a du également être augmenté de dix nouvelles cellules. En revanche, le service des lecteurs d'arrêts, s'assure de l'exactitude de l'interprétation et de l'appréciation des données de l'affaire, n'a pas connu une augmentation aussi exponentielle malgré l'importance de cette activité au sein de la CJCE. Les lecteurs d'arrêts, depuis l'élargissement, ont pu assurer la relecture des projets de motifs dans un délai de deux semaines. Mais il n'est pas certain que le rythme puisse être soutenu par l'augmentation du contentieux.

3) L'influence sur les formations de jugement

L'accroissement des effectifs a fait l'objet de critiques. Il a été notamment soutenu qu'"une augmentation importante du nombre des juges serait susceptible de faire franchir à la formation plénière de la CJCE la frontière invisible séparant une juridiction collégiale d'une assemblée délibérante [ce qui] serait de nature à mettre en danger la cohérence de la jurisprudence"¹.

Le traité de Nice a modifié les formations de jugement en prévoyant des chambres² à 3 ou 5 juges³, la grande chambre⁴ et l'assemblée plénière⁵. Le recours à telle ou telle formation dépend de la difficulté du contentieux. La CJCE siège en grande chambre lorsqu'un État membre ou une institution qui

¹ Rapport sur certains aspects de l'application du Traité sur l'Union européenne, 1995.

² De l'origine à 1958, la Cour siégeait uniquement en formation plénière puis, soit en formation plénière soit en chambre, au nombre de deux, composées de trois membres. Depuis 1979, la composition des chambres est obligatoirement publiée dans le Journal officiel des Communautés européennes, aujourd'hui "Journal officiel de l'Union européenne". Plusieurs décisions ont augmenté le nombre de chambres et changé leur composition: trois chambres de trois juges (décision du 9 octobre 1979, JOCE C 265/8 du 20 octobre 1979); deux chambres supplémentaires, composées de cinq juges par la décision du 5 octobre 1983 (JOCE C 291 du 27 octobre 1983); création d'une sixième chambre par une décision du 19 février 1986 (JOCE C 164/3 du 19 mars 1986).

³ Article 221 CE, sous alinéa 2.

⁴ Idem.

⁵ Article 221 CE, sous alinéa 3.

est partie à l'instance le demande. Elle peut exceptionnellement siéger en assemblée plénière¹ selon certaines dispositions déterminées du traité pour ce faire².

L'innovation introduite par le traité de Nice est l'élection des présidents de chambre à 5 juges pour 3 ans renouvelables une seule fois. Une critique peut être émise quant à la rupture de l'égalité des juges dans la composition des chambres. Cela est manifeste, d'une part au regard de la désignation des présidents de chaque chambre par les juges de la formation, et d'autre part, au regard de la composition de la grande chambre, toujours formée du Président de la CJCE, des présidents des chambres à cinq juges, et d'autres juges selon les conditions établies dans le règlement de procédure.

Néanmoins il faut relativiser cette critique car de telles dispositions permettent de renforcer la politique judiciaire au sein de l'institution permettant de maintenir la cohérence et l'uniformité de la jurisprudence. Les juges entrants ne sont pas pour autant exclus puisque l'accès aux personnes les plus apte à remplir la fonction de président leur est disponible comme en témoigne la désignation du juge maltais M. Anthony Borg Barthet à la présidence de la 6^{ème} chambre. Il est donc important dans une Europe nouvellement élargie à dix États de préserver la stabilité du système judiciaire.

C – La modification des méthodes de travail

La stabilité de l'activité juridictionnelle dans une Europe élargie à dix nouveaux États a nécessité une modification des méthodes de travail de manière à assurer une répartition équilibrée de la charge de travail **(1)** tout en redéfinissant l'objectif des débats qui s'imposent **(2)**, en simplifiant les travaux internes **(3)** et, au besoin, mesure qui fait l'objet de critiques plus importantes, décider ne plus recourir aux conclusions de l'avocat général **(4)**.

1) L'attribution des affaires

La procédure relative à l'attribution des affaires fera l'objet d'une attention particulière³. S'agissant de la modification des méthodes de travail de la CJCE qui y sont relatives, il convient simplement de souligner que l'attribution des affaires "moins importantes" et celles présentant un caractère technique sont réparties de manière équitable entre les cabinets en raison de l'absence, malheureuse, d'une spécialisation des formations de jugement de la CJCE. La transparence de la procédure d'attribution permet à chaque cabinet peut connaître les affaires attribuées aux autres. La répartition équitable de la charge de travail implique que les présidents de chambres à cinq juges reçoivent moins d'affaires que les autres cabinets. Suite à l'élargissement, chaque nouveau cabinet s'est vu attribuer plus d'une vingtaine d'affaires ce qui bien inférieur aux affaires attribuées aux anciens mais dont l'équilibre ne tardera pas à s'établir.

2) La simplification des rapports internes

Les rapports internes désignent le rapport préalable et le rapport d'audience qu'il convient de présenter brièvement pour indiquer les modifications apportées en raison de l'élargissement. Dans chaque affaire où il est désigné en qualité de rapporteur, le juge doit présenter lors de la réunion générale un rapport préalable sur les données de l'affaire sur lesquelles il expose son opinion avec éventuellement la proposition de mesures d'instruction. Le rapport d'audience, ensuite, reprend les moyens allégués par les parties, et est transmis à celles-ci quinze jours avant l'audience. En l'absence d'audience, le juge rapporteur devait rédiger un troisième rapport. Il a été décidé, depuis le mois de mai 2004, de supprimer ce rapport. Cette mesure permet ainsi de délester la charge de travail du juge rapporteur qui peut se concentrer davantage sur les affaires en état et décharger en outre les services de traduction en accélérant ainsi le traitement des dossiers. En outre, l'effort constant de synthétiser au mieux les moyens des parties permet de réduire d'autant la charge de travail des autres cabinets en disposant d'un exposé concis et pertinent sur le litige soumis à la CJCE.

¹ "L'avocat général entendu". Article 95, sous paragraphe 2 du règlement de procédure de la Cour.

² Article 195, sous paragraphe 2, CE relatif à la démission du médiateur, à la demande du Parlement européen, lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave; Article 213, sous paragraphe 2, CE relatif à la démission d'office, à la demande du Conseil ou de la Commission d'un membre de la Commission ou sa déchéance du droit à pension ou d'autres avantages en tenant lieu, en cas de violation des obligations découlant de sa charge; Article 216 CE, relatif à la démission d'un membre de la Commission, à la demande de la Commission ou du Conseil, lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave; Enfin, l'article 247, sous paragraphe 7, CE pour relever de ses fonctions un membre de la Cour des comptes, ou le déclarer déchu de ses droits à pension ou d'autres avantages en tenant lieu, qui a cessé de répondre aux conditions requises ou de satisfaire aux obligations découlant de sa charge.

³ Cf. Deuxième partie, point A, «l'influence par l'accélération de la procédure».

3) Le fonctionnement de la réunion générale

Chaque mardi soir, la CJCE se réunit dans ce que l'on appelait : "réunion administrative", dénommée depuis quelques temps : "réunion générale" au cours de laquelle les juges discutent des affaires. Or, dans une Europe à 25, il eut été difficile de continuer à discuter sur l'ensemble des affaires en raison de leur nombre croissant. La pratique de la CJCE a été modifiée peu de temps avant l'élargissement de manière à évaluer une nouvelle pratique. La décision a donc été prise de ne discuter que des affaires pour lesquelles les juges désirent exprimer une divergence au regard du rapport préalable (formation de jugement, mesures d'instruction). C'est la raison pour laquelle deux listes sont dressées. La première ("liste A") sur laquelle sont inscrites les affaires débattues et une seconde liste (liste "B") qui contient les affaires non discutées.

On peut néanmoins s'interroger sur le bien fondé de certaines décisions de la réunion générale quant à la nécessité de prendre des mesures d'instructions. En effet, s'agissant d'une formation collégiale relative à l'administration des affaires, ne devrait-on pas laisser aux formations de jugement et au juge rapporteur le soin de déterminer les mesures d'instructions ?

II – L'influence de l'élargissement sur l'activité procédurale de la Cour

Mesurer l'influence de l'élargissement sur les activités de la CJCE implique d'étudier, dans un deuxième temps, les modifications apportées au plan fonctionnel telles que l'accélération de la procédure **(A)** et la redéfinition des compétences juridictionnelles **(B)**.

A – L'accélération de la procédure

L'influence sur la procédure par la nécessité de l'accélérer résulte d'un recours aux ordonnances y compris en matière préjudicielle dès lors que la solution au litige peut être clairement déduite de la jurisprudence **(1)** ainsi que par la décision de ne pas recourir aux conclusions de l'avocat général **(2)**.

1) Le recours aux ordonnances

Des moyens ont été mis en œuvre pour accélérer la procédure. Le déroulement de l'instance est réglé par le statut et le règlement de procédure qui distinguent deux phases : l'une écrite et, au besoin, une autre orale. Après l'introduction d'une requête par une partie (États, institutions communautaires, personnes morales ou physiques selon les cas, le Président de la CJCE attribue l'affaire à une chambre et désigne en son sein un juge rapporteur¹ chargé d'étudier le dossier². Le premier avocat général désigne un avocat général qui est consulté sur la nécessité de rendre des conclusions qui seront éventuellement lues au terme de l'audience³.

L'accélération de la procédure résulte d'un recours accentué aux ordonnances. La procédure dont il est question n'est pas celle utilisée en matière de référé, lequel n'est qu'accessoire à la procédure au principal contrairement aux ordonnances étudiées ici qui tendent au règlement du litige et non à prendre des mesures provisoires⁴. En pratique, le texte de l'ordonnance est présenté par le juge rapporteur, après avis de l'avocat général, au cabinet du Président. Depuis l'élargissement, une dizaine d'ordonnances ont été rendues⁵. Les demandes relatives à l'accélération de la procédure ont été formulées dans trois affaires⁶. Il faut relever que le règlement de procédure⁷ n'envisage que les hypothèses où cette procédure aboutie à une décision positive. La question se pose donc de savoir ce qu'il en est lorsque le Président adopte une position contraire au rapporteur. Mais, au préalable, il convient de présenter brièvement cette procédure. Après avoir la proposition de recourir à une ordonnance émise par le juge rapporteur, le Président entend, dans le cadre d'une procédure contradictoire, l'autre partie, puis l'avocat général, et adopte la décision de soumettre l'affaire à une procédure accélérée tout pouvant adopter des motifs autres que ceux présentés par le rapporteur. Néanmoins, la pratique veut que le rapporteur

¹ Le choix discrétionnaire du juge rapporteur par le Président de la Cour se fait de manière à éviter une spécialisation. LORD MACKENZIE STUART, *The Court of Justice: a personal view*, in *European Governmental Studies*, In memoriam J. D. B. Mitchell, London, Sweet and Maxwell, 1983, p. 118 et s., sp. 121).

² Article 9, sous paragraphe 2, règlement de procédure de la Cour.

³ Voir Deuxième partie, point A, sous 2) «la décision de ne pas recourir aux conclusions de l'avocat général».

⁴ Le référé est prévu dans les articles 83 à 90 du règlement de procédure de la Cour.

⁵ Ordonnances du 10 février 2004, *Parlement/Conseil*, C-540/03; du 13 février 2004, *Commission/Conseil*, C-37/04; du 1^{er} avril 2004, *Richert*, C-81/04; du 29 avril 2004, avis 1/04; du 7 mai 2004, *Alliance for natural health e. a.*; du 23 août 2004, *Eman et Sevinger*, C-300/04; du 15 septembre 2004, *Bondi*, C-341/04; du 21 septembre 2004, *Parlement/Conseil*, C-371/04, du 21 septembre 2004, *Parlement/Commission*, C-318/04; et du 24 septembre 2004, *International Air Transport Association e. a.*, C-344/04.

⁶ Affaires C-363/04, *Michaniki*, C-364/04, *Michaniki*, et C-365/04, *Tholos*, en cours.

⁷ Articles 62 et 104 bis du règlement de procédure de la Cour.

prépare le projet d'ordonnance et la propose au cabinet du Président. Or, agir de la sorte revient, sans confondre les fonctions respectives, à fondre la dichotomie des rôles respectifs contrairement aux ordonnances de jonction qui sont généralement préparées par le rapporteur sans que cela dissimule les rôles de chacun d'eux. Mais dans une deuxième hypothèse dans laquelle le Président ne suit pas le rapporteur, les dispositions du règlement de procédure ne prévoient pas le rôle du Président. En pratique, le Président adopte une ordonnance de rejet qui s'oppose alors à la proposition formulée par le rapporteur.

Une autre hypothèse mérite d'être présentée. Il se peut que le juge rapporteur n'émette aucune proposition positive. Le Président est alors dans l'impossibilité d'adopter une mesure positive ce qui en pratique se traduit par une ordonnance du Président qui rejette la demande de la partie requérante ou défenderesse en motivant le défaut d'une urgence particulière mais sans préciser que le juge rapporteur n'a pas formulé de proposition positive. Mais les motifs du juge rapporteur de ne pas faire une proposition positive et la motivation du Président dans son ordonnance peuvent diverger.

L'accélération de la procédure en matière préjudicielle est significative¹. Pour ces dernières, la création d'un échancier a permis de réduire la durée de traitement qui était supérieure à 25 mois. Désormais, chaque affaire fait l'objet d'un préexamen dans un délai de deux semaines après l'introduction de la requête afin de déceler les éventuels problèmes relatifs notamment à l'irrecevabilité de l'ordonnance de renvoi du juge national. Le rapport préalable doit, ensuite, être rédigé dans un délai de 6 semaines. Dans l'un et l'autre cas, les ordonnances prises en vue d'accélérer la procédure et celles prises en matière préjudicielles sont rendues sans conclusions de l'avocat général, mais celui-ci reste entendu².

2) La décision de ne pas recourir aux conclusions de l'avocat général

L'avocat général n'est présent que devant la CJCE bien que le statut du Tribunal de Première Instance prévoit la possibilité pour un juge d'officier en cette qualité³ selon des modalités particulières⁴. L'intitulé de la fonction peut être source de confusion mais la fonction est distincte de celle d'un ministère public. En effet, l'avocat général n'a pas le pouvoir de déclencher la procédure. Par ailleurs, il n'y a aucune hiérarchie entre les huit avocats généraux ainsi qu'avec celui d'entre eux désigné en qualité premier avocat général⁵ chargé de la seule attribution aux avocats généraux⁶. Par ailleurs, L'avocat général n'assiste pas et ne participe pas aux délibérés et ne peut délivrer aucune note après lecture de ses conclusions⁷. L'ensemble de ces conditions correspond aux exigences du respect du procès équitable. L'avocat général a été créé sur le modèle du commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'État français⁸. Il a pour fonction de "présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance des conclusions motivées"⁹.

L'influence de l'élargissement est effective sur les modifications de l'activité des avocats généraux. En effet, leur nombre n'ayant pas été modifié, il a fallu revoir l'exercice de leurs fonctions. Le choix a été celui de supprimer les conclusions systématiques de l'avocat général. C'est ainsi que les affaires qui requièrent l'intervention des conclusions de l'avocat général sont déterminées par le statut comme le prévoit l'article 222, sous paragraphe 2, CE. Cette disposition rompt définitivement avec le principe selon lequel les arrêts sont toujours adoptés après que l'avocat général a rendu ses conclusions.

On aurait pu se montrer critique à l'égard d'une telle mesure en raison de la garantie que présentent les conclusions de l'avocat général. En effet, comment justifier, d'une part, de ne plus recourir aux conclusions alors qu'elles apportent une analyse profonde et impartiale sur les données d'un litige,

¹ Article 104 *bis* du règlement de procédure de la Cour. Cette procédure a fait l'objet d'une première application dans l'affaire relative la fièvre aphteuse dans un délai de trois mois : ordonnance de la Cour, 12 juillet 2001, *Jippes e. a.*, Rec. I-5689.

² Article 62 *Bis*, sous paragraphe 1, et 104 *bis*, sous alinéa 1 du règlement de procédure.

³ Article 46 du Statut de la Cour.

⁴ Articles 17 à 19 du règlement de procédure du Tribunal.

⁵ Article 10, sous paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.

⁶ Article 10, sous paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice.

⁷ Dans ce sens, voir l'opinion partiellement dissidente commune aux juges M. Wildhaber, M. Costa, M. Pastor Ridruejo, M. Kūris, M. Bîrsan, Mme Botoucharova et M. Ugrekhelidze, dans l'affaire *Kress c. FRANCE* (Recueil des arrêts et décisions 2001-VI): «la participation au délibéré de quelqu'un qui a exprimé publiquement son "*opinio juris*" ne va pas, par sa simple présence, alourdir le poids de cette opinion sur les juges ayant à délibérer et à voter. Ou alors c'est faire injure à ces derniers, et leur imputer un manque d'indépendance et d'impartialité» (point 8). BENOIT-ROHMER (F.), Le commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'Etat, l'avocat général auprès de la Cour de justice des Communautés européennes et le droit à un procès équitable: observations sous l'arrêt *Kress /France* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 7 juin 2001 (req. no. 39594/98), *Revue trimestrielle de droit européen*, 2001, n°4, pp. 727-741. BENOIT-ROHMER (F.), L'affaire *Emesa Sugar*: l'institution de l'avocat général de la Cour de justice des Communautés européennes à l'épreuve de la jurisprudence Vermeulen de la Cour européenne des droits de l'homme: commentaire de l'ordonnance de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 février 2000 dans l'affaire C-17/98, *Cahiers de droit européen*, 2001, n°3-4, pp. 403-426.

⁸ Voir notamment: BARAV (A.), Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1974, n°4, pp. 809-826.

⁹ Article 222 CE.

faisant partie intégrante de la jurisprudence en étant publiées dans le Recueil au même titre que les arrêts? Comment continuer à permettre que s'exprime une voix indépendante, suivie ou non par les juges, lesquelles ne peuvent émettre d'opinions dissidentes ou divergentes ? La suppression des conclusions est fortement critiquable car elles présentent une analyse de l'ensemble des éléments de l'espèce et permettent de comprendre l'évolution jurisprudentielle et les justifications d'un revirement¹.

La solution prise a donc été de supprimer la présentation des conclusions motivées sur le contentieux dans les affaires dont l'intérêt est limité c'est à dire dont le débat est nul ou réduit. Le statut de la CJCE a prévu désormais que : "lorsqu'elle estime que l'affaire ne soulève aucune question de droit nouvelle, la CJCE peut décider, l'avocat général entendu, que l'affaire sera jugée sans conclusions de l'avocat général"². La volonté de ne plus recourir aux conclusions se justifiait pour raccourcir les délais de procédure. La critique qui s'impose suite à l'élargissement est le constat que le délai de la procédure, pour les affaires sans conclusions, a été réduit certes mais seulement de moins de deux mois, traduction incluse. L'utilité de la mesure prise a donc des effets pour le moins limités. Cependant, la nécessité de ne plus recourir aux conclusions s'impose dans la mesure où dans une Union à 25 États membres, le traité n'a pas augmenté le nombre des membres destinés à occuper la fonction d'avocat général.

B – La redéfinition des compétences juridictionnelles

L'influence sur l'activité de la CJCE est d'une portée extraordinaire en raison de la redéfinition des compétences juridictionnelles à divers points de vue et qui met en évidence une réorganisation de l'architecture judiciaire suite à la création des chambres juridictionnelles de recours (1), des compétences préjudicielles du TPICE et du nouveau rôle du premier avocat général (2) ou de la possibilité de filtrer les pourvois (3).

1) Les chambres juridictionnelles de recours

Le traité de Nice a également prévu que des chambres juridictionnelles pourront être adjointes au Tribunal dans les conditions prévues à l'article 225 A CE³. La création d'une chambre juridictionnelle en matière de fonction publique, dénommée "Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne" devrait être effective dès 2006⁴, en revanche, la chambre relative aux brevets ne devrait être créée que plus tard, probablement en 2009.

La notion « *d'adjonction* » signifie que les chambres juridictionnelles feront partie de la CJCE et qu'elles participeront pleinement à l'exercice du pouvoir judiciaire communautaire tout en gardant l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Le Conseil statuant à l'unanimité nomme les membres de ces chambres juridictionnelles. Cette nomination sera un acte communautaire susceptible d'un recours juridictionnel devant le Tribunal⁵. Ceci est une différence notable avec la nomination des membres de la CJCE, qui est une décision intergouvernementale non susceptible de recours devant la juridiction communautaire. La compétence de ces chambres ne pourra pas excéder celles de la CJCE. C'est en raison de l'incertitude quant à la nature et l'étendue des domaines de compétence de ces chambres, que l'article 225 A CE dispose que la décision créant une chambre juridictionnelle précisera si les décisions rendues par cette dernière pourront faire l'objet, devant le TPICE, d'un pourvoi limité aux questions de droit ou d'un appel portant sur des questions de fait⁶. On peut s'interroger sur la nécessité pour le Tribunal de siéger à juge unique suite à la suite de la création des chambres juridictionnelles de recours, lesquelles s'imposent en raison du nombre d'affaires pendantes devant le TPICE (environ 999 pour 2003).

¹ Cf. notamment la position retenue par l'avocat général Jacobs dans l'affaire *Charles & Charles*, C-434/03 au sujet du régime fiscal en matière d'acquisition mixte au regard de la jurisprudence antérieure portant sur l'article 17, paragraphe 5, de la directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai, 1977, en matière d'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1).

² Article 20, sous alinéa 5, du statut de la Cour.

³ Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Cour après consultation du Parlement européen et de la Commission ou, sur proposition de la Commission après consultation du Parlement et de la Cour, pourra décider de créer des chambres juridictionnelles qui seront "adjointes" au Tribunal.

⁴ 2004/752/CE, Euratom: Décision du Conseil du 2 novembre 2004 instituant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne JO L 333 du 9 novembre 2004, pp. 7-11.

⁵ ARNAUD (S.) et BERTOLI-CHAPPELART (V.), Mutations de l'organisation juridictionnelle liées à l'élargissement: entre efficacité et perfectibilité, *Epaiscope*, 2004/3, pp. 25-29, sp. 26.

⁶ La création, à court terme, de chambres juridictionnelles n'est prévue que dans le domaine du contentieux de la fonction publique communautaire et dans celui du brevet communautaire. Ce dernier devrait être créé d'ici 2010 au plus tard et se nommerait « Tribunal du brevet communautaire ».

2) Les nouvelles compétences

L'un des influences les plus importants de l'élargissement est celui qui porte sur la redistribution **(a)** et la redéfinition des compétences **(b)** en matière préjudicielle ainsi qu'en matière de recours directs **(c)**.

a) Les compétences préjudicielles du TPICE

La procédure préjudicielle a fait l'objet d'un examen attentif de la part de la Cour depuis le mois d'octobre 2003. Les statistiques indiquaient en effet un accroissement de la durée de procédure, 25.5 mois en moyenne en 2003. Il faut remarquer que la longueur du délai n'est pas imputable aux méthodes de travail de la Cour mais résulte de la surcharge de travail. En effet, comme l'a souligné l'avocat général Jacobs, la jurisprudence publiée pour la seule année 2001 correspond à 19 ans de jurisprudence de la Cour entre 1953 et 1972¹.

Le transfert des compétences préjudicielles au TPI a fait l'objet de vives critiques de la part de certains membres de la Cour dont l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer qui souligne que : « la clé du succès de la compétence préjudicielle a résidé dans la centralisation de la fonction interprétative, qui a facilité l'uniformité. Si d'autres organes y participent, cette unité risque d'être rompue. Lorsque, sur une même notion juridique de droit européen apparaîtront des interprétations divergentes des deux juridictions communautaires, le renvoi préjudiciel aura vécu. Le risque de confusion n'est pas écarté par la circonstance que l'article 225 CE prévoit que le Tribunal se voit attribuer des compétences préjudicielles "dans des matières spécifiques", car tout juriste sait que plusieurs matières partagent des catégories, des institutions et des principes communs, de sorte que la possibilité de divergences n'est pas exclues. La tâche menée à bien dans le cadre préjudiciel correspond à une fonction de préservation du droit, qui a la nature d'un pourvoi en cassation, et il ne peut exister qu'une seule Cour de cassation dans un ordre juridique². Bien que pour l'heure la répartition des compétences préjudicielles n'ai pas été effectuée, cette attribution est critiquable car elle laisse penser qu'une telle répartition des fonctions crée un double degré avec la CJCE en allongeant la procédure et posant des problèmes d'interprétation relatifs à la portée des solutions dégagées en première instance et celle de la Cour. La difficulté est d'autant plus grande par l'indétermination des critères matériels ou organiques permettant de scinder cette compétence. Un tel système serait revenu à créer un juge constitutionnel à deux têtes dont il aurait été donc difficile de concilier les interprétations. La viabilité d'un tel système pouvant tenir dans l'attribution limitée de certaines compétences. C'est la raison pour laquelle le traité de Nice³ a reconnu une telle compétence en limitant les compétences déterminées par le statut liées à un certain degré de complexité. La critique de l'atteinte à la cohérence semble moins pertinente si l'on considère que la compétence préjudicielle déléguée au TPICE, en tant que juge de dernière instance hors hypothèse d'un réexamen⁴, est limitée aux matières que les chambres juridictionnelles sont chargées d'examiner.

Des restrictions ont été apportées. La première est relative à la préservation de la cohérence de la jurisprudence communautaire, d'autant plus difficile avec autant de juges (mais qui est préservée par la composition des formations de jugement). La seconde, tient au rôle du premier avocat général.

b) Le nouveau rôle du premier avocat général

Lorsque le TPICE estime qu'une question préjudicielle peut affecter la cohérence ou l'unité du droit communautaire, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour qu'elle statue. La seconde mesure de sauvegarde tient au rôle confié au premier avocat général qui, lorsqu'il estime qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire, peut proposer à la CJCE, dans un délai de un mois, de réexaminer la décision du TPICE. La Cour dispose d'un mois supplémentaire pour se prononcer sur la nécessité de réexaminer la décision⁵.

Il convient de préciser que de telles mesures demeurent provisoires, après l'adoption des dispositions du statut, puisque le Conseil doit mettre en place une procédure permettant l'évaluation de l'attribution desdites compétences, au plus tard dans les trois ans. Mais à ce jour le statut n'a rien prévu, sans doute dans l'attente d'évaluer, au préalable, la charge de travail effectif par tous les nouveaux recours introduits.

On peut souligner la modification de l'importante modification du rôle du premier avocat général sur le TPICE, mais qui en aucun cas ne saurait constituer un ministère public communautaire agissant dans l'intérêt du droit communautaire puisqu'il ne déclenche aucune procédure mais agit en qualité de "tuteur".

¹ *in* SKOURIS (V.), The european court of justice after enlargement: current trends and future challenges, précité.

² Arrêt de la Cour du 29 novembre 2001, *De Coster*, C-17/00, Rec. I-9445. Conclusions du 28 juin 2001, point 74.

³ Article 225, sous paragraphe 3, CE.

⁴ Article 225, sous paragraphe 2, alinéa 2, CE.

⁵ Articles 225, sous paragraphe 3 CE et 62 du Statut de la Cour.

c) Les compétences en matière de recours directs

Le Conseil¹ a modifié en partie la répartition des compétences juridictionnelles prévue à Nice en matière de recours directs en élargissant les compétences du TPICE. Ainsi, l'article 2, point 31, du traité de Nice a remplacé l'article 225 du traité CE par une nouvelle disposition dont le paragraphe 1, premier alinéa, dispose: «Le Tribunal de première instance est compétent pour connaître en première instance des recours visés aux articles 230 [annulation], 232 [carence], 235 [réparation des dommages causés par la Communauté en matière contractuelle et extra contractuelle], 236 [agents] et 238 [clause compromissoire], à l'exception de ceux qui sont attribués à une chambre juridictionnelle et de ceux que le statut réserve à la Cour de justice. Le statut peut prévoir que le Tribunal de première instance est compétent pour d'autres catégories de recours.»

On peut s'interroger sur le transfert d'autres compétences, notamment pour violation, par voie de manquement, du droit communautaire par les États membres. Le transfert de telles compétences au TPICE est discutable dans la mesure où la violation du droit communautaire sur le fondement des articles 226 CE à 228 CE revêt une dimension constitutionnelle puisque les États doivent justifier de leur comportement eu égard à l'appréciation de la violation d'une norme communautaire. C'est la raison pour laquelle, les États disposent d'une sorte de "privilège de juridiction" auprès de la seule Cour.

Toutefois, un tel transfert ne semble pas aller dans le sens d'une atteinte à la cohérence jurisprudentielle. De tels litiges présentent de nombreuses données factuelles ce qui permet de soutenir la possibilité du transfert au TPICE. Pourquoi d'ailleurs ne pas reprendre ce qu'il a été prévu en matière préjudicielle, à savoir le rôle de "tuteur" du premier avocat général ? Ou plus simplement introduire la possibilité d'un pourvoi ?

3) Le filtrage des pourvois

Enfin, la création des chambres juridictionnelles réorganisera la structure du contentieux, puisque leurs décisions pourront faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit, voire d'un appel sur les questions de fait, devant le TPICE². Les décisions prononcées par le TPICE pourront faire l'objet, à leur tour, à l'instar des questions préjudicielles, d'un réexamen par la Cour de justice lorsqu'un risque sérieux à l'unité et à la cohérence du droit communautaire.

La création de telles chambres constitue un moyen de filtrage non négligeable au regard des statistiques qui révèlent que 121 pourvois ont été introduits en 2003.

III – L'activité de la Cour repensée par le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Dans un troisième temps, ce mouvement irréversible et nécessaire des modifications liées à l'élargissement s'est confirmé dans le traité de Constitution pour l'Europe³ qui, sans être d'une extrême souplesse quant à certaines modifications structurelles, ce qui peut se comprendre dans une Europe élargie mais qui semble inadaptée, permet néanmoins de se représenter une nouvelle architecture judiciaire. Ces modifications se réalisent dans le respect des droits fondamentaux de la procédure mais la teneur des dispositions nous oblige à nous interroger sur la garantie de l'indépendance des juges **(A)**. L'ensemble des autres modifications a pour objet de raccourcir la procédure **(B)** tout en élargissant les compétences juridictionnelles **(C)**.

A – La garantie de l'indépendance des futurs juges

La refonte du système judiciaire est d'abord celle de la dénomination de l'institution. Sous une appellation générique de «Cour de justice de l'Union européenne», elle comprend : la Cour de justice (ex CJCE), le Tribunal (ex TPICE) et les tribunaux spécialisés (ex chambres juridictionnelles)⁴ qui se voient d'ailleurs appliquer le statut⁵. Les modifications importantes portent sur la nomination des membres.

L'apport du traité établissant une Constitution pour l'Europe a sensiblement modifié les conditions de nomination des juges par la création et la consultation d'un comité de personnalités⁶. Son existence

¹ Décision du Conseil 2004/407/CE du 26 avril 2004 portant modification des articles 51 et 54 du protocole sur le statut de la Cour de justice, JOUE du 29 avril 2004, L 132/5.

² Article 225, sous alinéa 3 CE.

³ KATUOKA (S.), *Peculiarities of the EU Constitution*, contribution à la conférence internationale, "The first year of membership in the EU: legal issues", Vilnius, 25 et 26 novembre 2004.

⁴ Article I-29, sous alinéa 1, du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

⁵ Article III-360 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

⁶ Article III-353 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

semble être justifiée pour des raisons de transparence où la réciprocité diplomatique des représentants des gouvernements ne permet plus exclusivement de nommer telle personnalité avant que le comité l'ait préalablement entendue¹. On peut néanmoins s'interroger sur la garantie de l'indépendance de l'impétrant eu égard à la composition dudit comité formé d'anciens membres de la Cour et du Tribunal ainsi qu'un juriste proposé par le parlement européen. On peut se méfier de la possibilité laissée au parlement d'émettre une telle proposition. Agissant de la sorte, il participe indirectement à la nomination des juges. Certes, une telle procédure qui ne conditionne pas la nomination selon les sensibilités politiques n'est pas attentatoire à l'indépendance. Toutefois, le pouvoir ainsi reconnu au parlement est dangereux car s'il évolue dans le sens de sa participation directe, cela constituera assurément une garantie de transparence de la procédure de nomination mais certainement pas d'indépendance du juge.

B – La volonté d'écourter la procédure

La révision du traité sur l'Union européenne a permis en effet de sanctionner les États au moyen d'une pression financière². La procédure³ oblige la Commission à émettre un avis motivé à l'État lui demandant de se conformer à la décision dans un délai déterminée pour pouvoir ensuite saisir la Cour en vue d'une sanction. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe améliore sensiblement le mécanisme de sanctions financières⁴ contre un État en cas de non-exécution d'un arrêt de la Cour de justice en permettant la commission de saisir directement la Cour⁵. Par ailleurs, une demande de sanction financière peut être jointe directement à celle tendant à la reconnaissance d'un manquement pour non transposition d'une directive. Actuellement, la Cour doit se prononcer sur le manquement, ce n'est que par une nouvelle saisine qu'elle peut infliger une sanction financière pour la non exécution de son arrêt.

C – L'élargissement des compétences juridictionnelles

L'influence de l'élargissement par l'accroissement du contentieux ne fait pas obstacle à l'attribution de nouvelles compétences ce qui s'explique par le principe d'une Union de droit. Ces attributions relèvent d'une certaine souplesse. Ainsi en est-il dans l'attribution de compétences en matière de propriété intellectuelle à la Cour puisque le Conseil statuera pour ce faire à la majorité qualifiée⁶ et non pas à l'unanimité comme il le fait actuellement. En outre l'exigence de ratification disparaît. Cette exigence s'explique en raison de la nature de l'acte qui est obligatoire dans tous ses éléments⁷. Ainsi, un État qui serait défavorable à une telle mesure s'expose à un manquement⁸. Le rôle de la Cour dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice est également accru. C'est la raison pour laquelle le traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit que la Cour peut "statuer dans les plus brefs délais"⁹ garantissant de la sorte le bon fonctionnement de ce domaine et donc en sauvegardant les intérêts des citoyens. Cette disposition devrait aboutir à l'établissement d'une procédure lui permettant d'agir dans cette voie sur les questions préjudicielles qui seront posées à la juridiction communautaire dans ce domaine.

Par ailleurs, cette exigence d'une Union de droit obligera la Cour à faire face à une charge de travail accrue en raison de l'élargissement des possibilités de recours par les particuliers qui n'auront plus besoin d'être directement et individuellement concernés puisqu'ils pourront contester des actes qui ne les concernent pas individuellement¹⁰. On revient donc à la solution qui semblait se dégager des conclusions de l'Avocat général Jacobs¹¹, non suivies par la Cour, dans l'affaire *UPA et Jego Quere contre Conseil* ayant donné lieu à l'arrêt du 25 juillet 2002¹².

¹ Article III-357 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

² Arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, *Commission contre Grèce*, C-387/97, Rec. I-5047.

³ Article 228, sous paragraphe 2, alinéa 2 et 3 CE.

⁴ La Cour doit se prononcer sur la question de savoir si les sommes, amendes ou astreintes, sont cumulables (affaire C-304/02, *Commission contre France*, en cours).

⁵ Article III-362 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

⁶ Article III-364 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

⁷ La loi européenne est un acte normatif de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicables dans les États correspondants, elle correspond à un règlement.

⁸ L'État pouvant exciper de l'illégalité de la loi européenne conformément à l'article III-378 de la Constitution.

⁹ Article III-369 du traité constitutionnel.

¹⁰ CYGAN (A.), The legal implications of enlargement for the EU institutions, *ERA-FORUM*, n°3, 2004, pp.337-354, sp. 352 et s.

¹¹ Conclusions du 21 mars 2002, C-50/00 P, Rec. 2002, p. I-6677, point 63 et suivants. Pour une approche approfondie cf. SCHWARZE (J.), The legal protection of the individual against regulations in European Union law : remarks on the ECJ judgment in the case UPA of 25 July 2002 in view of the European constitutional reform, *European public law*, 2004, vol. 10, issue 2, pp. 285-303.

¹² C-50/00 P, Rec. 2002, p. I-6677.

Conclusion

Le partage de valeurs communes est la clef de voûte des élargissements de l'Europe communautaire dont le dernier est significatif eu égard au passé, à la fois commun et très spécifique, des nouveaux adhérents. Le bilan qui peut être dressé à l'heure actuelle est limité. L'on retiendra qu'en 2004, 600 affaires ont été clôturées par voie de jugements ou d'ordonnances. Les données statistiques révèlent en outre une réduction de 2 mois sur le traitement des affaires. On peut néanmoins estimer à court terme une augmentation de 750 affaires introduites à la Cour pour 2005 ce qui ramènera la juridiction à une situation antérieure à 2004¹. C'est la raison pour laquelle la nécessité de modifier l'architecture se confirme pour sauvegarder l'efficacité du système tout en maintenant le multilinguisme de manière à renforcer les liens entre la Cour de justice et les citoyens européens dont 52% en 2004, selon les résultats des derniers sondages Eurobaromètre², font confiance à la juridiction communautaire³. La confirmation de la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire s'est confirmée au cours des quatre dernières années⁴. Cependant, il est curieux de constater la faiblesse de l'indice de confiance de 44% des nouveaux États membres sur le très court terme post adhésion⁵. La moyenne de l'indice de chaque indice des 25 États est de 51%.

Les modifications apportées sont donc d'une grande importance car elles reconfigurent le système judiciaire toujours en sauvegardant les droits fondamentaux procéduraux. Cependant, l'accélération la procédure pour éviter un engorgement du contentieux ne s'est pas réalisée dans la simplicité. En définitive, il semble quelque peu prématuré de saisir l'ensemble des effets de l'élargissement. Néanmoins, l'ensemble des modifications témoigne de l'importance des effets liés à l'adhésion des dix nouveaux États.



Europos Sąjungos plėtros įtaka Europos Bendrijų Teisingumo Teismo veiklai

Stéphane Arnaud

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas

Pagrindinės sąvokos: Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, Europos Sąjungos teisminės institucijos, Europos Sąjungos teisė, Europos Sąjungos plėtra.

SANTRAUKA

Šiuo metu dar neįmanoma tiksliai nustatyti visų naujausiojo ES plėtros etapo padarinių, tačiau paskutinių Bendrijų teisės normų pakeitimų, padarytų Teisingumo Teismo atžvilgiu, pakanka norint apskritai apibūdinti 2004 m. gegužės 1 d. įvykusio ES plėtros etapo įtaką Europos Bendrijų Teisingumo Teismo veiklai.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas kaip svarbiausioji ES teisminė institucija turėjo prisitaikyti daugeliu atžvilgių, tačiau šis procesas dar nėra baigtas. Todėl Teisingumo Teismo statutas ir Procedūros reglamentas numato galimybę ateityje, esant reikalui, supaprastinta tvarka atlikti būtinus Teismo procedūros pakeitimus ir garantuoti tolesnį šios teisminės institucijos veiklos efektyvumą.

Struktūriniu požiūriu Teisingumo Teismo teisėjų skaičiaus padidėjimas nuo 15 iki 25 lėmė teisėjų kolegijų sudarymo tvarkos pakeitimus. Atsižvelgiant į tai, kad buvo paskirta 10 naujų teisėjų, teisėjų kolegijos buvo išplėtos, kartu proporcingai paskirstant visų Teismo narių darbo krūvį. Be to, būtinybė išsaugoti „piliečių Europai“ reikalingą kalbų įvairovę, buvo įgyvendinta proporcingai naujų valstybių narių skaičiui išplečiant Teismo vertimų padalinius. Tačiau norint sutrumpinti ar bent išsaugoti ligšiolinius procesinius terminus visų šių priemonių neužteko. Todėl reikėjo iš dalies pakeisti Europos Bendrijų Teisingumo Teismo procedūros taisykles. Nuo šiol ši ES teisminė institucija nesudėtingą bylą gali išspręsti be generalinio advokato išvadų arba nuspręsti išnagrinėti bylą priimant

¹ 603 affaires ont été jugées en 2004 contre 503 affaires introduites la même année.

² L'Eurobaromètre constitue un sondage standardisé effectué par la Commission européenne. "56% des citoyens européens sont heureux d'appartenir à l'UE", *Bulletin Quotidien Europe*, n°8847, mardi 14 décembre 2004, p. 18.

³ L'indice de confiance pour les autres institutions en 2004 est en progression: 52% pour la Commission et 57% pour le Parlement européen.

⁴ Entre 2000 et 2004, la confiance dans l'institution judiciaire est passée de 46 à 52%. Le taux d'augmentation doit être souligné pour la Suède (24%), la Grèce (12%), l'Allemagne (11%). En revanche, l'indice est en baisse pour d'autres comme les Pays-Bas (-11%), l'Irlande (-4%) et la France (-3%).

⁵ Il est intéressant de souligner les valeurs extrêmes relevées pour Chypre avec 76% contre 25% pour la République Tchèque.

motyvuotą nutartį. Reikia pripažinti, kad tokių priemonių efektyvumas vis dėlto yra ribotas, kadangi nepaisant to, kad pirmaisiais naujausiojo ES plėtros etapo metais jos statistiškai leido sumažinti nenagrinėtų bylų skaičių, tačiau jau padaryti pakeitimai, atsižvelgiant į spartų ir besitęsiantį kreipimąsi į Liuksemburgo teismą augimą, ateityje nesumažins šios teisminės institucijos darbo krūvio. Europos Sąjungos teisminių institucijų kompetencijos perskirstymas, įkuriant Europos Sąjungos tarnautojų teismą, Europos Sąjungos patentų teismą bei numatant galimybę įkurti kitus specializuotus teismus, turėtų prisidėti prie racionalaus bylų sprendimo.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismo darbo rezultatai, pasiekti praėjusiais metais, atspindi akivaizdų ES plėtros poveikį Teismo veiklai. Nors Teisingumo Teismo funkcionavimas buvo iš anksto ir laipsniškai tobulinamas prieš naujausiąjį ES plėtros etapą, tačiau kai kurie instituciniai pokyčiai ir teisinio reglamentavimo pakeitimai dar būtini. Sutartis dėl Konstitucijos Europai puikiai įsilieja į šį dinamišką procesą. Siekiant sutrumpinti teisminį procesą, dar turi būti modifikuota ES teisminių institucijų kompetencija išlaikant pagarbą pagrindinėms procesinėms teisėms.

Jau dabar yra padėti tvirti teisiniai pagrindai, užtikrinsiantys Europos Sąjungos teisminių institucijų tolesnį efektyvumą ir tinkamą pasiruošimą kitiems ES plėtros etapams.

