



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 13 mars 2023
(OR. fr)

7321/23

Dossiers interinstitutionnels:
2022/0906 (COD)
2023/0070 (COD)

JUR 190
COUR 2
INST 57
CODEC 351

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 mars 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 135 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION sur le projet de modification du Protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, présenté par la Cour de justice le 30 novembre 2022

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 135 final.

p.j.: COM(2023) 135 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.3.2023
COM(2023) 135 final

2023/0070 (COD)

AVIS DE LA COMMISSION

**sur le projet de modification du Protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de
l'Union européenne, présenté par la Cour de justice le 30 novembre 2022**

AVIS DE LA COMMISSION

sur le projet de modification du Protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, présenté par la Cour de justice le 30 novembre 2022

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 281, deuxième alinéa,

1. Le 30 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a soumis au Parlement européen et au Conseil une demande au titre de l'article 281, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE ») de modifier le Protocole n° 3 sur le Statut de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après le « statut »). Le volet principal de cette demande consiste à faire usage de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, premier alinéa, TFUE et à transférer au Tribunal la compétence pour connaître des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 267 dudit traité dans certaines matières spécifiques, déterminées par le statut. Un nouvel article 50ter serait inséré dans le statut à cette fin. Le deuxième volet consiste en la proposition d'élargir le mécanisme d'admission préalable des pourvois prévu à l'article 58bis du statut, disposition qui serait consolidée et remplacée. Ces deux volets sont accompagnés d'une proposition de modification ponctuelle de l'article 50 du statut portant sur la composition des chambres du Tribunal.

I. Considérations générales

2. Ainsi que la Cour de justice l'explique dans sa demande et dans le mémorandum explicatif qui l'accompagne, le volet principal de cette demande s'inscrit dans le prolongement de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union décidée en 2015, ayant mené au doublement du nombre de juges du Tribunal¹. La Cour de justice met en avant l'accroissement significatif du nombre de demandes préjudicielles et l'allongement progressif de la durée des procédures. La Cour souligne également que le renforcement du Tribunal, voulu par ladite réforme, est à présent pleinement achevé et que le Tribunal a commencé à adapter ses méthodes de travail afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des procédures qui relèvent de sa compétence. En ce qui concerne le deuxième volet de la demande, la Cour propose d'élargir le mécanisme, introduit en 2019², d'admission préalable des pourvois formés contre les arrêts ou ordonnances du Tribunal pour y inclure, d'une part, d'autres chambres de recours indépendantes des organes ou organismes de l'Union européenne et, d'autre part, les affaires visées à l'article 272 TFUE relatives à l'exécution d'un contrat comportant une clause compromissoire.
3. La Cour de justice justifie cette demande par la nécessité de permettre aux deux juridictions de remplir pleinement les missions qui leur sont imparties par les traités, compte tenu des évolutions décrites au point précédent.

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 L 341 du 24.12.2015, p. 14).

² Règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2019 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (JO L 111 du 25.04.2019, p. 1).

4. La Commission partage entièrement l'objectif recherché par cette réforme.
5. Il est en effet essentiel que la Cour de justice soit en mesure de remplir pleinement son rôle d'organe juridictionnel suprême de l'Union. Pour ce faire, elle doit pouvoir se concentrer davantage sur les affaires qui soulèvent des questions fondamentales pour l'ordre juridique de l'Union, en étant en mesure de consacrer toutes les ressources indispensables au traitement de ces affaires et, en particulier, lorsque cela s'avère nécessaire, en étant en mesure d'approfondir le dialogue avec les juridictions nationales, y compris de dernier ressort, pour assurer l'unité de l'ordre juridique de l'Union.
6. Par ailleurs, il paraît indispensable que non seulement les ressources supplémentaires du Tribunal qui résultent de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union mais aussi l'expertise qui est propre au Tribunal de gérer des affaires techniques et complexes soient pleinement mises au service des justiciables.
7. Pour ces raisons et compte tenu de l'accroissement continu du nombre de demandes préjudicielles, qui doivent être traitées avec célérité pour permettre aux juges nationaux de garantir aux justiciables le respect du droit à un recours effectif, la Commission partage l'avis de la Cour de justice selon lequel, malgré les difficultés inhérentes à une telle opération, il est devenu nécessaire que la compétence de répondre aux demandes préjudicielles soit partagée entre la Cour de justice et le Tribunal. La Commission formule toutefois ci-après certains commentaires sur ce volet principal de la demande soumise par la Cour de justice.
8. En ce qui concerne le deuxième volet de la réforme et la modification ponctuelle de l'article 50 du statut, la Commission n'a pas de remarque particulière à formuler et est en mesure de donner un avis favorable à ce sujet.

II. Sur le transfert au Tribunal de la compétence pour connaître des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 267 TFUE dans certaines matières spécifiques

II.1 Quant au choix et à la délimitation des matières spécifiques

9. Dans son choix des matières spécifiques, la Cour de justice explique avoir été guidée par quatre paramètres, à savoir, premièrement, la nécessité que ces matières soient clairement identifiables et suffisamment détachables, deuxièmement, qu'elles soulèvent peu de questions de principe, troisièmement, qu'il existe déjà un socle important de jurisprudence et, quatrièmement, que ce choix permette de transférer un nombre de renvois préjudiciels suffisamment important. Sur la base de ces paramètres, la Cour de justice a identifié les matières spécifiques suivantes: le système commun de taxe sur la valeur ajoutée ; les droits d'accise ; le code des douanes et le classement tarifaire des marchandises dans la nomenclature combinée ; l'indemnisation et l'assistance des passagers ; ainsi que le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
10. La Commission approuve le choix des paramètres employés par la Cour de justice. Ajouter d'autres paramètres, tels que l'absence de répercussions budgétaires importantes des affaires relevant des matières spécifiques en question, mettrait en péril l'objectif de transférer au Tribunal un nombre suffisamment important d'affaires préjudicielles pour décharger la Cour de justice et pour permettre au Tribunal de développer une pratique réelle et significative. Aussi, la Commission

accueille favorablement le choix des matières spécifiques identifiées. En particulier, il existe en effet dans ces domaines un socle important de jurisprudence sur lequel le Tribunal pourra se fonder, même si, comme cela est le cas pour tous les domaines du droit de l'Union, ces domaines sont susceptibles de faire l'objet de changements législatifs pouvant amener le Tribunal à développer une jurisprudence nouvelle³.

11. La Commission approuve l'approche proposée par la Cour de justice de ne pas établir de distinction entre des demandes préjudicielles en interprétation et en validité.
12. En ce qui concerne la délimitation desdites matières spécifiques, il pourrait être souhaitable d'explicitier plus clairement les matières dans lesquelles une compétence préjudicielle est transférée au Tribunal, tout en gardant la flexibilité nécessaire pour assurer que ces matières soient délimitées de façon à permettre une attribution en intégrant l'évolution de l'acquis. Cet objectif pourrait par exemple être atteint par une description abstraite mais suffisamment précise, dans les considérants du règlement proposé, des différentes composantes de chaque matière spécifique concernée au moment de l'adoption de la réforme par le législateur.
13. Dans tous les cas, il pourrait être rappelé que la décision de transfert d'une affaire préjudicielle entrante est sans préjudice d'une décision que le Tribunal serait amené à prendre en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFEU et des dispositions précises qui devraient être introduites dans le règlement de procédure du Tribunal à cet égard.

II.2 Quant à la condition qu'une demande préjudicielle relève « exclusivement d'une ou plusieurs des matières spécifiques »

14. La Cour de justice propose que le Tribunal devienne compétent pour connaître des demandes préjudicielles qui relèvent « exclusivement d'une ou plusieurs des matières spécifiques », de sorte qu'une demande préjudicielle qui comporterait des questions relevant à la fois de ces matières spécifiques et d'autres matières resterait à la Cour de justice.
15. La Commission partage cette approche dans son principe. Cependant, elle estime qu'il serait souhaitable de clarifier, de préférence dans les considérants du projet de règlement, ce que signifie « exclusivement d'une ou plusieurs des matières spécifiques » dans la situation qui se présente régulièrement, où une demande préjudicielle comprend des questions d'interprétation ou de validité de dispositions d'un acte de l'Union relevant d'une ou plusieurs des matières spécifiques ainsi que des questions d'interprétation de dispositions du droit primaire, de principes généraux de droit ou de la Charte.
16. Selon la Commission, ne devrait pas faire l'obstacle au transfert au Tribunal le fait qu'une demande préjudicielle requiert une interprétation des règles relevant des matières spécifiques qui soit conforme au droit primaire ou au droit international, voire lorsque la demande inclut une question portant sur un acte juridique spécifique ayant, en substance, un contenu équivalent à des principes généraux de droit ou de la Charte.

³ Cela pourrait notamment être le cas à la suite de l'adoption du nouveau Code des douanes, remplaçant le Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, OJ L 269 p. 1.

17. En revanche, une demande préjudicielle qui soulève des questions qui ne portent pas, en tant que telles, sur l'interprétation d'un acte relevant d'une de ces matières spécifiques mais sur, par exemple, des dispositions du droit primaire, de principes généraux de droit ou de la Charte devrait rester de la compétence de la Cour de justice même si le cadre juridique de l'affaire au principal relève d'une de ces matières spécifiques. La même approche devrait être suivie lorsqu'un juge de renvoi soumet à la fois des questions d'interprétation ou de validité de dispositions d'un acte de l'Union relevant d'une ou plusieurs des matières spécifiques ainsi que des questions autonomes d'interprétation de dispositions du droit primaire, de principes généraux de droit ou de la Charte.
18. Enfin, il serait également souhaitable de préciser les modalités d'attribution pour les demandes préjudicielles qui, en plus des questions relevant d'une ou plusieurs des matières spécifiques soulèvent, explicitement ou implicitement, des questions de compétence de la Cour de justice ou de recevabilité (conditions prévues à l'article 267 TFUE et au règlement de procédure). La Commission aurait tendance à ne pas voir de raisons impératives plaiderant contre un transfert de telles demandes au Tribunal, les conditions de compétence de la Cour de justice ou de recevabilité des renvois préjudiciels devant être dorénavant appliquées par les deux juridictions.

II.3 Quant à la procédure de transfert

19. Quant à la procédure de transfert, le projet de règlement se limite à prévoir que toutes les questions préjudicielles seront introduites devant la Cour de justice qui transmettra, individuellement, les demandes préjudicielles relevant des matières spécifiques au Tribunal après avoir vérifié que les conditions discutées aux points précédents soient remplies selon les modalités prévues dans le règlement de procédure de la Cour de justice.
20. La Commission n'a pas d'objections à formuler quant à cette règle de base relative à la procédure de transfert.

II.4 Quant aux modalités et à la procédure applicable au traitement des demandes préjudicielles par le Tribunal

21. La Cour de justice propose que le Tribunal connaisse des demandes préjudicielles qui lui sont transférées dans des chambres désignées à cet effet, et ce selon les modalités prévues dans le règlement de procédure du Tribunal. La Cour propose également qu'un avocat général soit désigné dans toutes les affaires, là encore selon les modalités prévues dans le règlement de procédure du Tribunal, étant entendu que cette désignation n'impliquera pas la présentation systématique de conclusions dans toutes les affaires.
22. La Commission est favorable à une plus grande spécialisation des chambres du Tribunal. Cela est d'autant plus important que le traitement des questions préjudicielles qui lui seront transférées exigera, outre une expertise particulière dans les matières spécifiques, une maîtrise des modalités de la procédure préjudicielle, procédure qui diffère sensiblement de celles dont le Tribunal a été en charge jusqu'à ce jour. La Commission estime que cette réforme pourrait être l'occasion pour le Tribunal de poursuivre sa réflexion sur l'introduction généralisée d'une certaine spécialisation des chambres.

23. Ensuite, la Commission estime que le Tribunal devrait reprendre dans son règlement de procédure, et effectivement appliquer en pratique, toutes les modalités procédurales permettant de traiter les demandes préjudicielles avec célérité dont, notamment, la possibilité de juger une affaire sans audience ou sans conclusion de l'avocat général ou par voie d'ordonnance motivée. Aussi, la Commission estime qu'il serait particulièrement opportun que le Tribunal adopte une pratique assurant que, dans les affaires dans lesquelles des conclusions sont effectivement rendues, elles le soient très rapidement après l'audience, s'il y en a une, de sorte à ne pas retarder la délibération de l'affaire et la décision du Tribunal.
24. Enfin, en ce qui concerne la désignation des avocats généraux, la Commission n'a pas, en tant que tel, d'objections à formuler sur la disposition proposée par la Cour dans le projet de modification du statut. Or, la Commission estime qu'il conviendra de prêter une attention particulière aux modalités de désignation des avocats généraux qui seront choisis parmi les juges du Tribunal, conformément à l'article 49 du statut. Parmi les options possibles, la Commission suggère d'explorer celle qui consiste à prévoir qu'un juge appartenant à une chambre autre que celle à qui la demande a été attribuée remplisse pendant une certaine période, qui ne devrait pas être plus courte que trois années, le rôle d'avocat général, soit pour tous les renvois préjudiciels attribués à cette chambre, soit pour les renvois préjudiciels relevant d'une ou plusieurs des matières spécifiques.

III. Conclusions

25. La Commission émet un avis favorable sur le projet de modification du Protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, présenté par la Cour de justice le 30 novembre 2022.