



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.9.2011  
COM(2011) 596 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 30.9.2011**

**sur les demandes de modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne,  
présentées par la Cour**

## AVIS DE LA COMMISSION

du 30.9.2011

### sur les demandes de modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, présentées par la Cour

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 257, premier alinéa, et 281, deuxième alinéa,

1. Par deux demandes du 28 mars 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a proposé plusieurs modifications de son statut ainsi que l'adoption d'un règlement relatif aux juges par intérim du Tribunal de la fonction publique. Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ces dispositions devront, pour la première fois, être adoptées par le Parlement européen et le Conseil statuant conformément à la procédure législative ordinaire.
2. Les modifications proposées affectent à des degrés divers les trois juridictions qui composent actuellement la Cour de justice de l'Union européenne, à savoir la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique.
3. S'agissant de la Cour de justice proprement dite, les modifications visent à créer la fonction de vice-président de la Cour et à déterminer les tâches qui lui incombent (articles 9bis nouveau et 39, deuxième alinéa), à modifier la composition de la grande chambre (article 16, deuxième alinéa), à augmenter le quorum pour les délibérations de la grande chambre et de l'assemblée plénière (article 17, troisième et quatrième alinéas), ainsi qu'à supprimer la lecture, à l'audience, du rapport présenté par le juge rapporteur (article 20, quatrième alinéa)
4. Pour ce qui concerne le Tribunal, afin de faire face à l'augmentation de sa charge de travail et à l'accroissement de la durée du traitement des affaires qui en découle, il est proposé d'augmenter le nombre de juges pour le porter à 39 (article 48).
5. Quant au Tribunal de la fonction publique, la Cour demande que lui soient adjoints trois juges par intérim auxquels il pourrait être recouru en cas d'empêchement de longue durée d'un juge (modification de l'article 62 quater et de l'annexe I du statut et adoption d'un règlement spécifique au Tribunal de la fonction publique).
6. Enfin, une dernière modification est proposée qui affecterait les trois juridictions de la même façon, à savoir la suppression de la disposition relative aux délais de distance (suppression de l'article 45, premier alinéa), ce qui entraînerait in concreto la disparition du délai forfaitaire de dix jours qui s'ajoute actuellement aux délais de procédure.
7. La Cour propose une entrée en vigueur immédiate de plusieurs de ces modifications, en particulier de l'augmentation du nombre de juges au Tribunal. Par exception, trois changements relatifs à la Cour de justice, à savoir la création du poste de vice-président, la modification de la composition de la grande chambre et l'adaptation du

quorum des délibérations, ne trouveraient à s'appliquer qu'à partir du premier renouvellement partiel de la Cour.

8. La Commission salue l'initiative de la Cour consistant à soumettre au législateur des modifications à son statut. En effet, tant la nature que le volume du contentieux devant les juridictions de l'Union ont profondément évolué au cours des dernières années, en raison notamment du développement du droit de l'Union dans des domaines nouveaux ainsi que de l'augmentation du nombre d'États membres de l'Union. L'élargissement de l'Union a également fortement influencé la structure interne des juridictions, en particulier par l'accroissement du nombre de leurs membres ainsi que du nombre de langues pouvant être utilisées dans le contentieux. Enfin, d'autres évolutions sont également prévisibles à court ou moyen terme, notamment à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Tous ces développements nécessitent une adaptation de l'organisation, des moyens et des modalités de fonctionnement des juridictions afin qu'elles puissent y répondre de façon efficace.
9. Dans les exposés des motifs qui accompagnent ses demandes, la Cour de justice élabore une analyse approfondie de la situation actuelle, des exigences de réforme qui s'imposent et des solutions pouvant permettre de satisfaire à ces exigences. La Commission partage très largement cette analyse.
10. Les propositions de la Cour appellent néanmoins une réflexion approfondie car elles sont susceptibles d'influencer durablement le visage de la justice au sein de l'Union. Une modification du statut d'une juridiction n'est jamais anodine, car ce statut est le socle sur lequel repose la légitimité de ses décisions. Le statut doit protéger l'indépendance, l'impartialité et l'autorité de la juridiction tout en permettant un accès effectif à la justice, par la garantie d'une activité efficace et diligente.
11. La Commission expose ci-après en détails à l'attention du législateur les motifs qui l'amènent à appuyer les propositions de la Cour tout en suggérant, sur certains points, des adaptations et compléments.
12. La Commission est consciente des conséquences budgétaires des propositions de la Cour. Elle souhaite néanmoins souligner, d'une part, que l'octroi d'une protection juridictionnelle effective, y compris par une justice rendue dans des délais raisonnables, constitue un impératif de premier ordre et, d'autre part, que les conséquences économiques négatives d'une justice inefficace, même si elles ne sont pas aussi visibles qu'une augmentation budgétaire, sont très probablement plus coûteuses que celle-ci.

### **Modifications relatives à la Cour de justice**

13. Pour ce qui concerne la Cour de justice proprement dite, la **création de la fonction de vice-président** apparaît justifiée. Comme la Cour l'indique, la charge de travail de son président s'est fortement accrue au fil du temps et il apparaît utile qu'il puisse être remplacé ou assisté par un vice-président dans l'exercice de ses fonctions.
14. Le président de la Cour assume en effet des fonctions nombreuses, dont l'exercice est crucial pour le bon fonctionnement de la juridiction. A cet égard, la Commission souhaite insister sur l'importance d'une expédition diligente des procédures en référé

et des pourvois sur référé dont le président de la Cour assume la responsabilité principale. Que ce soit en première instance ou sur pourvoi, il est crucial que les demandes de sursis ou d'autres mesures provisoires soient traitées dans les délais les plus brefs. À défaut, la conduite tant des opérateurs économiques que des États membres et des institutions de l'Union risque d'en être gênée. Il est arrivé que certains pourvois formés contre des ordonnances en référé du tribunal ne soient réglés qu'après de longues périodes, parfois supérieures à une année. Des délais de cet ordre de grandeur sont difficiles à concilier avec le principe d'une protection juridictionnelle provisoire effective. La création de la fonction de vice-président devrait contribuer à une amélioration de la situation de ce point de vue.

15. Les conditions dans lesquelles le président de la Cour pourrait être remplacé par le vice-président appellent certaines observations. Selon la proposition de la Cour, le remplacement du président aurait lieu "en cas d'empêchement ou de vacance de la présidence, ou à sa demande". Ce libellé de l'article 9bis implique que, outre les cas d'empêchement, le président disposerait d'un pouvoir discrétionnaire pour solliciter son remplacement au cas par cas, et ce pour tout type de tâche, qu'elle soit juridictionnelle, protocolaire ou administrative. Toutefois, pour le cas particulier de la procédure en référé, le nouvel article 39, deuxième alinéa, tel que proposé par la Cour, n'envisage un remplacement qu'"en cas d'empêchement du président", et non à sa demande. Cette disposition spécifique de l'article 39 doit probablement être interprétée comme une dérogation à la règle générale de l'article 9 bis qui permet le remplacement du président à sa demande.
16. La Commission considère qu'il est justifié que le choix du juge chargé de garantir la protection juridictionnelle provisoire reste un choix objectif, à savoir le président sauf s'il en est empêché. Il ne serait pas opportun que le président puisse décider de manière discrétionnaire et au cas par cas de se faire remplacer dans les procédures en référé. La Commission estime toutefois que ce raisonnement est valable pour l'exercice de l'ensemble des activités juridictionnelles du président (à savoir non seulement la compétence pour statuer en référé et en pourvoi sur référé mais également la présidence des audiences et des délibérations de l'assemblée plénière et de la grande chambre). A titre de garantie supplémentaire contre la partialité judiciaire, il paraît préférable que l'assignation des litiges au président ou au vice-président suive des critères abstraits et généraux déterminés à l'avance (principe du "droit au juge légal") et ne soit pas décidée au cas par cas. La Commission suggère donc que le remplacement du président ne s'effectue "à sa demande" que pour ses fonctions protocolaires et administratives (y inclus la présidence de la réunion générale de la Cour). A cet effet, elle propose de rédiger comme suit le second alinéa de l'article 9 bis:

*Le vice-président assiste le président de la Cour. Il le remplace en cas d'empêchement ou de vacance de la présidence. Il le remplace également à sa demande, sauf pour la présidence de l'assemblée plénière et de la grande chambre et pour les fonctions visées à l'article 39.*

17. Enfin, pour ce qui est des modalités de désignation du vice-président, la Commission est favorable au principe d'une élection pour trois ans, telle que proposée par la Cour, avec un mandat renouvelable. Le mandat du vice-président serait ainsi aligné sur celui du président de la Cour.

18. La deuxième proposition de la Cour concerne la **composition de la grande chambre**, qui serait élargie de treize à quinze juges et à laquelle les présidents des chambres à cinq juges ne participeraient plus systématiquement.
19. Aux yeux de la Commission, l'existence, au sein de la Cour de justice, d'une grande chambre assurant le traitement des affaires complexes ou qui soulèvent des questions de principe importantes est essentielle pour un développement harmonieux de la jurisprudence de la Cour. Non seulement elle garantit la prise en compte de l'opinion d'un nombre important de juges de la Cour mais aussi elle contribue à la continuité de la jurisprudence à travers le temps. Par ailleurs, à l'heure actuelle, la présence permanente des présidents des chambres à cinq juges à la fois dans la grande chambre et dans les chambres qu'ils président contribue au maintien d'une ligne jurisprudentielle cohérente entre ces diverses formations de jugement.
20. Dans une Cour composée de 27 membres, une grande chambre de quinze juges pourra plus aisément répondre aux objectifs décrits ci-dessus. Il en va de même de la présence systématique du vice-président. Ces modifications doivent donc être appuyées.
21. En revanche, la suppression de la participation systématique des présidents des chambres à cinq juges est une réforme dont il est plus difficile d'apprécier la plus-value globale. Certes, cette évolution soulagerait en partie la charge de travail importante qui pèse sur ces derniers. Par ailleurs, elle permettrait aux autres juges de participer plus fréquemment aux travaux de la grande chambre, ce qui contribuerait à une meilleure prise en compte de la diversité des États membres et de la variété des systèmes juridiques nationaux. En revanche, cette réforme introduirait une variation plus importante que précédemment dans la composition de la grande chambre (deux membres permanents sur quinze seulement, au lieu de cinq sur treize à l'heure actuelle), avec les risques que cela emporte pour la cohérence et la stabilité de la jurisprudence de la grande chambre. Par ailleurs, les présidents des chambres à cinq juges ne seraient plus pleinement informés des délibérations de la grande chambre, dans tous les cas où ils n'y siègeraient plus.
22. A cet égard, la Commission estime qu'il est possible d'adapter légèrement la proposition de la Cour pour préserver une plus grande stabilité dans la composition de la grande chambre tout en atteignant quand même les objectifs visés par la réforme.
23. Cette adaptation consisterait à garder la composition suggérée par la Cour tout en prévoyant comme règle additionnelle que trois présidents de chambres à cinq juges doivent toujours faire partie de la grande chambre.
24. Le règlement de procédure contiendrait les conditions régissant la participation des juges dans chaque affaire, probablement avec un système de deux listes de rotation (au lieu d'une seule liste comme à l'heure actuelle), une liste reprenant les présidents des chambres à cinq juges et une autre liste les autres juges. Le deuxième alinéa de l'article 16 prévoirait:

*La grande chambre comprend quinze juges. Elle est présidée par le président de la Cour. Font aussi partie de la grande chambre le vice-président ainsi que trois présidents des chambres à cinq juges et d'autres juges. Les règles de*

*désignation des trois présidents des chambres à cinq juges et des autres juges sont fixées dans le règlement de procédure.*

25. La Commission est favorable à l'**augmentation du quorum** pour les délibérations de la grande chambre (onze juges) et de l'assemblée plénière (dix-sept juges) telle que proposée par la Cour.
26. Enfin, la modification de l'article 20 afin de supprimer la lecture, à l'audience, du rapport présenté par le juge rapporteur ne fait que supprimer une règle déjà obsolète. Elle ne saurait soulever d'objection.
27. En conclusion, la Commission appuie l'ensemble des propositions faites relativement à la Cour de justice, tout en suggérant:
  - de clarifier dans quels cas le président de la Cour peut se faire remplacer par le vice-président;
  - de maintenir davantage de stabilité dans la composition de la grande chambre élargie.

#### **Modifications relatives au Tribunal**

28. La Cour est consciente de la nécessité de s'attaquer vigoureusement à la résorption rapide du nombre d'affaires actuellement pendantes devant le Tribunal et de réduire la durée de traitement des affaires. Comme elle l'indique dans son exposé des motifs, la Cour a dû choisir entre les deux possibilités de réformes prévues par les traités, à savoir l'augmentation du nombre de juges et la création d'un ou plusieurs tribunaux spécialisés. Elle propose de porter à trente-neuf le nombre de juges au Tribunal.
29. Sous réserve des considérations formulées ci-après, la Commission se rallie au choix de la Cour. D'une part, le nombre considérable d'affaires actuellement pendantes au Tribunal exige une solution urgente. Or, seule une augmentation immédiate du nombre de juges, s'appuyant sur des structures administratives déjà existantes, peut permettre d'endiguer le flux des affaires nouvelles tout en s'attaquant de manière effective à la résorption du stock d'affaires pendantes. La création d'une ou plusieurs juridictions spécialisées ne produirait ses effets qu'après un laps de temps considérable<sup>1</sup>. D'autre part, les fluctuations que connaît le contentieux dont est chargé le Tribunal requièrent une solution flexible. En effet, les développements du droit dérivé génèrent régulièrement de nouvelles catégories de litiges dont il est difficile de déterminer à l'avance l'importance et la stabilité dans le temps. Ainsi, alors que la réglementation REACH a été régulièrement citée ces dernières années comme source potentielle de contentieux considérable, ce sont récemment des recours formés contre des décisions de sanction prises à l'encontre de personnes ou entités, basées sur des mécanismes prévus dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune, qui ont connu le plus fort taux d'accroissement. Il est de même difficile d'anticiper les effets que pourrait avoir à moyen terme la création récente de nombreuses agences,

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, plus de deux ans se sont écoulés entre la proposition de création du Tribunal de la fonction publique (COM(2003)705 du 19 octobre 2003) et son entrée en fonction effective (décision du président de la Cour de justice constatant que le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne est régulièrement constitué, JOUE L 325 du 12 décembre 2005).

notamment dans le domaine financier. Compte tenu de cette volatilité, la création de juridictions spécialisées n'apparaît pas à même de répondre à ces évolutions, du moins à l'heure actuelle. Une réponse plus flexible est à trouver dans la création, au sein même du Tribunal, de chambres spécialisées, sujet abordé plus loin dans le présent avis. La création de juridictions spécialisées ne paraît, enfin, pas non plus apporter une solution durable au problème de la surcharge globale du Tribunal, problème qui se fait sentir non seulement dans quelques matières déterminées mais touche aussi et surtout les affaires complexes telles qu'en matière de concurrence ou de contrôle des aides d'Etat.

30. La fixation du nombre de juges additionnels qui est considéré adéquat comporte nécessairement un élément d'incertitude. L'adjonction proposée de douze juges, permettant la création de quatre chambres supplémentaires, devrait néanmoins suffire à accroître de façon substantielle la capacité de traitement des affaires du Tribunal.
31. La modification proposée de l'article 48 du statut nécessite en outre une adaptation corrélative de l'article 47. En effet, à l'heure actuelle, l'article 47 rend applicables au Tribunal et à ses membres plusieurs dispositions du statut relatives à la Cour, et notamment l'article 9, premier alinéa, qui dispose que "Le renouvellement partiel des juges, qui a lieu tous les trois ans, porte alternativement sur quatorze et treize juges." Dès lors que le nombre de juges au Tribunal n'est plus le même qu'à la Cour, cette disposition ne peut plus être rendue applicable telle quelle au Tribunal. La Commission suggère donc de modifier comme suit la proposition de la Cour:

- ajouter un point 6 bis rédigé comme suit:

*Le premier alinéa de l'article 47 est remplacé par le texte suivant:*

*«Les articles 9 bis<sup>2</sup>, 14 et 15, l'article 17, premier, deuxième, quatrième et cinquième alinéas, et l'article 18 s'appliquent au Tribunal et à ses membres.»*

- rédiger comme suit le point 7:

*L'article 48 est remplacé par le texte suivant:*

*«Le Tribunal est formé de trente-neuf juges.*

*Le renouvellement partiel des juges, qui a lieu tous les trois ans, porte alternativement sur vingt et dix-neuf juges.»*

32. Outre cette adaptation technique, l'adjonction de douze juges supplémentaires soulève deux questions importantes, à savoir l'organisation d'un Tribunal élargi à trente neuf juges, d'une part, et le système de désignation des juges, d'autre part. Ces deux questions, partiellement liées l'une à l'autre, sont abordées ci-dessous..
33. En ce qui concerne **l'organisation interne du Tribunal**, la Commission considère nécessaire l'adoption de modifications complémentaires du statut visant à amplifier l'impact de l'augmentation du nombre de juges sur l'efficacité du fonctionnement du

---

<sup>2</sup> Pour l'ajout de la référence à l'article 9 bis, voir infra le point 39 du présent avis.

Tribunal. En outre, ces modifications devront entraîner des adaptations appropriées du règlement de procédure du Tribunal.

34. Le fonctionnement du Tribunal s'effectue actuellement sur la base d'une égalité rigoureuse entre les différentes chambres, qui traitent chacune toutes les catégories d'affaires selon des tours de rôle automatiques. Ce n'est que par exception que le Président du Tribunal peut déroger à ces tours de rôle. Ce mode de fonctionnement oblige tous les juges à maîtriser des domaines du droit aussi divers que le droit de la concurrence, le droit de la propriété intellectuelle, le contentieux agricole, etc. Quant à la chambre des pourvois, sa composition est régie par un système de roulement.
35. La Commission est d'avis que ces caractéristiques ne pourront pas être maintenues dans une juridiction composée de 39 juges. La multiplication des chambres entraînerait une répartition encore plus éclatée des différentes catégories d'affaires. Sur la base de plus de 600 affaires entrant chaque année, chaque juge rapporteur se verrait attribuer environ quinze affaires couvrant les matières les plus diverses.
36. Une certaine spécialisation par matière de plusieurs chambres du Tribunal apparaît donc nécessaire pour permettre un traitement plus efficace et plus rapide des affaires, tout en préservant la souplesse d'adaptation nécessaire aux contentieux émergents.
37. S'il appartient au Tribunal d'arrêter les détails de cette spécialisation dans son règlement de procédure, le principe devrait en être inscrit dans le statut lui-même, pour en garantir la pérennité. Concrètement il pourrait être prévu que le Tribunal crée un nombre approprié de chambres spécialisées et en tout cas au moins deux. Pour ce faire, l'article 50 du statut pourrait comprendre un alinéa supplémentaire inséré entre le premier et le deuxième alinéas, qui se lirait comme suit:

*"Pour le traitement des matières dans lesquelles il existe un contentieux quantitativement important, le Tribunal comprend un nombre approprié de chambres spécialisées auxquelles sont attribuées les affaires qui portent sur les matières concernées. Le nombre de chambres spécialisées ne peut être inférieur à deux."*
38. Pour ce qui concerne le président du Tribunal, le système actuel est conçu de telle sorte que le président est largement accaparé par le traitement des demandes de mesures provisoires et ne dispose pas du temps suffisant à consacrer à la gestion globale du contentieux. Il est par ailleurs largement dépourvu de compétences pour assurer une telle gestion.
39. La Commission recommande donc d'adjoindre au président du Tribunal un vice-président, comme il est proposé de le faire à la Cour. Il pourrait suffire à cet effet de rendre applicable au Tribunal le nouvel article 9 bis. Une référence à cette dernière disposition devrait donc être ajoutée à l'article 47, premier alinéa. Parallèlement, le règlement de procédure du Tribunal devrait être modifié pour renforcer les pouvoirs du président en ce qui concerne la gestion des affaires et, en particulier, leur répartition entre les juges.
40. Pour augmenter l'effectivité de cette modification, le vice-président pourrait partager avec le président la tâche de gérer les demandes de mesures provisoires. Dans ce cas,

l'article 47, premier alinéa ne ferait référence qu'au premier alinéa de l'article 9 bis et un nouvel article 48 bis serait introduit, se lisant comme suit :

*"Le vice-président assiste le président du tribunal. Il le remplace en cas d'empêchement ou de vacance de la présidence. Il le remplace également pour les fonctions visées à l'article 39 dans les conditions prévues par le règlement de procédure."*

41. Enfin, sur le plan pratique, la Commission considère que, dès que serait atteint un accord de principe sur l'augmentation du nombre de juges, le Tribunal devrait recevoir les moyens budgétaires lui permettant de procéder au recrutement d'un nombre significatif de référendaires supplémentaires, sans attendre l'adoption et l'entrée en vigueur des modifications du statut. Ces nouveaux référendaires, rattachés aux juges existants, pourraient permettre à ces derniers d'entamer le traitement des affaires pendantes dans l'attente de l'entrée en fonction des nouveaux juges, auxquels ces référendaires pourraient être ultérieurement transférés.
42. La seconde question qui se pose suite à l'augmentation du nombre de juges au Tribunal est celle du **système de désignation des juges**. Les règles de nomination des juges au Tribunal sont directement fixées par les traités. Comme c'est le cas pour la Cour de justice, les juges sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans (article 19, paragraphe 2, TUE, et article 254, alinéa 2, TFUE). L'article 254 prévoit également le principe d'un renouvellement partiel tous les trois ans. Le seul élément qui peut être fixé par le statut est le nombre de juges (premier alinéa de l'article 254 TFUE), à condition que le Tribunal compte au moins un juge par État membre (article 19, paragraphe 2, TUE).
43. Le législateur ne disposant pas d'une compétence pour compléter ces règles, c'est aux États membres qu'il incombe de convenir informellement d'un système de désignation. Dès lors que le nombre de juges à désigner ne correspond pas au nombre d'États membres ni à un multiple de ce nombre, un tel système apparaît en pratique indispensable pour permettre des nominations rapides et non conflictuelles.
44. La Commission invite donc les États membres, au moment de l'adoption des modifications du statut par le législateur, à adopter une déclaration commune exposant le système de désignation dont ils auront convenu. Cette déclaration pourrait faire l'objet d'une publication pour information au Journal Officiel de l'Union européenne.
45. Pour retenir un système de désignation, la Commission estime que les États membres devraient veiller à prendre en compte plusieurs objectifs fondamentaux. Tout d'abord, il faut assurer la désignation des personnes les plus adéquates et qualifiées pour l'exercice des fonctions. Cet objectif est en partie déjà assuré par les avis donnés par le comité instauré par l'article 255 TFUE. Ensuite, il faut garantir une certaine stabilité dans la composition du Tribunal, en préservant autant que possible les possibilités de renouvellement des juges. Vu la technicité des matières traitées par le Tribunal et le besoin accru de spécialisation en son sein, il est important que les juges ayant fourni un travail efficace puissent voir leur mandat renouvelé. Si le passage de 27 à 39 juges devait remettre en cause cette possibilité, il conviendrait de s'interroger sérieusement sur l'opportunité d'une telle réforme. En même temps, la Commission est consciente que les États membres souhaitent un système qui garantisse au mieux

une bonne représentativité de tous les systèmes juridiques nationaux dans la composition du Tribunal.

46. Le passage de 27 à 39 juges, avec un renouvellement partiel de 20 et 19 juges tous les trois ans, rendra indubitablement plus difficile la poursuite simultanée de ces objectifs.
47. La Commission considère toutefois que des solutions équilibrées peuvent être trouvées et, à cette fin, elle soumet à la réflexion des Etats membres les deux systèmes alternatifs suivants.
48. Le premier modèle est conçu pour respecter une stricte égalité des Etats membres grâce à une rotation égalitaire tout en préservant au mieux les possibilités de renouvellement. Les deux principes de base en seraient que le Tribunal doit comprendre au minimum un juge et au maximum deux juges ayant la nationalité de chaque Etat membre et, lorsque deux juges ont la même nationalité, que leurs mandats doivent être décalés dans le temps de trois ans (En effet, la correspondance des mandats dans le temps risquerait de porter atteinte à l'indépendance de ces juges, qui se retrouveraient en situation de concurrence pour un prochain mandat). Dans le respect de ces deux principes, la désignation des juges s'effectuerait comme suit:
  - Une liste de roulement est établie reprenant les vingt-sept Etats membres. Cette liste pourrait être établie par tirage au sort ou suivre l'ordre fixé à l'article 3, paragraphe 3, du protocole n° 36 aux traités.
  - A chaque renouvellement partiel, sont d'abord identifiés les Etats membres dont un ressortissant ne figure pas dans les vingt (respectivement dix-neuf) juges qui sont à mi-mandat et autant de juges ayant la nationalité de ces Etats sont désignés en priorité. Il peut s'agir de juges dont le mandat vient à expiration (à condition qu'il y en ait possédant les nationalités identifiées) ou de nouveaux juges.
  - Ensuite, pour déterminer la nationalité des juges qui restent à désigner, on suit la liste de roulement préétablie, dans le respect d'un maximum de deux juges par Etat membre. A nouveau, il peut s'agir de juges dont le mandat vient à expiration (à condition qu'il y en ait possédant les nationalités identifiées) ou de nouveaux juges.
  - Lors du renouvellement partiel suivant, il sera procédé de la même façon, tout en avançant dans la liste de roulement (c'est-à-dire en repartant de l'Etat membre qui suit directement celui de la nationalité duquel le dernier juge a été désigné la fois précédente).
  - Tous les candidats ainsi identifiés sont examinés par le panel prévu à l'article 255 TFUE. Quel que soit le contenu des avis du panel, il n'est pas dérogé au système de désignation. En d'autres termes, si une candidature individuelle est remise en cause, il est loisible à l'Etat membre concerné de présenter un autre candidat.
49. Le second modèle que suggère la Commission est conçu pour refléter un équilibre entre l'objectif d'assurer au mieux une représentativité de tous les systèmes juridiques nationaux et le besoin de répondre aux exigences d'un Tribunal davantage structuré

en chambres spécialisés par matière. Pour ce faire, la moitié des nouveaux juges (soit six) seraient désignés selon une procédure répondant à ce besoin de spécialisation.

50. Comme le premier modèle, le principe de base serait que le Tribunal devrait comprendre au minimum un juge et au maximum deux juges ayant la nationalité de chaque Etat membre. La désignation des juges s'effectuerait comme suit:

- A chaque renouvellement partiel, trois juges sont sélectionnés en prenant en considération les qualifications juridiques requises pour siéger dans une des chambres spécialisées à créer par le Tribunal. A cette fin, chaque Etat membre peut soumettre un candidat. La sélection entre ces candidats est effectuée par les Etats membres sur la base d'un avis préalable du comité visé à l'article 255 TFUE. Les Etats membres demandent au comité de prendre en considération, dans son avis, les qualifications dans le domaine de la chambre spécialisée en question et d'indiquer un ordre de mérite pour les candidats dont l'adéquation est confirmée. Afin d'éviter des blocages ou des retards dans les désignation, les États membres devraient s'accorder au préalable sur la position à adopter à la suite de l'avis du comité.
- Les autres seize ou dix-sept juges seraient désignés selon le système de rotation prévu dans le premier modèle, à une nuance près: Un Etat membre, dont un ressortissant a été nommé, pour le renouvellement partiel en question, suite à une sélection prenant en compte une spécialisation, ne pourra pas exercer, lors du même exercice de renouvellement, un droit de désigner un juge qu'il aurait en vertu de la liste de roulement.

51. Les modalités pour la première désignation des douze juges supplémentaires devraient également être précisées. Compte tenu de l'urgence de la situation actuelle, il n'est pas envisageable d'attendre les prochains renouvellements partiels de la composition du Tribunal en 2013 et 2016 pour lui adjoindre successivement deux groupes de six juges. Il faut au contraire que les douze nouveaux juges soient désignés au plus vite après l'entrée en vigueur de la modification du statut. En même temps, les mandats de ces nouveaux juges doivent être alignés sur ceux des juges existants, pour satisfaire au prescrit de l'article 254 TFUE qui prévoit un renouvellement partiel tous les trois ans. Pour ce faire, la Commission suggère d'aligner la durée des fonctions des nouveaux juges sur la périodicité du renouvellement partiel du Tribunal en allongeant la durée de leurs fonctions d'autant de temps que nécessaire. Le respect concomitant de toutes ces exigences implique nécessairement que les premiers nouveaux juges devront exercer leurs fonctions pour une durée qui ne correspondra pas au mandat de six ans prévu par les traités.

52. Dans ces conditions, la Commission estime que, pour des motifs de sécurité juridique, une disposition transitoire doit être ajoutée à la proposition de la Cour. D'une part elle prévoirait que les nouveaux juges entrent en fonction immédiatement, avant que leur premier mandat de six ans ne soit formellement entamé. D'autre part, elle déterminerait la durée respective des fonctions des nouveaux juges. Cette règle pourrait figurer comme nouveau paragraphe 3 de l'article 3:

*3. Les douze juges nommés à la suite de l'entrée en vigueur du présent règlement entrent en fonction immédiatement après leur prestation de serment. Six d'entre eux sont tirés au sort et leur mandat prend fin six années après le*

*premier renouvellement partiel du Tribunal qui suit l'entrée en vigueur du présent règlement. Le mandat des six autres juges prend fin six années après le deuxième renouvellement partiel du Tribunal qui suit l'entrée en vigueur du présent règlement.*

53. Quant à la nationalité des premiers douze juges supplémentaires, la Commission suggère qu'elle soit déterminée par tirage au sort ou suivant l'ordre fixé à l'article 3, paragraphe 3, du protocole n° 36 aux traités.

#### **Modifications relatives au Tribunal de la fonction publique**

54. La Cour propose de prévoir dans le statut la possibilité d'adjoindre des juges par intérim aux tribunaux spécialisés pour suppléer à l'absence de juges qui sont empêchés durablement. Concrètement, cette possibilité ne trouve à s'appliquer qu'à l'égard du Tribunal de la fonction publique, et un règlement spécifique est proposé pour cette juridiction. Selon ce texte, le Conseil nommerait trois juges par intérim parmi d'anciens membres de la Cour. L'un d'eux serait appelé en fonctions en cas d'empêchement effectif ou prévisible d'un juge du Tribunal pour une durée d'au moins trois mois.

55. La Commission est consciente du fait que, dans une juridiction comprenant un nombre limité de juges, l'absence prolongée d'un ou plusieurs membres peut causer des difficultés pratiques considérables. La solution proposée pour y remédier apparaît appropriée.

56. Le règlement de procédure du Tribunal de la fonction publique devra être modifié à la suite de l'adoption de ce règlement, notamment pour adapter les règles en matière de composition des chambres et d'attribution des affaires. Les juges par intérim n'exerceront en effet leurs prérogatives que dans le cadre des affaires au règlement desquelles ils sont assignés, ce qui implique qu'ils ne participeront pas au système de rotation prévu par le règlement de procédure.

57. Ce projet de règlement appelle certains commentaires quant à ses articles 2 et 5.

58. S'agissant de l'article 2, il convient de préciser l'ordre suivant lequel les trois juges par intérim seraient appelés en fonctions lorsque les conditions d'empêchement de l'un des juges titulaires seraient réunies. La Commission recommande de définir cette question dans la décision du Conseil établissant la liste des juges par intérim. Cela se traduirait par l'ajout à la fin de l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, d'une phrase qui se lirait comme suit:

*Cette liste détermine l'ordre d'appel en fonctions des juges par intérim, aux termes du paragraphe 2, deuxième alinéa.*

59. En outre les mots "selon l'ordre" sont à insérer après les mots "le président du Tribunal appelle en fonctions un juge par intérim" à l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa.

60. S'agissant de l'article 5, sous le couvert d'une terminologie unique (la "cessation des fonctions" des juges par intérim), cette disposition traite en fait deux cas de figure bien distincts: le premier et le troisième alinéas concernent la radiation définitive de la liste, alors que le deuxième alinéa règle la fin de l'exercice effectif des fonctions

d'un juge par intérim, qui reste nommé et présent sur la liste, mais cesse ses activités en raison du retour du juge empêché. La Commission suggère de mieux distinguer ces deux situations en les traitant dans deux articles distincts.

61. En outre, en cas de retour du juge qui était empêché, il est prévu que le Tribunal (l'ensemble des juges permanents du Tribunal ou ceux qui forment la formation de jugement concernée ?) puisse décider de façon discrétionnaire de maintenir ou non en fonctions un juge par intérim jusqu'à la clôture (de tout ou partie?) des affaires dans lesquelles il a siégé. Cette approche appelle certaines critiques car elle pourrait affaiblir l'indépendance des juges par intérim, puisque leur maintien en activités serait dépendant de l'opinion des juges permanents avec lesquels ils collaborent. Pour cette raison, la Commission considère qu'il serait plus approprié d'arrêter un critère objectif pour déterminer les affaires pour lesquelles le juge par intérim reste en fonction même après la fin de l'empêchement du juge qu'il remplace. A titre d'exemple, elle suggère de prévoir que, pour toutes les affaires au règlement desquelles il a été assigné, le juge par intérim soit maintenu en fonction jusqu'à leur clôture. Ceci garantirait une plus grande stabilité dans la composition des formations de jugement. La Commission recommande donc de reformuler comme suit l'article 5 du règlement:

*Article 5*

*Un juge par intérim est radié de la liste visée à l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, suite à son décès, suite à sa démission ou suite à la décision de la relever de ses fonctions dans les conditions prévues par l'article 6, premier et deuxième alinéas, du statut.*

*Tout juge par intérim dont le nom est radié de la liste visée à l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, est remplacé, selon la procédure prévue par cette disposition, pour la durée de validité de ladite liste restant à courir.*

*Article 5 bis*

*Les fonctions d'un juge par intérim cessent par la fin de l'empêchement du juge qu'il remplace. Toutefois, pour les affaires au règlement desquelles il a été assigné, le juge par intérim reste en fonctions jusqu'à leur clôture.*

### **Modifications relatives à toutes les juridictions**

62. La Cour propose enfin de supprimer le délai de distance forfaitaire de dix jours, au motif qu'il ne serait plus guère justifié à l'heure des nouvelles technologies.
63. Il est exact que le délai de distance forfaitaire de dix jours ne remplit plus, à l'heure actuelle, la fonction pour laquelle il avait été créé, à savoir une compensation pour le délai d'acheminement des courriers vers les juridictions. Il n'en reste pas moins que ce délai additionnel se révèle parfois précieux pour permettre aux parties et intéressés de déposer dans les temps leurs mémoires et observations.
64. La Commission considère que cette modification ne représente pas une priorité et, pour ce qui la concerne, elle pourrait se satisfaire du maintien du système actuel. Inversement, elle pourrait tout autant s'adapter si la suppression du délai de distance était adoptée.

65. Si le délai additionnel de dix jours est supprimé, la Commission recommanderait toutefois que certains délais spécifiques prévus dans le statut soient rallongés<sup>3</sup> :
- Le délai de deux mois pour déposer des observations écrites sur les renvois préjudiciels (article 23, deuxième alinéa, du statut) devrait être porté à dix semaines, compte tenu de la préparation complexe que ces observations requièrent souvent, en particulier pour les États membres et les institutions.
  - Le délai de deux mois pour former un pourvoi contre certaines décisions du Tribunal (article 56, premier alinéa) ou du Tribunal de la fonction publique (article 9, premier alinéa, de l'annexe I) devrait également être porté à dix semaines, car, dans ce délai, les parties concernées doivent successivement adopter la décision de principe de former un pourvoi (ce qui peut prendre un certain temps pour des raisons de procédure interne) et rédiger ledit pourvoi.
  - Le délai de deux semaines pour former un pourvoi contre la décision du Tribunal ou du Tribunal de la fonction publique rejetant une demande d'intervention (article 57, premier alinéa, et article 10, premier alinéa, de l'annexe I) devrait être porté à trois semaines.
66. D'autres délais fixés par les règlements de procédure des juridictions devraient également être allongés :
- Délai de sept jours pour déposer une demande en vue de présenter une réplique ou un mémoire complémentaire après une réplique dans un pourvoi incident (articles 117, §§ 1 et 2, dernière phrase, RP Cour et 143, §§ 1 et 2, dernière phrase, RP Tribunal);
  - Délai d'un mois pour présenter des observations sur un réexamen (article 123 sexto, deuxième alinéa, RP Cour);
  - Délai de deux mois pour présenter des observations sur un renvoi préjudiciel AELE (article 123 octavo, troisième alinéa, RP Cour).
67. Enfin, il serait souhaitable qu'en contrepartie de la suppression du délai de distance les délais de procédure soient suspendus pendant les deux premières semaines du mois d'août ainsi qu'entre le 20 décembre et le 3 janvier. En effet, pendant ces périodes de vacances judiciaires, des délais raccourcis de dix jours seraient particulièrement difficiles à respecter.

## Conclusion

La Commission donne un avis favorable à la modification du Statut proposée par la Cour sous réserve des modifications indiquées aux points 16, 23 et 24, 31, 37, 40, 52, 58, 59, 61 et 65 du présent avis et moyennant l'adoption concomitante par les États membres d'un système de désignation pour les juges du Tribunal.

---

<sup>3</sup> Ne peuvent pas être modifiés les délais directement fixés dans les traités, comme le délai de deux mois pour l'introduction d'un recours en annulation (article 263 TFUE) ou le délai d'un mois prévu à l'article 269 TFUE.

Le présent avis est transmis au Parlement européen et au Conseil.