

CERCLE I

Working Document 08

NOTE

du	Secrétariat
au	Cercle de discussion sur la Cour de justice
Objet :	Projet de rapport de M. António Vitorino, président du Cercle de discussion

1. Faisant suite au cadre des travaux, tel que défini par le Praesidium (voir annexe), le cercle de discussion s'est réuni quatre fois, à savoir les 17 et 24 février, les 3 et 17 mars 2003. Il a entendu M. Rodriguez Iglesias, président de la Cour de justice, M. Vesterdorf, président du Tribunal de première instance et une délégation du Conseil des Barreaux de l'Union européenne (CCBE), composée par Lord Brennan QC et MM. Berrisch, Brouwer, Kahn et Waelbroeck.
2. Lors de la dernière réunion du 3 mars 2003, le cercle de discussion a en outre examiné la question de la compétence de la Cour de justice concernant les actes de l'Union relatifs aux domaines de la PESC¹, suite à la fusion des piliers. Il a été convenu d'examiner ce point dans une note séparée, et d'insérer les conclusions de la discussion dans le présent rapport.
3. Le Président s'est efforcé de prendre en compte, le plus largement possible, les différentes orientations du cercle sur les questions figurant dans le cadre des travaux. Les présentes conclusions se réfèrent aux points du cadre des travaux, dans l'ordre.

¹ Concernant la JAI, le cercle a pris bonne note des recommandations contenues dans le rapport du

Sur la question a) du cadre des travaux

4. Le cercle a discuté les dispositions du traité de Nice sur le nombre de juges. Pour la Cour de Justice, à vocation de Cour de cassation et de Cour constitutionnelle, la proposition de limiter le nombre de juges a été formulée, mais la nécessité d'avoir un juge par Etat membre a aussi été rappelée. Pour le Tribunal de première instance, qui peut s'attendre un nombre croissant de recours, la formule de « au moins » un juge par Etat membre a été jugée satisfaisante. Une majorité semble considérer qu'une modification n'est pas nécessaire sur ce point¹.
5. Sur la procédure de désignation des juges et des avocats généraux de la Cour de justice (ci-après, la Cour) et du Tribunal de première instance (ci - après, le TPI), le cercle est divisé entre le maintien de la situation actuelle (nomination d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres) et la nomination par acte du Conseil. Certains membres ont favorisé cette dernière option. Pour certains de ces derniers, le Conseil devrait statuer à la majorité qualifiée, ce qui pourrait renforcer l'examen approfondi des candidatures proposées.
6. En outre, plusieurs membres ont soutenu l'idée de prévoir un "mécanisme de filtrage" sous forme d'un "comité d'évaluation", qui aurait pour tâche de donner un avis au Conseil/aux Etats membres sur l'adéquation du profil d'un(e) candidat(e) à l'exercice des fonctions. Dans ce comité – dont les délibérations ne seraient pas publiques et qui ne ferait pas d'auditions - pourraient siéger d'anciens membres de la Cour, des représentants des juridictions suprêmes nationales, le Parlement européen pouvant aussi être associé à la procédure. On pourrait considérer que la création d'un tel comité serait moins importante si le Conseil statue à la majorité qualifiée, mais il pourrait être créé indépendamment de la nature de l'acte (acte du Conseil ou des Etats membres) et des règles de vote requises; l'instauration de ce système pourrait être de nature à renforcer le niveau d'exigence des Etats membres dans la présentation des candidats. Dans ce contexte, le cercle n'a pas approfondi la question de savoir si les Etats devaient continuer à présenter une seule ou plusieurs candidatures.

groupe de travail X "Liberté, Sécurité et Justice".

¹ Dans ce contexte, il est nécessaire de réfléchir à la question du maintien du nombre actuel de 11 juges siégeant à la grande chambre créée par le Traité de Nice (article 16, 2ème alinéa du Protocole sur le Statut de la Cour de Justice) après l'élargissement.

7. *Le Président propose: (a) le maintien du système actuel pour la nomination des juges et des avocats généraux de la Cour et des juges du TPI par un commun accord des gouvernements ;*
- (b) l'instauration d'un "comité d'évaluation" chargé de donner un avis sur l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de juge ou d'avocat général de la Cour et de juge du TPI; et*
- (c) la limitation à un seul nom des candidatures présentées par chacun des Etats membres.*
8. Quant à la durée du mandat des membres de la Cour, certains membres proposent de changer le système actuel en instaurant un mandat non renouvelable de 9 ans. Certains marquent une préférence pour un mandat unique plus long, de 12 ans, étant entendu qu'une certaine adaptation est nécessaire et qu'un mandat plus long donne plus de garanties de stabilité dans les travaux de la Cour. Certains membres enfin n'estiment pas nécessaire de modifier le système actuel (six ans renouvelables).
9. Tant le Président de la Cour que celui du TPI, tout en préférant le système actuel, ont été ouverts à la possibilité d'allonger la durée du mandat. Ils ont exprimé leur préférence pour un mandat de 12 ans parce que un mandat de 9 ans, non renouvelable, pourrait notamment soulever des problèmes pratiques majeurs dus au renouvellement de la moitié de la Cour tous les quatre ans et demi. Le cercle attire l'attention sur le fait que, en particulier dans le cas d'un mandat non-renouvelable, il faudrait décider quelle sera la durée du mandat d'un juge qui remplace un autre en cas de décès ou de démission¹. De plus, la nomination se référerait à la fonction, et l'hypothèse qu'un avocat général (ou un juge) puisse être nommé juge (ou avocat général) ne serait donc pas exclue.
10. Le cercle convient que la Constitution pourrait établir une distinction entre le système de mandat pour la Cour de justice et pour le TPI. Une majorité des membres du cercle s'est manifestée favorable à élargir la durée du mandat des membres de la Cour et à le rendre non renouvelable. Quant aux juges du TPI, le cercle marque son accord sur le maintien du système actuel (mandat de six ans, renouvelables).

¹ Soit son mandat viendrait à terme coïncidant avec celui du mandat du juge remplacé, soit la possibilité d'être renouvelé serait prévue expressément, soit le mandat du juge remplaçant commencerait au moment de sa nomination pour une période complète.

Sur la question b) du cadre des travaux

11. Le cercle a en général bien accueilli l'idée d'une modification des articles 225A, 229A et 245 CE. Les membres ont été ouverts à la possibilité de prévoir que le Conseil statue à la majorité qualifiée, plutôt qu'à l'unanimité, comme c'est la règle à présent. Ceci serait en particulier le cas pour l'article 225 A CE concernant la création de chambres juridictionnelles.
12. Au sujet de l'article 229 A CE, la majorité des membres est également en principe favorable à ce que le Conseil statue à la majorité qualifiée.
13. Enfin, quant à l'article 245 CE, concernant le statut de la Cour de justice, cette disposition prévoit actuellement une décision du Conseil à l'unanimité, sauf pour le titre I du Statut, qui ne peut être modifié que par la procédure de révision du traité. Sur ce point, le cercle est favorable en principe à une modification de l'article 245 CE, de sorte que le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf au sujet du titre I et pour les questions linguistiques (article 64 du Statut), où le Conseil statuerait à l'unanimité.

Sur la question c) du cadre des travaux

14. Sur les dénominations de la Cour et du TPI, le cercle estime que la dénomination de la Cour ne doit pas être modifiée, mais uniquement adaptée au fait qu'il n'y aura plus de "Communautés européennes". Le cercle a été sensible au fait que la dénomination de la Cour existe depuis 50 ans et qu'il ne serait pas indiqué d'y apporter des changements. La Cour pourrait donc avoir comme dénomination "**Cour de justice de l'Union européenne**".
15. Quant à la dénomination du TPI, le cercle constate que dans un proche avenir, lorsque des chambres juridictionnelles seront créées pour des contentieux spécifiques, cette juridiction ne sera pas toujours une juridiction de première instance, mais pourra aussi statuer en dernière instance. La dénomination actuelle ne sera donc plus adéquate. Il n'en demeure pas moins que, pour tous les recours directs ne relevant pas de la compétence des chambres juridictionnelles, le TPI statuera en première instance. Le cercle est donc en faveur de modifier la dénomination du TPI, tout en souhaitant éviter la moindre confusion avec la Cour. Tenant compte de ces éléments - et aussi de la nécessité de trouver une dénomination qui ne pose pas de problèmes de

traduction - le Président a proposé d'utiliser la dénomination "**Tribunal général de l'Union européenne**", afin d'exprimer sa vocation de devenir le tribunal de base à vocation générale et le distinguerait des "tribunaux spécialisés". Le cercle considère qu'un ajustement du titre pourrait être demandé aux juristes linguistes des institutions.

16. Quant aux chambres juridictionnelles, prévues à l'article 225 A, elles sont chargées de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques. Jusqu'à ce jour, aucune n'a été créée, mais une est envisagée en matière de recours des agents de l'Union et une autre concernant les titres communautaires de propriété industrielle (brevets). D'autres pourront être envisagées dans le futur. La dénomination actuelle pourrait demeurer, ce qui n'empêcherait pas de dénommer ces chambres de "tribunal", à l'instar du "tribunal du brevet communautaire", conformément à l'accord politique du Conseil du 3 mars 2003. Toutefois, il semble préférable de les dénommer "**tribunaux spécialisés**". Cette dénomination présenterait l'avantage d'éviter la confusion, dans certaines langues, avec les "chambres" pour certains contentieux spécifiques, qui pourraient être éventuellement créées au sein de la Cour (ou du TPI), à l'instar de ce qui se passe dans les juridictions suprêmes des Etats membres.

Sur la question d) du cadre des travaux

17. Au sujet des modifications éventuelles à apporter à l'article 230, quatrième alinéa du traité CE, le cercle a débattu plusieurs options possibles, sur la base d'un document de travail préparé par le Secrétariat.
18. Il est ressorti du débat que le cercle était sensiblement divisé en deux groupes de membres. Pour le premier groupe, le libellé actuel de cette disposition satisfait aux exigences essentielles d'une protection juridictionnelle effective des droits des justiciables, tenant compte du fait que, dans le système actuel décentralisé, inspiré par le principe de subsidiarité, ce sont notamment les juridictions nationales qui sont amenées à défendre les droits des particuliers; il ne serait donc pas nécessaire d'apporter des modifications de substance à l'article 230, quatrième alinéa.
19. Selon le deuxième groupe, les conditions de recevabilité prévues à l'article 230, quatrième alinéa ("directement et individuellement concerné"), pour les recours des particuliers contre des actes de portée générale sont trop restrictives. Certains membres ont donc proposé notamment

une des propositions suivantes:

- a) dissocier les deux conditions, qui ne seraient plus cumulatives;
- b) remplacer "et individuellement" par "et qui affecte sa situation juridique";
- c) maintenir la formule actuelle assortie de l'ajout "ou contre un acte de portée générale qui le concerne directement sans comporter une mesure d'exécution";
- d) laisser le libellé actuel pour les actes législatifs (désormais, lois et lois-cadres) et permettre la saisine de la Cour pour les actes réglementaires; ces derniers pourraient faire l'objet d'un recours lorsqu'un particulier est directement ou individuellement concerné;
- e) même alternative que la précédente, mais en ouvrant aux particuliers un droit de recours contre les actes législatifs de l'Union ne comportant pas une mesure d'exécution;
- f) l'instauration d'un recours spécifique pour la défense des droits fondamentaux.

20. Vu que le cercle reste divisé, et afin de faciliter une prise de décision du cercle, le Président propose une formule de compromis, dans le sens suivant :

"Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concerne directement et individuellement, ainsi que contre les actes [de portée générale / réglementaires] qui la concerne directement sans comporter de mesures d'exécution".

21. L'ajout des mots "sans comporter de mesures d'exécution", vise à ce que l'extension du droit de recours des particuliers ne soit possible que pour les cas (qui posent problème), où le particulier doit d'abord violer le droit pour ensuite pouvoir accéder à un juge, et cela que ce soit un acte législatif ou réglementaire. En effet cette formule permet aux particuliers d'attaquer devant la Cour (TPI) un acte réglementaire contenant par hypothèse une interdiction, et ne comportant pas de mesure d'exécution, dans la mesure où le particulier peut demander son annulation s'il parvient à démontrer qu'il est directement affecté par l'acte réglementaire en question.

22. Si l'on choisit les mots "acte réglementaire", l'on établit une distinction entre les actes législatifs et les actes réglementaires en retenant - comme d'ailleurs le Président de la Cour l'avait suggéré - une approche restrictive en ce qui concerne les recours des particuliers contre les actes législatifs (pour lesquelles la condition "directement et individuellement concerné" reste d'application) et de prévoir une approche plus ouverte à l'égard des recours contre les actes réglementaires (non - législatifs, conformément à la terminologie de l'article 26 de la

Constitution), pour lesquels le particulier doit uniquement démontrer qu'il est directement concerné. Cette formule répond aussi aux observations faites devant le cercle par le Président du TPI, dans la mesure où elle maintient les conditions de recevabilité actuelles pour les actes législatifs et ne présente donc aucun risque de "pas en arrière".

23. D'autre part, faisant suite à une proposition faite en ce sens, le cercle semble ouvert à un changement purement rédactionnel et qui ne change pas la portée de l'article 230, quatrième alinéa, consistant à supprimer les mots "bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne". En outre, il a été demandé de remplacer le mot "décision" par "acte". Ces modifications reflètent la jurisprudence de la Cour¹.
24. Concernant l'application des dispositions de l'article 230 CE aux agences et organes de l'Union, le cercle a constaté qu'en général les actes créant des agences contiennent des dispositions instaurant des voies de recours devant la Cour de justice portant sur des actes juridiques adoptés par ces agences². L'analyse de ces actes permet de constater que plusieurs cas de figure se présentent:
- une disposition prévoit que la Cour de justice est compétente pour statuer sur les recours formés contre l'agence selon les conditions prévues à l'article 230³;
 - une disposition prévoit que tout acte de l'agence, implicite ou explicite, est susceptible d'être déféré devant la Commission en vue d'un contrôle de sa légalité, étant entendu que la décision de la Commission peut ensuite faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour de justice⁴;
 - l'acte est muet sur le contrôle de légalité des actes de l'agence⁵.

¹ Voir à cet égard Affaire 60/81, IBM/Commission (Rec. 1981, 2639, att. 9): "pour déterminer si les mesures attaquées constituent des actes, au sens de l'article 173 c'est, des lors, à leur substance qu'il y a lieu de s'attacher. Suivant une jurisprudence constante de la Cour, constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, au sens de l'article 173, les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci; par contre, la forme dans laquelle des actes ou décisions sont pris est, en principe, indifférente en ce qui concerne la possibilité de les attaquer par un recours en annulation".

² Voir à cet égard document de travail du Secrétariat concernant le droit de recours contre des actes des agences de l'Union (WD 9).

³ C'est le cas du règlement du Conseil n°1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 créant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (article 15) (JOL 151 du 10/06/1997, p1)

⁴ Voir Règlement (CE) n° 2062/94 du Conseil, du 18 juillet 1994, instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (article 22).

⁵ Voir règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime.

25. Compte tenu de cette pratique, plutôt disparate, concernant le contrôle de légalité des actes des agences, la Commission¹ a recommandé au Parlement européen et au Conseil d'uniformiser le système en rendant applicable l'article 230 TCE aux actes faisant grief de toutes les agences. L'argument militant en faveur de cette approche est notamment que le principe d'une garantie juridictionnelle effective, tel que consacré par une jurisprudence constante (maintenant reprise dans l'article 47 de la Charte), exige qu'aucun acte faisant grief d'une institution, d'un organe ou d'une agence ne puisse échapper au contrôle juridictionnel de légalité. Il est par ailleurs impossible d'exclure catégoriquement, au moment d'établir une agence, que celle-ci ne prenne de tels actes, même si le règlement la créant ne prévoit pas un pouvoir d'adopter des décisions au sens formel.
26. Au vu de ce qui précède, le cercle de réflexion recommande que l'article 230 TCE soit modifié de sorte à comprendre, outre les actes juridiques adoptés par les institutions, ceux des *organes et agences* de l'Union. Il est entendu qu'un recours formé contre un organe ou une agence ne sera recevable que s'ils ont adopté un "acte juridique", au sens de la jurisprudence de la Cour; l'acte créant l'agence pourrait par ailleurs préciser des modalités spécifiques pour l'exercice du contrôle de l'agence ou de l'organe en question².

Sur la question e) du cadre des travaux

27. Quant au mécanisme de sanctions en cas de non- exécution d'un arrêt de la Cour, les membres ont constaté que le système actuel n'était pas suffisamment efficace, les Etats condamnés par la Cour pouvant attendre des années avant de se voir infligé une sanction pécuniaire. Les membres du cercle recommandent que, afin de renforcer le mécanisme de sanctions prévu à l'article 228 CE, les deux phases préalables à la saisine de la Cour pour l'application de sanctions, à savoir la phase de mise en demeure de l'Etat en question et la phase de l'avis motivé de la Commission, soient supprimées.

¹ Voir COM 2002 (718) final du 11/12/2002, sur l'encadrement des agences européennes de régulation, pp. 14 et 15.

² En particulier, concernant la possibilité accordée à la Cour de réformer un acte attaqué (cas de l'Office des marques) ou concernant les personnes ayant la légitimité active pour introduire le recours (ex. Office des marques ou Office des variétés végétales) ou sur la nécessité d'introduire un recours préalable devant la Commission, si l'on veut maintenir ce système particulier.

Une telle saisine directe de la Cour par la Commission, ou par un Etat membre, ne constitue pas une nouveauté : elle est déjà prévue dans le traité pour certains cas, comme par exemple, si un Etat abuse des exceptions prévues pour des raisons de défense ou pour des cas de crise (article 298)¹.

28. Enfin, une proposition a aussi été faite dans ce contexte, qui pourrait le cas échéant être ajoutée à la précédente, visant à ce que, dans les cas de "non-communication" par les Etats membres de mesures de transposition d'une loi cadre, la Constitution accorde à la Commission la possibilité de saisir la Cour, *à la fois* (dans la même procédure) d'un recours en manquement en vertu de l'article 226 TCE et d'une demande d'infliger une sanction. Si, sur demande de la Commission, la Cour inflige la sanction dans le même arrêt de condamnation, une telle sanction s'appliquerait après un certain délai, à compter du prononcé de l'arrêt, si l'Etat défendeur ne se conformait pas à la condamnation. Un tel dispositif permettrait d'alléger et d'accélérer la procédure pour des sanctions concernant des cas de "non-communication" d'une mesure nationale de transposition².

¹ Voir aussi, par analogie, les articles 95, paragraphe 9 et 88, paragraphe 2 CE.

² On distingue dans la pratique ces cas de "non-communication" - à savoir, l'Etat membre n'a pris aucune mesure de transposition, des cas de transposition incorrecte - à savoir les mesures de transposition prises par l'Etat membre ne sont pas, de l'avis de la Commission, conformes à la directive (ou loi-cadre). Le dispositif proposé ne s'appliquerait pas dans ce deuxième cas de figure.

Autres questions

Le cercle doit se prononcer sur l'étendue de la juridiction de la Cour suite à la fusion des piliers, et éventuellement sur le renforcement du rôle de la Commission dans la procédure d'infraction, ainsi que sur des mesures assurant la protection juridictionnelle au niveau national mentionnée au point 18.