



The European Court of Justice: Empowered after Lisbon

Sébastien Brisard

Abstract

This paper considers the most important changes brought by the Treaty of Lisbon to the functioning of the Court of Justice of the European Union. These changes concern the internal organisation of the institution, the appointment of its members and the extension of its jurisdiction in the areas of freedom, security and justice, foreign and security policy, as well as its new power to protect fundamental rights.

Concerning Court judges, the paper explores the theoretical option of increasing their term of office to nine years to ensure a greater degree of continuity in exchange for non-renewability – a change that will enhance the independence of judges. The paper is written in French, prefaced by a synopsis in English.

EPIN Working Papers present analyses of key issues raised by the debate on the political integration of Europe. The European Policy Institutes Network (EPIN) is a network of think tanks and policy institutes based throughout Europe, which focuses on current EU political and policy debates (see back cover for more information). Unless otherwise indicated, the views expressed are attributable only to the author in a personal capacity and not to any of the institutions with which he is associated.

ISBN: 978-94-6138-132-3

Available for free downloading from the CEPS (<http://www.ceps.eu>) and EPIN (<http://www.epin.org>) websites

© Copyright 2011, Sébastien Brisard

Contents

Synopsis	1
L'augmentation du nombre des avocats généraux : l'une des solutions pour faire face à l'augmentation de la charge de travail de l'institution.....	5
La nomination des Membres de la Cour de justice et du Tribunal : vers une nomination plus transparente	7
L'espace de liberté, de sécurité et de justice et la politique étrangère et de sécurité commune : nouvelles compétences de la CJUE	9
La Charte des droits fondamentaux et l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme : quelle sera la place de la CJUE en matière des droits de l'homme ?.....	11
Des avancées procédurales pour une justice plus accessible et plus efficace	13

THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND THE TREATY OF LISBON: TOWARDS A STRONGER SYSTEM OF EUROPEAN JUSTICE

EPIN WORKING PAPER No. 31 / SEPTEMBER 2011

SÉBASTIEN BRISARD *

Synopsis

Since its creation in 1952, the structure of the European judicial branch has evolved considerably; its powers have increased due to different treaty amendments and subsequent waves of EU enlargement. The Treaty of Lisbon is no exception. Even if some of the latest changes may seem limited compared to those brought about by previous treaties, notably the Treaty of Nice, they nonetheless represent significant advances in the evolution of the European Court of Justice (ECJ) and its competences. These changes can be grouped as follows: i) the internal organisation of the institution, including the appointment of judges and amendments to the rules of procedure; and ii) an extension of its jurisdiction in the areas of freedom, security and justice, foreign and security policy, as well as the ECJ's new role in matters of human rights and fundamental freedoms.

With the arrival of new Treaty of Lisbon competences the ECJ's workload has increased. For this reason the Court now has the possibility to request the Council to increase the number of Advocates General (AGs) from 8 to 11. If the ECJ makes use of this possibility, Poland will have obtained the right to appoint its own permanent Advocate General.¹ In addition, two other rotating AGs would be appointed at the same time. Moreover, specialised courts can be created to lighten the workload of the Court of Justice and the General Court. For several reasons, however, the ECJ has so far not made use of the possibility to increase the number of AGs or to create any new specialised courts. The Civil Service Tribunal was created before the entry into force of the Treaty of Lisbon. Nevertheless, even if it seems that the Court refused to create yet another specialised judicial body to deal with intellectual property, in the same month it asked the European Parliament to increase the number of General Court judges to at least 39 to cope with the increase in litigation, mainly due to the extended jurisdiction of the institution granted by the Treaty of Lisbon.

The Lisbon Treaty changed the way in which the judges are appointed. Their appointment must be transparent and not based on any considerations other than their legal skills. Before December 2009, the ECJ judges, with the exception of those of the Civil Service Tribunal, were appointed for six years by common agreement of the member state governments. Since the Treaty of Lisbon, they must be appointed for six years by common agreement after consultation with a special committee. Even if the creation of this committee seems commendable, however, the duration of their mandate raises certain questions. In order to safeguard the judges'

* Sébastien Brisard is rapporteur at the National Court of Asylum in France and a former administrator at the Court of Justice of the European Union in Luxembourg. He would like to thank Piotr Maciej Kaczyński and Paul Ivan for their input and comments on this paper.

¹ Italy, France, Germany, Spain and the United Kingdom already have permanent Advocates General.

independence their mandate could be as long as the term of the judges of the European Court of Human Rights - nine years - without the possibility of renewal.

The various changes brought about by the Treaty of Lisbon are not only of an organisational nature but also concern the extension of the ECJ's powers. Indeed, where the previous treaties restricted the ECJ's competences in the fields of judicial cooperation in criminal matters, visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons, today the ECJ has gained general jurisdiction and can interpret EU law in these fields. This is based on the possibility for a lower national court or tribunal to refer to the ECJ for preliminary rulings, which allows for a real-life dialogue in these fields between the ECJ and the national courts.

At the same time, even though the changes are not particularly spectacular, the ECJ now has greater jurisdiction to 'control' Common Foreign and Security Policy (CFSP) to a certain degree. Indeed, the ECJ has jurisdiction to rule on proceedings reviewing the legality of decisions that provide for restrictive measures against natural or legal persons adopted by the Council in the field of CFSP, in particular regarding terrorism issues. The ECJ can be asked for its opinion on the compatibility of a proposed agreement with the treaties; its negative opinion leading to the modification of the agreement or – on occasion – to a possible treaty revision at a later date.

An important change has also been made by the Treaty of Lisbon in the area of human rights. The Charter of Fundamental Rights now has the same legal value as the treaties and may be invoked in national courts and the ECJ.² This change increases the protection of litigants' rights as the Charter outlines a set of fundamental rights that are either identical to, or complement those outlined previously by the European Convention on Human Rights, to which the EU already adheres. The key question here is: what will be the ECJ's place in the new structure? Will there be competition between the European Court of Human Rights and the ECJ? Only time will tell.

Ultimately, justice can only be delivered properly if specific rules of procedure allow for the easy access of parties to the ECJ, and this issue of access was addressed by the Treaty of Lisbon. Moreover, there is a need for the Court to have more effective sanctions at its disposal. In particular, in view of the extension of the ECJ's jurisdiction powers to the area of freedom, security and justice and in order to decide quickly on urgent cases, a preliminary ruling procedure for the area of freedom, security and justice has been put in place. National parliaments have become more involved in the EU decision-making process and have certain powers to initiate a procedure of infringement of the principle of subsidiarity. The European Council has become an institution in its own right and the Treaty now allows the ECJ to rule on complaints lodged against its decisions and acts.

Last but not least, in order to encourage member states to respect their obligations to implement EU law properly, the Treaty has eased the procedures for and the implementation of sanctions against a member state that fails to fulfil its obligations.

² The UK, Poland and, in the future, Czech Republic, have opt-outs from the application of the Charter of Fundamental Rights.

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LE TRAITÉ DE LISBONNE: POUR UNE JUSTICE EUROPÉENNE PLUS FORTE

PAR SÉBASTIEN BRISARD

RAPPORTEUR À LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE FRANÇAISE³
ANCIEN ADMINISTRATEUR À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

En vertu de l'article 13 du traité sur l'Union européenne (ci-après "TUE"), la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après "CJUE") est l'une des institutions de l'Union européenne. Elle est, avec le Parlement européen, l'une des plus anciennes et à laquelle le droit de l'Union européenne doit beaucoup.

Dès 1952, lors de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier⁴ (ci-après "CECA"), les Etats fondateurs décidèrent de mettre en place un organe juridictionnel, la Cour de justice CECA⁵, chargé d'assurer le respect du droit communautaire et de le faire appliquer par les Etats membres. Très rapidement, elle marquait son intention de constituer une véritable cour européenne suprême. Ainsi, en 1957, lorsque les Etats fondateurs adoptèrent les traités de Rome⁶ instituant la Communauté économique européenne (ci-après "CEE") et la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après "CEEA"), il a été décidé de transformer la Cour de justice CECA en une institution juridictionnelle unique pour les trois communautés, la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après "CJCE").

Pendant près de trente ans, la CJCE a été constituée d'une seule juridiction. Or, du fait de l'accroissement des recours introduits devant elle en raison de l'entrée de nouveaux Etats membres et de l'extension de ses compétences, l'institution juridictionnelle devait envisager de modifier profondément sa structure. Ainsi, lors de l'adoption de l'Acte unique européen⁷, les Etats membres ont décidé d'adjoindre à la CJCE une juridiction de première instance, le Tribunal de première instance des Communautés européennes⁸ (ci-après "TPICE") créé en 1989. Les soucis terminologiques ont alors commencé. Qu'entendait-on par le terme CJCE : la Cour de justice seule ou les deux juridictions ? Bien qu'une dénomination claire est essentielle pour une meilleure compréhension de la structure, rien n'a été indiqué dans les traités afin d'éviter toute confusion. Cependant, dans les faits et pour les praticiens du droit, la seconde solution était celle à retenir, la CJCE était désormais composée de deux juridictions: la Cour de justice et le Tribunal de première instance.

Au gré des traités successifs⁹, le transfert de compétence effectué à l'égard du TPICE s'est accru et la délimitation des compétences des deux juridictions s'est affinée. Ainsi, la Cour de

³ Les propos tenu dans cet article n'engagent que son auteur et en aucun cas la juridiction dont il relève ou à laquelle il a appartenu.

⁴ La CECA a été créée lors de la signature du traité de Paris, le 18 avril 1951.

⁵ Depuis son origine, le siège de l'institution se situe dans la ville de Luxembourg.

⁶ Traités de Rome signés le 25 mars 1957.

⁷ Acte unique européen signé le 28 février 1986.

⁸ Décision du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 319 du 25.11.1988, p. 1-8).

⁹ Traité sur l'Union européenne dit de Maastricht signé le 7 février 1992 ; Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et le Traité de Nice signé le 26 février 2001.

justice, notamment par l'exercice de sa compétence exclusive en matière de renvoi préjudiciel, véritable dialogue entre cette dernière et les juridictions nationales, assure le respect du droit communautaire dans l'interprétation et l'application des traités et examine la légalité des actes émanant des institutions. Le TPICE accueille en première instance les recours directs formés par les particuliers et, sous réserve de ceux relevant de la Cour de justice, par les Etats membres. Celui-ci statue essentiellement dans des affaires relevant des domaines économiques tels qu'en droit de la concurrence ou des aides d'Etats. Cependant, le TPICE était aussi chargé de toutes les affaires opposant les institutions et organes communautaires à leurs fonctionnaires ou autres agents. Or, celui-ci a dû également faire face à un accroissement sensible du contentieux et se devait d'alléger sa charge de travail. Dès lors, les Etats membres ont décidé, lors de la signature du traité de Nice, de permettre à la CJCE de demander la création de « chambres juridictionnelles » qui seraient adjointes au TPICE. Ainsi, afin de le décharger du contentieux relatif à la fonction publique communautaire et constatant la confusion que le terme « chambres juridictionnelles » pourrait engendrer avec l'existence des chambres au sein de la Cour de justice et du TPICE, a été créé, en 2004, le Tribunal, et non une chambre, de la fonction publique de l'Union européenne (ci-après "TFPUE")¹⁰. Chose étonnante et remarquée par beaucoup, alors que l'Union européenne ne disposait pas encore de la personnalité juridique et que la CEE et la CEEA continuaient d'exister¹¹, le terme « Union européenne » fut adjoint à celui de « Tribunal de la fonction publique ».

La CJCE était constituée dès lors de trois juridictions : la Cour de justice, le TPICE et le TFPUE. Or, la question relative à la dénomination CJCE persistait. Ainsi, d'une part, l'un des premiers éléments modifiés par le traité de Lisbonne¹² réside dans la clarification des différentes dénominations relative à la structure juridictionnelle de l'UE. Du fait de l'acquisition par celle-ci de la personnalité juridique, il a été décidé que la CJCE s'intitulera désormais « Cour de justice de l'Union européenne » composée de trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal et la Tribunal de la fonction publique (ci-après "TFP"). De plus, afin d'éviter toute confusion avec les chambres composant la Cour de justice et le Tribunal, le traité a remplacé le terme « chambres juridictionnelles » retenu par le traité de Nice par « tribunaux spécialisés ». D'autre part, afin de permettre une plus grande souplesse, le traité, en vertu de l'article 281 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après "TFUE"), étend la procédure législative ordinaire, à savoir la codécision à la majorité qualifiée entre le Parlement européen et le Conseil, pour toutes les modifications du statut de la CJUE sauf s'agissant des dispositions relatives au statut des Membres de l'institution et du régime linguistique¹³. De même, la procédure législative ordinaire est étendue à la création des futurs tribunaux spécialisés.

Toutefois, au-delà des changements terminologiques et des changements liés à la procédure relative à la modification du statut, le traité de Lisbonne apporte également des changements dans les compétences et l'organisation interne de l'institution (articles 251 à 281 TFUE). En effet, il était nécessaire de faire évoluer celle-ci afin qu'elle puisse intégrer de la manière la plus efficace dans sa future jurisprudence les nouveaux transferts de compétences effectués à l'égard de l'UE par les Etats membres. Cependant, le traité de Lisbonne n'étant entré en vigueur que depuis Décembre 2009, l'impact des différentes modifications ne peut être encore évalué d'autant que plusieurs d'entre elles n'ont pas, pour le moment, été entièrement appliquées.

¹⁰ Décision du Conseil du 2 novembre 2004 instituant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (JO L 333 du 9.11.2004, p. 7–11).

¹¹ Le traité CECA a expiré le 23 juillet 2002.

¹² Voir communiqué de presse de la Cour relatif aux modifications apportées par le Traité de Lisbonne publié le 30 novembre 2009: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-12/cp090104fr.pdf>

¹³ Les 23 langues officielles de l'UE peuvent toutes être langues de procédure devant les juridictions composant la CJUE. Historiquement, la langue de délibéré des Membres de la CJUE et de travail de l'institution est le français.

L'augmentation du nombre des avocats généraux : l'une des solutions pour faire face à l'augmentation de la charge de travail de l'institution

La tenue d'une bonne justice, notamment lorsque celle-ci concerne plus de 500 millions de citoyens, ne peut se faire que si elle dispose des moyens matériels et humains suffisants pour être exercée. A cet égard, force est de constater que la CJUE est une institution relativement « petite » face à la Commission et au Parlement européen; en effet, ses effectifs s'élèvent à environ 2000 fonctionnaires et autres agents dont le rôle est de soutenir les Membres de l'institution dans leur tâche.

Toutefois, même si le travail de ces personnes est essentiel, ce ne sont pas elles qui rendent justice, mais bien les Membres de l'institution, c'est-à-dire les 27 juges et 8 avocats généraux de la Cour de justice, les 27 juges du Tribunal et les 7 juges du TFP. Même si les Membres sont assistés, dans leur cabinet, par des juristes de haut niveau (appelés "référendaires"), il n'appartient en aucun cas à ces derniers de décider et encore moins de délibérer en lieu et place du Membre au service duquel ils sont employés. Ainsi, au regard du contentieux important et sans cesse croissant pendant devant les juridictions de l'institution, le nombre de Membres peut sembler quelque peu réduit.

Si le nombre des juges du TFP est fixé par la décision portant sa création, en revanche, il faut se référer au traité pour trouver la règle de calcul du nombre des juges de la Cour de justice et du Tribunal. S'agissant de la Cour de justice, le nombre de ses Membres ne peut être supérieur à celui des Etats membres, le traité prévoyant que celle-ci est composée d'un seul juge par Etat membre (article 19 TUE). En revanche, pour le Tribunal, il a été décidé, lors de sa création, que celui-ci comporterait *au moins* un juge par Etat membre (article 19 TUE), le nombre de juges étant fixé par le statut de la CJUE (article 254 TFUE). Toutefois, encore récemment, la possibilité d'augmenter le nombre de juges au Tribunal au-delà de celui des États membres n'avait jamais été utilisée; ainsi l'article 48 du statut énonce que le Tribunal est composé de 27 juges. Or, dans un projet de modifications du Statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de son annexe I en date du 28 mars 2011¹⁴ soumis au Président du Parlement européen, la Cour de justice demande, entre autre, l'augmentation du nombre de juges au Tribunal à 39 juges au moins afin de faire face à l'accroissement du contentieux de ce dernier notamment dû à l'extension de compétence de l'institution opéré par le traité de Lisbonne. Par ailleurs, en vertu de l'article 254 TFUE, le statut peut prévoir que le Tribunal est assisté d'avocats généraux. Cependant, cette possibilité a été fortement encadrée: en effet, actuellement, il n'est pas question, au regard de l'article 49 du statut¹⁵, de permettre à la juridiction d'augmenter le nombre de ses Membres, celle-ci pouvant uniquement nommer, le cas échéant, parmi les juges d'une chambre, l'un d'entre eux aux fonctions d'avocat général, réduisant ainsi le nombre de juges pouvant délibérer. La fonction d'avocat général n'est dès lors pleinement exercée qu'au sein de la Cour de justice qui, en vertu de l'article 252 TFUE, dispose actuellement de 8 avocats généraux. Lors des négociations du traité de Lisbonne, des tractations ont eu lieu entre la Cour de justice et le Conseil afin d'augmenter leur nombre. A l'issue de ces négociations, il a été décidé¹⁶ que, si la Cour de justice le demande, le Conseil pourra augmenter le nombre des avocats généraux de 8 à 11. De plus, il pourra être décidé que la Pologne dispose (à l'instar de l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni), d'un avocat général permanent et ne participe plus au système de rotation actuel. Or, pour le moment, et cela plus d'un an après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il semble qu'aucune demande n'a été formulée par la Cour de justice en ce sens, bien qu'une telle augmentation paraisse véritablement nécessaire.

¹⁴ http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_fr.pdf

¹⁵ Voir les articles 2, §2, 17 à 19 du règlement de procédure du Tribunal pour la nomination des avocats généraux au Tribunal.

¹⁶ Voir Déclaration ad article 252 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relative au nombre d'avocats généraux à la Cour de justice de l'Union européenne.

Cette situation est d'autant plus étonnante qu'une telle augmentation aurait dû être opérée, au regard de l'histoire de la Cour de justice, lors de l'élargissement de l'UE en 2004. En effet, le nombre des avocats généraux demeure inchangé depuis la fin de l'année 2000. Cet état de fait démontre la difficulté de l'institution à obtenir du Conseil l'augmentation du nombre de ses Membres. Il nous semble que, aujourd'hui, la Cour de justice ne doit plus hésiter à faire valoir l'accord de principe obtenu et à demander l'augmentation prévue par le traité de Lisbonne. Il en va de la gestion de sa charge de travail qui sera, sans aucun doute, bien plus importante dans les années à venir.

L'augmentation du nombre des avocats généraux est le seul véritable changement dans l'organisation de l'institution proposé par le traité de Lisbonne. Les autres possibilités dont dispose celle-ci afin de faire face à l'accroissement de sa charge de travail ont été apportées bien auparavant, notamment par le traité de Nice. Cependant, il s'avère que la Cour de justice ne les a pas encore utilisées – ou, du moins, pas de manière optimale.

En effet, tout d'abord, en vertu de l'article 13 du statut et 24 du règlement de procédure de la Cour de justice, celle-ci peut nommer, le cas échéant, des rapporteurs adjoints pouvant participer à l'instruction des affaires, notamment dans la procédure de référé auprès du président de la Cour de justice, et assister le juge rapporteur dans ses tâches. Ces fonctions semblent, dans une certaine mesure, similaires à celles exercées par les référendaires du Président et des juges rapporteurs désignés. A l'heure actuelle, les juges et les avocats généraux à la Cour de justice disposent chacun, respectivement, de 3 et 4 référendaires - soit un total de 103 personnes. Ainsi, la question se pose de savoir si les fonctions de rapporteurs adjoints correspondent à celle des référendaires où s'il s'agit de fonctions qui pourraient à l'avenir véritablement faire leur apparition à la Cour de justice.

S'agissant de l'allègement de la charge de travail du Tribunal, on relèvera la possibilité de créer des "tribunaux spécialisés", ainsi dénommés depuis le traité de Lisbonne (article 257 TFUE), mais institués par le traité de Nice sous le nom de "chambres juridictionnelles". Cette possibilité a été utilisée en 2004 lors de la création du Tribunal de la fonction publique afin de décharger le Tribunal du contentieux opposant les institutions et organes de l'UE à leurs fonctionnaires ou agents. La création de tels tribunaux est un second pas dans le changement de la structure de l'institution, le premier ayant été effectué lors de la création du Tribunal. Ainsi, la possibilité de transférer certaines compétences, à l'exception des questions préjudicielles qui demeurent de la compétence de la Cour de justice, dans des domaines spécifiques à des tribunaux spécialisés pourrait être une solution pour le désengorgement de la CJUE. Cependant, il s'agit là encore d'une étape difficile à franchir. La création d'une juridiction spécialisée en matière de brevets en constitue un bon exemple. En effet, depuis quelques années, des pourparlers sont en cours entre les institutions et les Etats membres afin de créer un brevet européen ainsi qu'une juridiction européenne spécialisée dans ce domaine¹⁷. Or, force est de constater que des problèmes liés aux langues dans lesquelles le dépôt d'un brevet peut être effectué ont mené les discussions dans une impasse. Saisie par le Conseil d'une demande d'avis non contraignant au titre de l'article 218 TFUE, et suivant les conclusions¹⁸ de l'avocat général désigné pour l'examen de cette demande, la Cour de justice a dit pour droit récemment, s'agissant d'un projet d'accord international relatif à l'institution d'une juridiction du brevet européen et du brevet communautaire¹⁹, que « [l']accord envisagé créant un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets

¹⁷ Voir en particulier Proposition de règlement du Conseil instituant le Tribunal du brevet communautaire et concernant les pourvois formés devant le Tribunal de première instance (COM/2003/0828 final)

¹⁸ Conclusions de l'Avocat général Kokott du 2 juillet 2010 pour la demande d'avis 1/09 du Conseil à la Cour de justice.

¹⁹ Projet d'accord sur la juridiction du brevet européen et du brevet communautaire et sur un projet de statut de cette juridiction (Document 7928/09 du Conseil, du 23 mars 2009).

(actuellement dénommé «Juridiction du brevet européen et du brevet communautaire») n'est pas compatible avec les dispositions du traité UE et du traité FUE. »²⁰.

Selon la Cour de justice, ledit accord, en attribuant à une juridiction internationale une compétence exclusive pour connaître du contentieux relatif au brevet communautaire ainsi que pour interpréter et appliquer le droit de l'Union laquelle se situerait « en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union, priverait les juridictions des États membres » et la Cour de justice de leurs compétences concernant l'interprétation et l'application du droit de l'Union. Dès lors, cela semble supposer que si une telle juridiction se situait dans le cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union, la création d'une juridiction spécialisée en matière de brevet au sein de l'Union européenne pourrait être possible. Toutefois, il semblerait, au regard du projet de modification de son statut de mars 2011, que l'institution préfère favoriser, pour le moment du fait surtout d'une effectivité immédiate, l'augmentation des Membres des juridictions²¹ la composant actuellement, plutôt que la création de nouvelles juridictions spécialisées, plus longue à mettre en œuvre, notamment dans le domaine de la propriété intellectuelle.

Enfin, la véritable évolution susceptible de modifier la structure et la répartition de la charge de travail entre les juridictions de l'institution consisterait à transférer une partie de la compétence préjudicielle de la Cour de justice aux autres juridictions de l'institution étant donné que les affaires préjudicielles représentent plus de la moitié du contentieux pendant devant la Cour. A cet effet, l'article 256, § 3 TFUE prévoit que le Tribunal est compétent pour connaître des questions préjudicielles dans des matières spécifiques déterminées par le statut. Or, en l'absence de dispositions du statut en ce sens, aucun transfert de compétences n'a été opéré à ce jour. Cependant, à la lecture du traité, il ne s'agit pas d'une simple faculté dont disposerait le Tribunal mais bien d'une compétence dont il est dépositaire dans des domaines spécifiques qui restent, eux, à déterminer. La réticence de la Cour de justice face au transfert d'une partie de sa compétence préjudicielle - qu'elle considère comme étant non transférable au profit d'une autre juridiction de l'institution - explique l'absence de proposition de modification du statut afin de déterminer lesdits domaines spécifiques, ce qui empêche le Tribunal de statuer en matière préjudicielle alors qu'il en a le droit. Cette réticence de la Cour de justice se confirme à la lecture du projet de modifications du statut de mars 2011 dans lequel cette dernière écarte tout transfert de la compétence préjudicielle en particulier au nom de la préservation de la cohérence de sa jurisprudence et du droit de l'Union.

La nomination des Membres de la Cour de justice et du Tribunal : vers une nomination plus transparente

L'une des principales garanties de l'indépendance des membres d'une juridiction, et tout particulièrement de ceux appartenant à des juridictions internationales suprêmes, telles que la CJUE, réside essentiellement dans les conditions de leur nomination. Une telle nomination devrait en principe faire l'objet d'une procédure transparente, énonçant des conditions de nomination précises et une durée de mandat suffisante et non renouvelable afin que les personnes nommées à de telles fonctions ne fassent pas, par la suite, l'objet de pressions, les obligeant à être en perpétuelle campagne de « réélection » à leur fonction.

Or, de tels pré-requis ne semblent pas entièrement réunis s'agissant de la nomination des Membres de la Cour de justice et du Tribunal et cela malgré une modification apportée dans ce domaine par le traité de Lisbonne. En effet, en vertu des articles 253 et 254 TFUE, lesdits Membres sont nommés pour six ans renouvelables d'un commun accord par les gouvernements

²⁰ Cour de justice, Assemblée plénière, Avis 1/09 du 8 mars 2011.

²¹ En plus de l'augmentation du nombre de Membres du Tribunal, la Cour propose que des juges par intérim soient nommés au sein du Tribunal de la fonction publique.

des Etats membres et, depuis le traité de Lisbonne, après consultation du comité prévu par l'article 255 TFUE (nouvel article).

Tout d'abord, la durée du mandat des Membres des deux juridictions, qui est restée inchangée depuis la création de l'institution et l'instauration du Tribunal, est d'une part, relativement courte et, d'autre part, renouvelable sans limite dans le temps. Un mandat d'une durée de neuf ans non renouvelable tel que celui des Membres de la Cour européenne des droits de l'Homme²², pourrait être appliqué aux Membres de la Cour de justice et du Tribunal et, par suite, affermir leur indépendance. En effet, disposant d'une durée suffisante pour exercer pleinement leur fonction et n'ayant plus à se préoccuper de l'éventuel renouvellement de leur mandat, les Membres pourraient prendre encore plus librement position. Lors des négociations du « défunt » traité instituant une Constitution pour l'Europe et, par la suite lors de celles du traité de Lisbonne, les représentants de la CJUE avaient demandé que la durée du mandat des Membres soit de douze ans non renouvelable étant donné, d'une part, que la majorité des Membres actuels ont été renouvelés au moins une fois, permettant ainsi de bénéficier de manière optimale de l'expérience acquise par ces derniers au sein de l'institution, et, d'autre part, que le renouvellement partiel des Membres serait difficile à calculer sur un mandat de neuf ans. Toutefois, les préoccupations de la CJUE relatives à l'indépendance de ses Membres n'ont pas eu l'écho espéré auprès des gouvernements des Etats membres et sont restées lettre morte. Cette question pourrait être envisagée dans l'avenir.

Par ailleurs, la procédure de nomination doit être transparente aux fins d'éviter toute dérive, en particulier des nominations liées à des considérations autres que celles fondées essentiellement sur les compétences juridiques des futurs Membres. Ainsi, le traité de Lisbonne a permis la création d'un comité qui doit être consulté avant toute nomination. Ce comité, dont les règles de fonctionnement ont été fixées par une Décision du Conseil du 25 février 2010²³, est chargé de donner « un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général » à la Cour de justice et de juge au Tribunal. Il est composé de sept « personnalités » désignées par une décision du Conseil²⁴ sur initiative du Président de la Cour de justice pour un mandat d'une durée de quatre ans renouvelable une fois et « choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes possédant des compétences notoires » dont l'un est proposé par le Parlement européen. Ce comité est inspiré de celui chargé de donner un avis sur les candidatures aux fonctions de juge du Tribunal de la Fonction publique²⁵ prévu par l'article 3, § 3 et 4 de l'annexe 1 du Statut de la CJUE et dont les nominations sont effectuées par le Conseil statuant à l'unanimité. Même si la création d'un tel comité est une avancée dans la transparence de la procédure de nomination, ceci semble encore loin d'être suffisant. En effet, même si le panel actuel de « personnalités » est de très haut niveau, les règles relatives à la nomination des membres du comité, l'absence de publicité des auditions devant celui-ci, sauf en cas de proposition du renouvellement d'un Membre de la Cour de justice ou du Tribunal, ainsi que l'absence de publicité de son avis motivé, constituent des éléments tout aussi obscurs que la procédure dans laquelle s'insère celui-ci. De plus, le travail de ce comité ne se réalise pleinement que lors d'une démission d'un Membre de la Cour de justice ou du Tribunal ou si celui-ci ne se présente pas à

²² Prévu à l'article 23 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2010 du Protocole n°14 annexé à celle-ci.

²³ Décision du Conseil du 25 février 2010 relative aux règles de fonctionnement du comité prévu à l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 50 du 27.2.2010, p. 18–19).

²⁴ Décision du Conseil du 25 février 2010 portant désignation des membres du comité prévu à l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 50 du 27.2.2010, p. 20–20).

²⁵ Du fait de la nomination par le Conseil, la procédure de nomination se déroule d'abord par un appel à candidatures, lesquelles sont examinées ensuite par le comité qui propose une liste comprenant un nombre de candidats correspondant au double de postes de juges à pourvoir.

sa propre succession. Il va de soi que si ce dernier se représente, et hormis le cas où il ne disposerait pas de l'appui de son gouvernement, il serait le mieux placé pour exercer la fonction.

Quelles sont les conditions objectives retenues par les gouvernements des Etats membres et approuvées par le comité pour la nomination des futurs Membres ? En vertu du TFUE, les Membres de la Cour de justice sont choisis « parmi des personnalités » qui doivent réunir « les conditions requises pour l'exercice (...), des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou (...) sont des juristes possédant des compétences notoires » (article 253), alors que ceux du Tribunal sont choisis « parmi des personnes » qui possèdent « la capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles » (article 254) et offrant, pour les deux juridictions, toutes garanties d'indépendance²⁶. Ainsi, en théorie, car la pratique est différente, et, en vue de fournir à l'institution un panel divers de juristes, les futurs Membres de la Cour de justice peuvent être issus des juridictions suprêmes nationales, être des professeurs de droit, des hauts fonctionnaires nationaux ou européens ou d'anciens membres de gouvernements, tandis que ceux du Tribunal doivent être exclusivement choisis parmi des magistrats mais non nécessairement originaires d'une juridiction suprême²⁷. Au regard de l'ouverture faite à des profils plus académiques ou administratifs, aucuns critères objectifs tels que le nombre minimum d'année d'expérience dans des fonctions juridictionnelles n'est requis. Il semblerait plus juste de laisser la fonction de Membre de la Cour de justice ou du Tribunal et même de membre du comité à des magistrats disposant d'une expérience significative. Ces derniers pourraient être désignés, ou, à tout le moins, sélectionnés et présentés, par l'instance indépendante chargée, dans chaque pays, de la sélection et de la nomination des juges. Ceci reviendrait à soustraire le choix des Membres de l'institution au pouvoir des Gouvernements, qui ne seraient plus compétents que pour avaliser le choix effectué par leur instance indépendante nationale. Une autre solution, envisagée par certains et qui consisterait à confier la nomination au Parlement européen, qui propose déjà un des membres du comité, est, quant à elle, tout aussi risquée car elle comporte le risque d'une politisation de la procédure.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice et la politique étrangère et de sécurité commune : nouvelles compétences de la CJUE

A l'origine, les questions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ci-après « ELSJ »), dont relèvent également la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'asile, l'immigration et les autres politiques relatives à la libre circulation des personnes, étaient traitées au sein d'une structure intergouvernementale, relevant du troisième pilier, privilégiant essentiellement les travaux du Conseil de l'Union européenne et des États membres au détriment de participations réelles de la Commission, du Parlement européen et de la CJUE. Le transfert d'une partie de ces matières vers le premier pilier, c'est-à-dire leur « communautarisation », qui a eu lieu lors de la signature du traité d'Amsterdam, a conféré plus de compétences à ces institutions. Toutefois, malgré cette progression significative vers l'établissement d'une véritable « Communauté de droit », de nombreuses restrictions subsistaient, notamment s'agissant des compétences préjudicielles de la CJUE. Le traité de Lisbonne, qui reconnaît la personnalité juridique de l'UE et fait ainsi disparaître la structure en piliers, a partiellement supprimé ces restrictions et regroupé les différentes dispositions pertinentes au sein du Titre V du TFUE intitulé « L'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

²⁶ Une incohérence peut être relevée à la lecture de l'article 19 TUE qui, d'une part, ne distingue pas entre « personnalités » et « personnes », d'autre part, ne reprend pas exactement les mêmes conditions de nomination et, enfin, ne fait pas référence à la consultation du comité prévu à l'article 255 TFUE.

²⁷ La nature des affaires portées à l'intention des deux juridictions à savoir relevant essentiellement du domaine économique pour le Tribunal et quasiment d'ordre « constitutionnel » pour la Cour de justice, du fait notamment de sa compétence en matière préjudicielle, expliquent essentiellement une telle distinction.

En premier lieu, s'agissant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale²⁸, en vertu de l'ancien article 35 UE, dont les dispositions restent encore d'application pendant une durée de 5 ans²⁹ après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure préjudicielle devant la Cour de justice est facultative; en d'autres termes, l'Etat membre doit explicitement accepter la compétence de la CJUE en cette matière en faisant une déclaration à cette fin (§2). A cet égard, il peut spécifier que sont autorisées à saisir la Cour (§ 3) soit toutes les juridictions nationales (b)), soit uniquement les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (a)). Dans ce dernier cas, un Etat membre peut aussi imposer une obligation de renvoi à ces dernières³⁰. Par ailleurs, la CJUE n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent à ceux-ci pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (§5)). Une fois la période transitoire de cinq années écoulée, la saisine de la CJUE par toutes les juridictions nationales sera possible, sans qu'aucune déclaration préalable de leur Etat soit nécessaire. Néanmoins, la compétence de la CJUE demeurera restreinte, les Etats membres ne souhaitant pas que celle-ci s'imisce dans leur système de répression policière et dans les moyens qu'ils y consacrent (article 276 TFUE). Ainsi, la protection d'une partie des libertés individuelles continuera d'échapper au contrôle de la CJUE.

En second lieu, s'agissant du domaine de l'asile, de l'immigration et des autres politiques relatives à la libre circulation des personnes³¹, l'ancien article 68 TCE, abrogé par le traité de Lisbonne, prévoyait, d'une part, que seules les juridictions nationales statuant en dernier ressort étaient compétentes pour poser une question préjudicielle à la CJUE, et que, d'autre part, cette dernière n'était pas compétente pour se prononcer sur les décisions du Conseil d'abolir des contrôles aux frontières ou sur les décisions relatives au maintien de l'ordre public ou à la sauvegarde de la sécurité intérieure. Désormais, toutes les juridictions nationales ont la faculté de saisir la CJUE d'une question préjudicielle; en effet, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la CJUE est également compétente pour se prononcer sur des mesures d'ordre public adoptées dans le cadre de contrôles transfrontaliers. La volonté d'ériger l'asile et l'immigration au rang de véritables politiques communes a ainsi conduit la CJUE à devenir, bien plus qu'auparavant, le pivot central de l'interprétation des dispositions consacrées à ces politiques.

Grâce aux modifications précitées, un nouveau dialogue entre les juridictions nationales et la CJUE peut désormais s'installer. Consciente, d'une part, de l'importance des affaires liées à ce domaine où la dimension humaine est bien plus importante que dans d'autres contentieux et, d'autre part, du risque d'engorgement de son prétoire du fait de l'extension de la faculté de saisine à toutes les juridictions nationales en la matière, la CJUE a mis en place (voir infra) une procédure préjudicielle d'urgence; celle-ci doit lui permettre de rendre son arrêt dans les plus brefs délais lorsqu'une personne se trouve dans une situation justifiant un traitement très rapide - par exemple, parce qu'elle est détenue ou privée de sa liberté.

Si la place de la CJUE a fortement évolué dans le domaine de l'ELSJ, en revanche, malgré la disparition de la structure en piliers, ses compétences en matière de politique étrangère et de sécurité commune (ci-après « PESC »)³², domaine relevant auparavant du deuxième pilier et donc également de l'inter-gouvernementalité, demeurent quasiment inchangées. En effet, le

²⁸ Chapitre 4 « Coopération judiciaire en matière pénale » du Titre V TFUE.

²⁹ Protocole n° 36, sur les dispositions transitoires annexé au traité de Lisbonne (article 10).

³⁰ Déclaration (n° 10) du Traité d'Amsterdam relative à l'article K.7 du traité sur l'Union européenne.

³¹ Chapitre 2 « Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration » et 3 « Coopération judiciaire en matière civile » du Titre V TFUE.

³² Chapitre 2 « Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune » du Titre V TUE.

traité de Lisbonne n'opère pas de grande modification à cet égard, puisque la CJUE demeure incompétente en la matière (article 275, §1 TFUE). La seule exception à ce principe consiste en la possibilité pour la CJUE de contrôler le respect, par un acte portant accord en matière de PESC, des limites aux compétences de l'UE et de celles en matière de PESC (article 40 TUE). Cependant, le traité de Lisbonne module quelque peu ce principe et attribue à la CJUE la compétence pour statuer sur la légalité des mesures restrictives adoptées par l'UE à l'encontre de personnes physiques ou morales dans le cadre de la PESC, notamment en matière de terrorisme (article 275, §2 TFUE). De même, la CJUE peut être saisie pour avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités, son avis négatif entraînant la modification dudit accord ou la révision des traités (article 218, §11 TFUE).

La Charte des droits fondamentaux et l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme : quelle sera la place de la CJUE en matière des droits de l'homme ?

Alors que, à l'origine, la CJUE avait vocation à être le juge d'une communauté essentiellement liée par des liens économiques, l'extension des compétences de cette dernière dans d'autres domaines, la mise en place de différentes politiques communes et son glissement vers une union plus politique, ont conduit la CJUE à devenir une institution dont les missions ne se limitent plus uniquement au domaine des intérêts purement financiers, mais s'étendent désormais également aux domaines concernant les droits des individus. Cependant, même si la CJUE a pu, au travers de sa jurisprudence, reconnaître différents droits fondamentaux aux citoyens de l'UE afin de mieux les protéger, il s'avère qu'elle ne constitue pas une juridiction chargée de défendre les droits de l'homme mais a pour fonction essentielle d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. La tâche de défendre les droits de l'homme a été dévolue dès le début des années 1950 à la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH »), dont le siège est à Strasbourg, sous les auspices du Conseil de l'Europe. Ainsi, pendant près de soixante ans, malgré quelques confusions entre les deux juridictions, liées à la terminologie très proche de celles-ci, ces juridictions ont exercé des tâches bien différentes. Or, le désir de l'UE de devenir une organisation d'intégration régionale disposant d'une personnalité juridique claire au sein de laquelle sont respectées et exercées différentes libertés fondamentales ne pouvait que tendre à l'évolution des compétences de sa juridiction suprême en lui permettant de mieux défendre les droits de ses citoyens.

A cet égard, même si la jurisprudence est une source essentielle du droit et si la CJUE se réfère, parfois, aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « Convention ») et à la jurisprudence de la CEDH, créant ainsi un véritable dialogue entre juridictions européennes suprêmes, il n'en demeure pas moins que l'UE était dépourvue de tout socle normatif propre en matière de droits fondamentaux, qui aurait dû permettre une meilleure visibilité de ces derniers. Cette lacune fut comblée grâce à la codification des droits fondamentaux reconnus par la CJUE dans la Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 février 2000 par l'UE. Cette Charte, qui s'inspire également des droits énoncés par la Convention et intègre les traditions constitutionnelles communes des Etats membres de l'UE, qui constituent des principes généraux du droit, énonce un ensemble de droits fondamentaux identiques ou complémentaires à ceux reconnus par la Convention. Toutefois, cette Charte n'avait aucune valeur juridique contraignante et ne pouvait pas, par suite, être appliquée par la CJUE, même dans le cadre de recours invoquant une violation de droits fondamentaux par des actes émanant des institutions de l'UE. L'adoption de la Charte constituait donc, à première vue, une faible avancée.

Le traité de Lisbonne modifie, dans une certaine mesure, la mission de la CJUE. D'une part, en vertu de l'article 6, § 1 TUE, la Charte³³ jouit de la même valeur juridique contraignante que les traités³⁴ (excepté à l'égard du Royaume-Uni, de la Pologne³⁵ qui disposent d'un *opt-out* sur l'application de la Charte ; et, peut-être, de la République Tchèque laquelle voudrait à l'avenir adhérer à cet *opt-out*³⁶) et peut être invoquée devant les juridictions nationales et la CJUE. Néanmoins, les dérogations prévues pour certains États sont relativement dommageables pour les droits des individus car elles laissent une porte ouverte à une appréciation différente des droits fondamentaux entre ressortissants de l'UE. En effet, le caractère erga omnes des décisions de la CJUE au sein de l'UE, dont ne jouissent pas les décisions de la CEDH, celles-ci n'étant contraignantes qu'à l'égard des États incriminés parties à la Convention, a été altéré par la signature de différentes déclarations par les trois États précités. Par conséquent, à l'égard de ceux-ci, ni la CJUE ni les juridictions nationales concernées n'ont la compétence « d'estimer que [leurs] lois, règlements ou dispositions, pratiques administratives sont incompatibles avec les droits, les libertés et les principes fondamentaux » que la Charte réaffirme.

En outre, l'UE jouit désormais, en vertu de l'article 47 TUE, de la personnalité juridique³⁷, principal élément qui faisait obstacle, notamment, selon la CJUE, à son adhésion à la Convention. Ainsi, l'article 6, § 2 TUE énonce que l'UE devra adhérer à la Convention. Parallèlement, l'amendement de la Convention par son protocole n°14, entré en vigueur en juin 2010, permet l'adhésion de l'UE à la Convention (article 59, § 2 Convention). Ainsi, une fois cette adhésion effective, les citoyens de l'UE dont les droits fondamentaux auraient été violés par un acte émanant des institutions ou organes de l'UE pourront saisir la CEDH pour contrôler la compatibilité de ces derniers avec la Convention. Cependant, presque deux ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, force est de constater que l'UE n'a pas encore adhéré à cette dernière. On précisera que son adhésion doit être approuvée à l'unanimité par le Conseil et par les 47 États parties à la Convention. Par ailleurs, le Conseil doit obtenir l'approbation du Parlement européen pour conclure l'accord d'adhésion. Eu égard à cette procédure relativement longue et sujette sans nul doute à des blocages de certains États membres, l'adhésion de l'UE à la Convention risque de prendre un certain temps.

Désormais, la CJUE dispose de fondements normatifs clairs lui permettant de veiller au respect des droits fondamentaux dans l'interprétation et l'application du droit de l'Union. Dans un document de réflexion³⁸ et une communication commune avec la CEDH³⁹, celle-ci formule plusieurs recommandations afin que ses prérogatives actuelles ne soient pas limitées notamment dans le cadre de l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes avant toute saisine de la CEDH et propose la mise en place d'un mécanisme susceptible de lui garantir

³³ Telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 par le Parlement européen (JO C 303 du 14.12.2007, p.1-16). Voir également : Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne (COM/2010/0573 final)

³⁴ Déclaration (n°1) sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁵ Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume Uni ; Déclaration (n°61) de la République de Pologne sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; Déclaration (n°62) de la République de Pologne relative au Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni.

³⁶ Déclaration (n°53) de la République tchèque sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁷ Déclaration (n°24) sur la personnalité juridique de l'Union européenne

³⁸ Document de réflexion de la Cour de justice de l'Union européenne sur certains aspects de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (5 mai 2010) http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_fr_2010-05-21_12-10-16_11.pdf

³⁹ Communication commune des présidents de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne (24 janvier 2011) http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_francais.pdf

d'être saisie, de manière effective, de la question de la validité d'un acte de l'Union avant que la CEDH ne statue sur la conformité de cet acte avec la Convention. Se pose ici la question de savoir si cette adhésion à la Convention et cette « nouvelle mission » de la CJUE ne vont pas créer une concurrence accrue entre les deux juridictions européennes. On pourrait néanmoins soutenir que, grâce à ces deux avancées, les risques de divergences entre les jurisprudences des deux juridictions vont s'estomper et que, par suite, l'existence et le travail de l'une en matière de droits fondamentaux prendront forcément, tôt ou tard, le pas sur la mission de l'autre. Même si, pour le moment, la CJUE admet d'être comparée à une cour constitutionnelle ou suprême d'un Etat membre tout en affirmant que la CEDH demeurera la juridiction européenne suprême chargée de la protection des droits fondamentaux, il est probable qu'elle nourrit l'ambition, dans une certaine mesure, de s'octroyer progressivement de nouvelles compétences et d'inciter à la modification des traités en ce sens. En effet, en conséquence des prochaines adhésions d'Etats à l'UE, la composition de l'UE sera plus proche de celle du Conseil de l'Europe⁴⁰. Dès lors, la coexistence de deux cours supranationales, dont les compétences en matière de droits fondamentaux se rapprocheront fortement, n'aura plus un grand intérêt. Et même si, à l'heure actuelle, personne n'ose encore envisager le glas du Conseil de l'Europe, la question de l'absorption de celui-ci par l'UE devra se poser inévitablement.

Des avancées procédurales pour une justice plus accessible et plus efficace

L'exercice de la justice ne peut s'effectuer pleinement que s'il est encadré par des procédures précises permettant un accès aisé des parties au prétoire et accompagnées de sanctions efficaces et faciles à mettre en œuvre. Depuis son origine, du fait des élargissements successifs de l'UE, des novations institutionnelles et dans le cadre de ses propres compétences, la Cour de justice a mis en place, dans son règlement de procédure, différents mécanismes procéduraux afin de rendre justice avec la plus grande célérité.

Les innovations du traité de Lisbonne en matière d'accès à la juridiction suprême européenne sont discrètes mais essentielles. Tout d'abord, le droit d'accès des particuliers a été quelque peu élargi bien qu'il s'agisse, pour beaucoup, d'une avancée plutôt timorée. En vertu de l'article 263, § 4 TFUE, les particuliers peuvent désormais demander l'annulation d'un acte réglementaire, et non un acte législatif, par lequel ils sont directement concernés et ne comportant pas de mesures d'exécutions. Or, il aurait été souhaitable que la restriction de ce droit d'accès, qui exige que les particuliers, destinataires d'un acte législatif, soient directement et individuellement concernés afin d'attaquer ledit acte, soit nuancée en distinguant les actes réglementaires où l'exigence aurait pu être alternative et les actes législatifs où la règle aurait perduré et l'exception liée à l'absence de mesures d'exécutions appliquée le cas échéant.

Les évolutions institutionnelles du traité de Lisbonne, notamment l'élévation du Conseil européen au rang d'institution (articles 13 et 15 TUE) et l'importance croissante des agences et organes de l'UE, ont conduit à ce que désormais des recours à l'encontre de ces derniers ou de leurs actes puissent être exercés (article 263, § 1 et 265 TFUE), sauf lorsque ces actes émanant du Conseil européen concernent la PESC. De même, du fait de leur place grandissante, la Banque centrale européenne, devenue une institution, et le Comité des Régions peuvent maintenant former un recours, comme la Cour des comptes, à l'égard d'actes qui iraient à l'encontre de leurs prérogatives. Enfin, la Commission pourra, d'ici fin 2014, introduire des

⁴⁰ Actuellement, 47 Etats sont Parties à la Convention et membres du Conseil de l'Europe dont les 27 Etats membres de l'UE, 4 Etats candidats à l'adhésion de l'UE et 4 Etats étant des candidats potentiels à l'UE. Ainsi, sans compter les autres Etats qui n'ont pas encore indiqué leurs intentions futures, 35 Etats parties à la Convention seront, dans un futur plus ou moins lointain, membres de l'UE.

recours en manquement dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale même pour les mesures prises avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

A ces différentes extensions du droit d'exercer un recours accordées tant aux particuliers qu'aux institutions et organes de l'UE s'ajoutent deux novations procédurales instituées par le traité de Lisbonne.

La première réside dans la place accordée aux parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE⁴¹. Désormais, à l'instar du Comité des régions dans la limite des actes nécessitant sa consultation, ceux-ci peuvent exercer un véritable contrôle sur le travail législatif et ensuite disposer, par le biais du gouvernement de leur Etat, d'un recours devant la Cour de justice tendant à l'annulation de tout acte législatif violant le principe de subsidiarité⁴², et ceci afin de faire respecter ledit principe.

La seconde novation, et non la moindre, consiste quant à elle en la création d'une procédure préjudicielle d'urgence (ci-après « PPU »). En effet, afin de pallier un éventuel engorgement du fait, d'une part, de l'extension de ses compétences au domaine relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, d'autre part, du traitement prioritaire à accorder aux affaires liées à ce domaine en raison des délais des procédures nationales, la Cour de justice, avec l'approbation du Conseil⁴³, a créé, en mars 2008, la PPU⁴⁴ car les procédures existantes étaient inappropriées pour traiter les éventuels renvois préjudiciels dans lesdites matières. Solution déjà avancée par feu le traité instituant une Constitution pour l'Europe et reprise par le traité de Lisbonne, la Cour a dès lors créé ladite procédure avant l'entrée en vigueur de ce dernier. En vertu de l'article 267, § 4 TFUE, lorsqu'une question préjudicielle concerne une personne détenue, la Cour doit statuer « dans les plus brefs délais ». Cette dernière s'est fixée pour objectif de répondre aux questions préjudicielles relevant de cette procédure dans un délai de trois mois. Alors que l'on pensait qu'un « raz de marée » de nouvelles affaires allait s'abattre sur la Cour de justice, seulement quelques affaires ont été clôturées depuis la création de cette procédure. Il est certain que pour le moment le nombre d'affaires introduites au titre d'une PPU est loin de constituer un accroissement excessif de la charge de travail de la Cour de justice. Or, cet état de fait est dû essentiellement à la nature récente de sa mise en place ainsi qu'à la connaissance réduite des juridictions nationales de cette possibilité. Qui plus est, telle la procédure préjudicielle à son origine, la PPU fait l'objet de quelques réticences de la part de ces dernières notamment au regard de son efficacité, même si à l'heure actuelle la durée moyenne des affaires clôturées à ce titre est d'environ deux mois et demi, soit en dessous de l'objectif fixé. Toutefois, si le contentieux pendant devant la Cour de justice devait s'accroître de manière trop importante, il serait peut-être envisageable que celle-ci décide enfin ainsi, que lui permettent les traités depuis Nice, de confier au Tribunal une part de son contentieux préjudiciel dans certains domaines (article 256 TFUE), à savoir essentiellement économiques, afin qu'elle puisse se consacrer pleinement aux autres domaines.

La PPU constitue un apport non négligeable à la célérité de la justice et se distingue ainsi de la procédure préjudicielle ordinaire. En effet, contrairement à cette dernière, au vu du traitement rapide des affaires requérant la PPU, la Cour désigne préalablement, pour une durée d'un an, une chambre de cinq juges chargée de statuer dans le cadre de cette procédure. De même, afin

⁴¹ Voir Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (Protocole n° 1 annexé au traité de Lisbonne). Voir également à ce sujet : "Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System", CEPS Special Report, February 2011, Piotr Maciej Kaczyński.

⁴² Voir article 8 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne).

⁴³ Décision du Conseil du 20 décembre 2007 portant modification du protocole sur le statut de la Cour de justice (JO L 24 du 29.1.2008, p. 42-43).

⁴⁴ Modifications du règlement de procédure de la Cour de justice (JO L 24 du 29.1.2008, p. 39-41).

de réduire le nombre d'acteurs à l'instance, seules les parties au litige au principal, l'Etat membre dont relève la juridiction nationale en cause ainsi que la Commission et, le cas échéant, en cas de mise en cause de la validité ou de l'interprétation de leurs actes, le Parlement européen et le Conseil, sont habilités à déposer, dans la langue de procédure, leurs observations écrites et ceci dans les plus brefs délais. Les autres intéressés, principalement les Etats tiers à l'instance, sont également informés de la mise en œuvre de la procédure d'urgence et peuvent, seulement s'ils le souhaitent, participer à la phase orale de la procédure. La chambre peut, dans des cas d'extrême urgence, décider de passer outre la phase écrite. Elle statue dans les jours qui suivent l'audience après avoir entendu l'avocat général. La traduction de la demande préjudicielle dans la langue de travail de la Cour est considérée comme une priorité afin d'évaluer le plus rapidement possible si la demande relève ou non de cette procédure. De même, afin d'accélérer les échanges entre la Cour et les acteurs à l'instance, ceux-ci se font principalement par voie électronique⁴⁵.

Enfin, comme tout procès, les procès devant la Cour de justice peuvent se solder par des sanctions pécuniaires. Ainsi, la procédure de recours en manquement sur manquement, à savoir ceux tendant à sanctionner les Etats qui n'ont pas exécuté un arrêt de la Cour reconnaissant leur manquement (article 260 TFUE) a été simplifiée. D'une part, alors que, précédemment, deux procédures devaient être introduites consistant en premier lieu à constater le manquement et en second lieu à faire reconnaître la non-exécution de l'arrêt, le manquement et la sanction pécuniaire peuvent désormais être demandés en même temps (§3). D'autre part, la Commission, qui, auparavant, devait mettre en demeure et fournir un avis motivé avant d'exercer tout recours en manquement sur manquement, est à présent exemptée de produire ledit avis avant d'introduire son recours (§2).

⁴⁵ Voir articles 23 et 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (Protocole n° 3 annexé au traité de Lisbonne), 104 ter du règlement de procédure de la Cour de justice et communiqué de presse n° 12/08 du 3 mars 2008 « Une nouvelle procédure pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice : la procédure préjudicielle d'urgence ».

About EPIN

EPIN is a network of European think tanks and policy institutes with members in almost every member state and candidate country of the European Union. It was established in 2002 during the constitutional Convention on the Future of Europe. Then, its principal role was to follow the works of the Convention. More than 30 conferences in member states and candidate countries were organised in the following year.

With the conclusion of the Convention, CEPS and other participating institutes decided to keep the network in operation. EPIN has continued to follow the constitutional process in all its phases: (1) the intergovernmental conference of 2003-2004; (2) the ratification process of the Constitutional Treaty; (3) the period of reflection; and (4) the intergovernmental conference of 2007. Currently, EPIN follows (5) the ratification process of the Lisbon Treaty and – should the treaty enter into force – (6) the implementation of the Treaty.

Since 2005, an EPIN Steering Committee takes the most important decisions. Currently there are six member institutes: CEPS, DIIS (Denmark), ELCANO (Spain), HIIA (Hungary), Notre Europe (France) and SIEPS (Sweden).

Status quo

Currently there are 30 EPIN members from 26 countries, also from countries outside of the EU. The 'hard core' work of the network is based on the cooperation of about 10 most active institutes. The member institutes are quite diverse in size and structure, but are all characterised by political independence and the absence of any predetermined point of view or political affiliation.

EPIN organises two major conferences in Brussels per year; as well as ad hoc conferences or other activities in member states. The network publishes Working Paper Series and other papers, which primarily focus on institutional reform of the Union. The network follows preparations for the European elections, the EU's communication policy, and the political dynamics after enlargement, as well as EU foreign policy and justice and home affairs.

Achievements

EPIN is a network that offers its member institutes the opportunity to contribute to the 'European added-value' for researchers, decision-makers and citizens. The network provides a unique platform for researchers and policy analysts to establish personal links, exchange knowledge and collaborate on EU-related issues. Members bring their national perspectives to bear on the issues tackled and through collaboration they contribute to establish a 'European added-value' (e.g. on EU communication, flexible integration). By doing so they strengthen a common European dimension in the national debates on Europe.



With the support of the European Union: Support for organisations active at European level in the field of active European citizenship.