

# La compétence préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne après son transfert partiel au Tribunal de l'Union européenne : défis et perspectives<sup>1</sup>

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2024, les questions préjudicielles relatives à certaines matières du droit de l'Union européenne ne sont plus directement traitées par la Cour de justice (de l'Union européenne) mais par le Tribunal (de l'Union européenne). Il en va notamment ainsi de la TVA ou de l'indemnisation des passagers aériens. La réforme à l'origine de ce changement, la plus importante depuis que ce Tribunal a été créé en 1989, aura nécessairement des conséquences pour chacun des acteurs et juridictions impliqués dans le dialogue préjudiciel. Cette contribution a pour objectif de décrire les aspects pratiques de la réforme mais également d'envisager les défis qu'elle entraîne, le tout dans une perspective historique.

## 1 Introduction

Le statut de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>2</sup> précise les règles relatives à la composition et à l'organisation de la Cour de justice et du Tribunal ainsi que celles régissant les différents types de procédures ouvertes devant ces juridictions. Il est complété par les règlements de procédure respectifs de la Cour et du Tribunal. Bien que ce statut ait, en tant que protocole annexé aux traités, la même valeur juridique que ceux-ci, sa modification ne nécessite pas une révision des traités au sens formel. Il peut être modifié par le législateur de l'Union, sur proposition de la Cour de justice ou de la Commission<sup>3</sup>. C'est ainsi que, le 11 avril 2024, ce législateur a, sur proposition de la Cour de justice de l'Union européenne, adopté un règlement qui modifie le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne aux fins, notamment, de transférer une partie de la compétence préjudicielle à ce Tribunal<sup>4</sup>.

La réforme se fonde sur l'article 256, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le « TFUE »), qui permet à la Cour de justice, depuis le Traité de Nice, de se délester de son monopole préjudiciel dans des « matières spécifiques ». Cette réforme est loin d'être anodine dans l'histoire de la Cour. Tous les observateurs, qu'ils soient enthousiastes ou plus circonspects, en conviennent. D'aucuns y voient la plus importante transformation que la Cour de justice de l'Union européenne ait connue depuis la création du Tribunal<sup>5</sup>. Il est, en effet, remarquable que la Cour de justice ait décidé de confier une partie de sa compétence préjudicielle, le « joyau de la couronne », au Tribunal.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la présente contribution a pour objectif de relater les principaux défis soulevés par ladite réforme en analysant, successivement, les matières visées par le transfert, les risques que pré-

sente le transfert de compétence pour l'unité et la cohérence du droit de l'Union, ainsi que l'impact de la réforme pour le Tribunal, la Cour de justice, mais également les juridictions nationales (titre 3). Afin d'appréhender au mieux ces enjeux, la réforme est d'abord resituée dans son contexte et fait l'objet d'une présentation générale (section 2).

## 2 Présentation contextualisée de la réforme

### A. Le contexte juridictionnel dans lequel la réforme s'insère

La Cour de justice de l'Union européenne est l'une des sept institutions de l'Union européenne, aux côtés du Parlement européen, du Conseil européen, du Conseil (des ministres), de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de la Cour des comptes<sup>6</sup>. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, alinéa 1, TUE, l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » est composée de plusieurs juridictions, à savoir la Cour de justice et le Tribunal (auxquels le législateur peut adjoindre des « tribunaux spécialisés »). Tandis que la Cour de justice compte un juge par État membre de l'Union européenne<sup>7</sup>, le Tribunal en compte deux depuis la réforme de 2015 ayant conduit au doublement du nombre de juges au Tribunal<sup>8</sup>.

Une autre différence entre les deux juridictions concerne les avocats généraux. Alors que la Cour est assistée de plusieurs avocats généraux<sup>9</sup>, le Tribunal ne compte, parmi ses membres, aucun avocat général<sup>10</sup>.

Les compétences du Tribunal sont énoncées à l'article 256 TFUE<sup>11</sup>. Il s'agit, pour l'essentiel, des recours directs — tels que les recours en annulation, en carence ou en responsabilité — introduits par les personnes physiques et morales contre l'Union et ses institutions. Cette

(1) La présente contribution fait suite à une matinée d'études organisée par les auteurs le 31 mai 2024 à Bruxelles et intitulée « La compétence préjudicielle au sein de la Cour de justice de l'Union européenne - réorganisation et perspectives ». L'événement a bénéficié de soutiens financiers du Fonds national pour la recherche scientifique (FNRS), du Centre de droit européen de l'Université libre de Bruxelles et de l'EU Legal Studies Institute de l'Université de Liège. Y sont intervenus en tant qu'orateurs MM. Koen Lenaerts, Stéphane Gervasoni, Nicolas Cariat et Luc Donnay ainsi que Mmes Emmanuelle Bribosia, Marie-Claire Ernotte et Sara Iglesias Sanchez. Les discussions ont été présidées par M. Melchior Wathelet et Mme Chiara Armenti. Qu'ils soient toutes et tous vivement remerciés. Les propos tenus

dans cette contribution sont strictement personnels à leurs auteurs.

(2) Ci-après « le Statut » ou « le Statut de la Cour de justice ».

(3) Article 281, alinéa 2, TFUE.

(4) Règlement (UE, Euratom) 2024/2019 du Parlement européen et du Conseil, du 11 avril 2024, modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (J.O.U.E., 12 août 2024, série L). Ci-après « le règlement 2024/2019 ».

(5) Voy., en ce sens, T. TRIDIMAS, « Breaking with Tradition : Preliminary Reference Reform and the New Judicial Architecture », *EULawLive*, 26 juin 2024 ; S. IGLESIAS SANCHEZ, « Preliminary Rulings before the General Court - Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System », *EULawLive Weekend Edition*, 17 décembre 2022. Pour Sar-

miento, la réforme participe à « a long-term and profound seismic change in the Union's judiciary » (D. SARMIENTO, « Gaps and 'Known Unknown' in the transfer of preliminary references to the General Court », *Revue du contentieux européen*, 2024/3, p. 4).

(6) Article 13 du Traité sur l'Union européenne (ci-après le « TUE »).

(7) Article 19, § 2, alinéa 1, TUE.

(8) Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2015, modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (J.O.U.E., 2015, L 341, p. 14).

(9) Il y a, actuellement, onze avocats généraux à la Cour de justice.

(10) L'article 254, alinéa 1, TFUE précise néanmoins que le Statut peut prévoir que le Tribunal est assisté

d'avocats généraux. Jusqu'à la réforme commentée, l'article 49 du Statut de la Cour de justice prévoyait, à cet égard, que les membres du Tribunal pouvaient être appelés à exercer les fonctions d'avocat général pour une affaire déterminée, cette possibilité n'ayant été utilisée qu'au début de l'existence du Tribunal, au début des années 1990.

(11) Sous réserve des compétences qui, relevant en principe du Tribunal, sont néanmoins réservées à la Cour de justice par le Statut. Il s'agit, en substance, des recours en annulation et en carence de nature interinstitutionnelle ou des recours dirigés par un État membre contre un acte législatif, un acte du Parlement européen, du Conseil européen ou du Conseil, ou contre une abstention de statuer d'une ou plusieurs de ces institutions (voy. article 51 du Statut de la Cour).

disposition précise néanmoins, à son paragraphe 3, que le Tribunal peut être compétent pour connaître des questions préjudicielles, soumises en vertu de l'article 267 TFUE « dans des *matières spécifiques* déterminées par le [S]tatut »<sup>12</sup>. La compétence préjudicielle est donc, en principe, dévolue à la Cour de justice mais une partie circonscrite de cette compétence peut être attribuée au Tribunal. Cette possibilité a été inscrite dans les traités en 2001, à l'occasion de l'adoption du Traité de Nice<sup>13</sup>.

La possibilité d'un transfert de la compétence préjudicielle dans des matières spécifiques s'insère, à l'époque, dans une révision plus large et cohérente de l'architecture juridictionnelle de l'Union, le Traité de Nice ayant autorisé que soient adjoints au Tribunal des « tribunaux spécialisés »<sup>14</sup>. Cette dernière possibilité fut concrétisée avec la création du Tribunal de la fonction publique. Cette juridiction a toutefois disparu en 2015 à l'occasion de la réforme ayant doublé le nombre de juges au Tribunal précitée, sans que la possibilité de transférer une partie de la compétence préjudicielle n'ait alors été saisie.

## B. Les raisons qui ont conduit à une réforme longtempore repoussée

Les raisons à l'origine de cette réticence initiale étaient de deux ordres. La première, explicite, englobe des considérations objectives. Elles sont développées par la Cour dans le rapport d'évaluation qu'elle a présenté, le 14 décembre 2017, à la suite de la réforme du Tribunal de 2015 (ci-après, le « rapport d'évaluation »)<sup>15</sup>. L'autre, implicite, est davantage liée à l'importance du dialogue préjudiciel dans l'architecture juridictionnelle de l'Union.

S'agissant des raisons objectives, la Cour expliquait, aux termes du rapport d'évaluation, qu'il n'était pas opportun de proposer une modification du Statut de la Cour de justice en vue de transférer une partie de sa compétence préjudicielle pour deux principaux motifs. D'une part, alors que les demandes de décision préjudicielle étaient, lors de l'entrée en vigueur du Traité de Nice, traitées endéans un délai d'en moyenne 25,5 mois, ce délai moyen avait pu être ramené à 15 mois en 2016, ce qui, pour la Cour, « compte tenu des contraintes procédurales et linguistiques applicables [...] constitu[ait] sans doute une durée assez proche du minimum incompressible »<sup>16</sup>. D'autre part, en 2017, le Tribunal était encore en plein processus de réorganisation interne, et le dédoublement des juges initié par la réforme de 2015 n'avait pas encore été pleinement « digéré ». Ces motifs justifiaient, aux yeux de

la Cour, que le transfert envisagé à l'article 256, paragraphe 3, TFUE ne soit pas alors mis en œuvre, d'autant plus qu'il aurait également induit le risque de divergences dans le traitement des questions préjudicielles, au détriment de la sécurité juridique et de la confiance que les juridictions nationales et les justiciables doivent pouvoir placer dans la Cour de justice de l'Union européenne<sup>17</sup>.

Au-delà de ces considérations objectives, les appréhensions liées au risque d'une approche divergente mis en avant par la Cour dans son rapport d'évaluation révèlent une raison intrinsèquement liée à la nature du renvoi préjudiciel et à son importance dans le système de protection juridictionnelle de l'Union.

En effet, la procédure du renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE est qualifiée de façon constante par la Cour, depuis son avis relatif à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, comme « la clef de voûte du système juridictionnel [...] qui, en instaurant un dialogue de juge à juge précisément entre la Cour et les juridictions des États membres, a pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union [...], permettant ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités [...] »<sup>18</sup>. Le système instauré à l'article 267 TFUE établit dès lors « une coopération directe entre la Cour et les juridictions nationales dans le cadre de laquelle ces dernières participent de façon étroite à la bonne application et à l'interprétation uniforme du droit de l'Union, ainsi qu'à la protection des droits conférés par celui-ci aux particuliers »<sup>19</sup>.

Dans ces circonstances, on comprend mieux la réticence de la Cour à abandonner la compétence qui, plus que toute autre, fait d'elle l'interprète authentique du droit de l'Union. Toutefois, après avoir épuisé les outils à sa disposition pour réduire le poids du traitement des renvois préjudiciels (tels qu'une plus grande sévérité dans l'examen des conditions de recevabilité et de compétence ou un recours plus fréquent aux ordonnances fondées sur l'article 99 du règlement de procédure de la Cour<sup>20</sup>) et, plus généralement, pour diminuer sa charge de travail (avec, notamment, l'instauration en 2019 d'un mécanisme de filtrage des pourvois<sup>21</sup>), la Cour n'a plus eu d'autres choix que de réévaluer sa position<sup>22</sup>.

C'est ainsi que, dans la demande présentée par la Cour de justice, le 30 novembre 2022<sup>23</sup>, celle-ci explique que, cinq ans après son rapport d'évaluation, « la situation se présente de manière très différente ». Outre le fait que la Cour considère que la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne initiée en 2015 est « pleinement achevée »<sup>24</sup>, elle constate que « le nombre de demandes

(12) C'est nous qui soulignons.

(13) Le traité de Nice a été signé le 26 février 2001. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003.

(14) L'alignement de la compétence préjudicielle du Tribunal sur les matières confiées à des juridictions spécialisées aurait assuré un système de compétences étanches. Dans une telle configuration, le Tribunal aurait pu être interrogé à titre préjudiciel dans les matières pour lesquelles il aurait assuré, via le mécanisme du pourvoi ouvert contre les jugements de ces tribunaux spécialisés — la cohérence de la jurisprudence, cela sous le contrôle exceptionnel de la Cour via le mécanisme du réexamen. Pour une critique plus développée de cet aspect de la réforme, voy.

M. BOBEK, « Preliminary Ruling before the General Court - What Judicial Architecture for the European Union », *C.M.L.R.*, 2023, pp. 1520-1523. Voy. également, C. AMALFITANO, « The Future of Preliminary Rulings in the EU Judicial System », *EU LawLive*, n° 133, 4 mars 2023, spéc. p. 7. En sens contraire, D. SARMIENTO, « Editorial Note : On the Road to a Constitutional Court of the European Union : The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2023, n° 19.

(15) Le législateur de l'Union a sou-

haité, lors du doublement du nombre de juges au Tribunal, que cette réforme soit évaluée. À cette fin, l'article 3 du règlement 2015/2422 imposait à la Cour de présenter deux rapports, dont un sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière préjudicielle. Ce rapport, présenté le 14 décembre 2017, est disponible sur le site Internet de la Cour de justice de l'Union européenne à l'adresse [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/fr\\_2018-01-12\\_08-43-52\\_238.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/fr_2018-01-12_08-43-52_238.pdf).

(16) Rapport présenté au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2015, p. 4.

(17) Voy., à cet égard, le rapport précité de la Cour de justice de l'Union européenne, p. 5.

(18) C.J.C.E., avis 2/13 (adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, point 176.

(19) C.J.C.E., avis 1/09 (accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011, EU:C:2011:123, point 84.

(20) Aux termes de l'article 99 du règlement de procédure de la Cour, « [l]orsqu'une question posée à titre préjudiciel est identique à une question sur laquelle la Cour a déjà statué,

lorsque la réponse à une telle question peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsque la réponse à la question posée à titre préjudiciel ne laisse place à aucun doute raisonnable, la Cour peut à tout moment, sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, décider de statuer par voie d'ordonnance motivée ». Si ces circonstances sont détectées par la Cour dès la réception de la demande de décision préjudicielle, celle-ci n'est pas notifiée aux parties au principal, ni aux États membres et autres intéressés au sens de l'article 23 du Statut de la Cour. Une telle abstention permet un gain de temps substantiel puisque que la Cour rend sa décision sans que la procédure écrite et, a fortiori la procédure orale, ne soit ouverte.

(21) Voy. article 58bis du Statut de la Cour et articles 170bis et 170ter du règlement de procédure de la Cour.

(22) À l'épuisement des outils à la disposition de la Cour s'ajoute son refus, en 2021, de revoir sa jurisprudence, autrement qu'à la marge, relative aux hypothèses dans lesquelles les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours sont dispensées de leur obligation de renvoi préjudiciel (C.J.U.E., arrêt du 6 octobre 2021, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, aff. C-561/19, EU:C:2021:799). Comp. avec les conclusions présentées

le 15 avril 2021 par l'avocat général Bobek dans cette affaire (EU:C:2021:291).

(23) Demande présentée, le 30 novembre 2022, par la Cour de justice, au titre de l'article 281, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de modifier le Protocole n° 3 sur le Statut de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « demande initiale de la Cour »).

Cette demande est disponible sur le site Internet de la Cour de justice de l'Union européenne à l'adresse [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_fr.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_fr.pdf).

(24) À cet égard, la Cour souligne que, depuis le mois de juillet 2022, le Tribunal dispose d'un cadre complet de cinquante-quatre juges et qu'il a mené une réflexion approfondie sur son organisation interne et ses méthodes de travail qui s'est traduite, notamment, par une spécialisation partielle des chambres de cette juridiction, une gestion des affaires plus proactive et un renvoi accru des affaires importantes ou complexes devant des formations élargies, composées de cinq juges. Selon la Cour, ces développements placent le Tribunal dans de bonnes conditions pour pouvoir connaître non seulement d'un plus grand nombre d'affaires, mais également de nouvelles affaires qui

de décision préjudicielle [...] a poursuivi une courbe ascendante [qui] se traduit, depuis quelques années, par un allongement progressif de la durée des procédures en raison de la difficulté pour la Cour de traiter avec la même célérité que par le passé des demandes non seulement plus nombreuses, mais également de plus en plus complexes ou sensibles »<sup>25</sup>. Au vu des statistiques de la Cour, c'est, plus que tout autre, ce dernier constat qui doit avoir vaincu les dernières réticences que pouvaient avoir certains juges et avocats généraux à actionner la possibilité offerte à l'article 256, paragraphe 3, TFUE<sup>26</sup>.

### C. L'adoption du règlement 2024/2019

Face à ces évolutions, la Cour a donc estimé qu'il y avait lieu, dans un souci de bonne administration de la justice, de faire usage de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, premier alinéa, TFUE et de déterminer les matières spécifiques dans lesquelles le Tribunal serait appelé à connaître des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 267 TFUE.

La demande initiale de la Cour en vue de la modification du Statut fut donc présentée en ce sens le 30 novembre 2022 au Conseil et au Parlement européen, la Commission étant invitée à formuler préalablement ses observations<sup>27</sup>. Enrichi au cours de discussions avec les co-législateurs, le texte fut finalement approuvé en première lecture, par le Parlement, le 27 février 2024 et ensuite, par le Conseil, le 19 mars 2024.

Formellement signé par les deux présidents de ces institutions le 11 avril 2024, le règlement 2024/2019 a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 12 août 2024 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre de la même année. Conformément à l'article 4 de ce règlement, le Tribunal exerce sa compétence à l'égard des demandes de décision préjudicielle qui lui sont transférées par la Cour depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2024<sup>28</sup>.

Parallèlement à l'adoption du règlement, la réforme a également requis une adoption des règlements de procédure respectifs de la Cour et du Tribunal<sup>29</sup>.

## 3 Analyse

La réforme ici commentée obéit à une double préoccupation majeure. D'une part, il s'est agi, suivant une logique d'ordre managérial, de parfaire le fonctionnement interne de la Cour de justice en tant qu'institution, d'améliorer la répartition des tâches entre les deux niveaux de juridiction que représentent la Cour et le Tribunal afin de permettre une utilisation plus optimale de ses ressources et, *in fine*, de renforcer l'efficacité et la célérité de la justice européenne. D'autre part, la réforme a entendu garantir l'intégrité du droit de l'Union, et éviter que le partage de la compétence préjudicielle entre la Cour et le Tribunal n'af-

fecte l'unité et la cohérence d'ensemble de la jurisprudence européenne. Cette double préoccupation a largement conditionné le choix des matières visées par le transfert (a) et l'organisation concrète du mécanisme de transfert (b). Elle explique également les importants aménagements consentis par le Tribunal dans son fonctionnement interne (c). Ces préoccupations posent également la question plus fondamentale de l'impact de la réforme sur la Cour de justice elle-même (d), mais également sur la dynamique préjudicielle et les rapports qu'entretiennent les juridictions nationales avec la Cour (e).

### A. Les matières visées par le transfert et les critères ayant guidé leur choix

La compétence du Tribunal pour connaître des renvois préjudiciels est définie en fonction de l'objet du litige. Elle ne dépend donc pas de l'importance de la juridiction de renvoi dans l'ordre juridique national, ni du fait que la question posée concerne l'interprétation ou la validité du droit de l'Union<sup>30</sup>. Cette nouvelle compétence du Tribunal ne saurait, toutefois, devenir générale. Tout transfert au titre de l'article 256, paragraphe 3, TFUE ne peut concerner que des « matières spécifiques ». C'est ainsi que, comme la Cour l'expose dans sa demande initiale<sup>31</sup>, quatre principaux paramètres l'ont guidée pour identifier ces matières<sup>32</sup>.

La Cour a d'abord veillé à ce que celles-ci soient (1) « clairement identifiables » et « suffisamment détachables », dans le but de faciliter l'identification des affaires transférables et de garantir la sécurité juridique. Ensuite, afin de préserver l'intégrité et la cohérence du droit de l'Union, la Cour a visé (2) des matières qui soulèvent peu de questions de principe, d'importance structurelle pour l'ordre juridique de l'Union, et (3) pour lesquelles il existe « un socle important de jurisprudence », capable de guider l'action du Tribunal et d'assurer une cohérence prétorienne d'ensemble. Enfin, la réforme ayant pour principal objectif d'alléger la charge de travail de la Cour, (4) les matières transférées devaient générer un nombre suffisamment critique de demandes de décision préjudicielle. Sur cette base, la Cour a identifié les six matières suivantes : le système commun de taxe sur la valeur ajoutée ; les droits d'accise ; le Code des douanes ; le classement tarifaire des marchandises ; l'indemnisation et l'assistance des passagers, et le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Les colégislateurs ont pleinement souscrit à l'approche de la Cour et suivi ses recommandations, reprenant l'ensemble desdites matières dans le nouvel article 50ter du Statut<sup>33</sup>.

Le choix de ces matières paraît logique au vu des critères mobilisés pour leur identification. Leur détachabilité semble évidente, les affaires concernées par le transfert ayant en effet, *a priori*, trait à un nombre circonscrit d'instruments juridiques, tels que la directive 2006/112 sur la TVA<sup>34</sup>, le règlement 2658/87 sur le tarif douanier commun<sup>35</sup>, les règlements 261/2004<sup>36</sup>, 1177/2010<sup>37</sup>, 181/2011<sup>38</sup> et 2021/782<sup>39</sup> sur le droit des passagers ou la directive 2003/87 sur le système

ne relèvent pas uniquement des compétences qui lui ont été attribuées jusqu'à ce jour (voy. la demande initiale de la Cour, p. 3). La Cour insiste également sur le fait que, si un transfert d'une partie de la compétence préjudicielle au Tribunal avait été écarté en 2017, c'était, certes, « en raison des difficultés inhérentes à une telle opération mais aussi, et surtout, sur la circonstance que les demandes de décision préjudicielle portées devant la Cour étaient traitées avec célérité » (demande initiale de la Cour, p. 3).

(25) Demande initiale de la Cour, p. 3. Sur les matières complexes et sensibles, on peut par exemple penser, sans que la Cour ne les évoque expressément, aux dossiers liés aux droits fondamentaux, à la protection des données et de la vie privée, à l'État de droit, à la citoyenneté ou encore aux questions institutionnelles. (26) En effet, après une augmentation continue de 2017 à 2019, le nombre de demandes de décision préjudi-

cielle tend désormais à diminuer (passant de 557 nouvelles demandes en 2020 à 518 en 2023, soit 63 % du total des nouvelles affaires de l'année). En revanche, en raison de la complexité croissante de certaines questions déferées à la Cour, la durée de traitement de celles-ci montre une tendance à la hausse (passant de 15,5 mois à 16,8 mois en 2023).

(27) Commission européenne, Avis sur le projet de modification du Protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, présenté par la Cour de justice le 30 novembre 2022, 10 mars 2023, COM(2023)135.

(28) Voy. article 2, alinéa 1, du règlement 2024/2019.

(29) Règlement de procédure de la Cour de justice, du 25 septembre 2012, tel que modifié pour la dernière fois le 2 juillet 2024 (*J.O.* L 2024/2094 du 12 août 2024) et règlement de procédure du Tribunal, du 4 mars 2015, tel que modifié pour la dernière fois le 10 juillet 2024 (*J.O.*

L 2024/2095 du 12 août 2024).

(30) T. TRIDIMAS, « Breaking with Tradition : Preliminary Reference Reform and the New Judicial Architecture », *EULawLive*, 26 juin 2024.

(31) Demande initiale de la Cour, pp. 4-5.

(32) Le cadre analytique nous paraît légitime. Il a notamment été pleinement soutenu par la Commission européenne qui, dans son avis, s'est satisfaite que d'autres critères alternatifs, tels que l'ampleur des répercussions budgétaires des affaires, n'aient pas été retenus (voy. Commission européenne, *op. cit.*, p. 2).

(33) Voy. aussi considérants 6 à 10 du règlement 2024/2019.

(34) Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (*J.O.U.E.*, 2006, L 347, p. 1).

(35) Règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun

(*J.O.U.E.*, 1987, L 256, p. 1).

(36) Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (*J.O.U.E.*, 2004, L 46, p. 1).

(37) Règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (*J.O.U.E.*, 2010, L 334, p. 1).

(38) Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (*J.O.U.E.*, 2011, L 55, p. 1).

(39) Règlement (UE) 2021/782 du

d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre<sup>40</sup>. Le fait que les affaires relevant de ces matières soient, dans la très grande majorité des cas, tranchées par une chambre à trois ou cinq juges, sans conclusions d'avocat général, tend également à démontrer leur caractère essentiellement technique et « non principal »<sup>41</sup>. Enfin, ces matières font l'objet d'une jurisprudence abondante et bien charpentée, et suivant les statistiques de la Cour, représentent près d'un cinquième de la masse des affaires préjudicielles traitées par la Cour, suggérant une réduction substantielle de sa charge de travail en cas de transfert<sup>42</sup>.

Les matières jugées transférables, et les paramètres ayant présidé à leur sélection, n'en ont pas moins soulevé quelques doutes et interrogations<sup>43</sup>. Certains commentateurs se sont ainsi émus que certaines d'entre elles, telles que les marchés publics, la propriété intellectuelle et le droit des marques ou encore les clauses abusives, n'aient pas été retenues par la Cour, sans que celle-ci ne s'en explique, et alors qu'elles semblaient satisfaisantes aux différents critères énoncés par cette dernière. L'application du critère numérique a également suscité des interrogations, tant certains domaines retenus, à commencer par les questions douanières et l'échange d'émissions de quotas, ne représentent qu'une portion congrue du travail de la Cour, suggérant que les critères de la séparabilité et du caractère non principal des matières ont bénéficié d'un poids prédominant dans l'analyse de la Cour.

S'il est, à notre sens, inévitable que cet exercice délicat soulève des questions, il peut être reconnu à la Cour un certain pragmatisme, ses propositions étant sous-tendues par un équilibre d'ensemble. Sa modération et sa prudence sont d'autant plus compréhensibles qu'il s'agit là d'une première activation du mécanisme de transfert qui pourrait, suivant une logique graduelle, et pour autant que cette première expérience s'avère concluante, être reproduite à l'avenir pour d'autres « matières spécifiques ».

## B. Transfert et préservation de l'unité et de la cohérence du droit de l'Union : procédure et garde-fous

La mise en œuvre concrète du mécanisme de transfert repose sur une procédure spécifique qui s'articule autour d'un certain nombre de garanties et de garde-fous destinés à satisfaire aux objectifs clés de la réforme et, plus particulièrement, à préserver la cohérence et l'intégrité du droit de l'Union.

Tout d'abord, en amont, cette procédure s'articule autour d'un principe dit « de guichet unique » (*one-stop shop*). La répartition de la compétence préjudicielle entre la Cour et le Tribunal repose sur une logique d'ordre matériel. Pour des raisons évidentes de sécurité juridique et de célérité, il a été décidé de ne pas laisser la détermination du niveau de juridiction compétent aux juges nationaux de renvoi, mais de confier cette tâche à la Cour, vers qui l'ensemble des demandes de décision préjudicielle seront dirigées, et qui déterminera celles devant être renvoyées vers le Tribunal<sup>44</sup>. Plus concrètement, au sein de la Cour, la tâche incombe au Président, en concertation avec son vice-président et le premier avocat général, éventuellement suppléés par l'assemblée générale de la Cour pour les cas les plus déli-

cats<sup>45</sup>. La détermination du niveau de juridiction compétent ne se fera pas en opportunité, sur la base de considérations par exemple liées à l'enjeu de l'affaire ou à l'intérêt ou l'importance de la question, mais reposera, conformément à la logique d'attribution qui régit le système, sur des critères matériels d'attribution qui se veulent objectifs.

Le principal critère est un critère d'exclusivité. Suivant le nouvel article 50ter du Statut, le Tribunal n'est compétent que pour les demandes de décision préjudicielle qui « relèvent exclusivement d'une ou de plusieurs des matières spécifiques » couvertes par le transfert. Par conséquent, les demandes « mixtes », qui contiennent des questions touchant à la fois aux matières transférées et à d'autres matières, demeureront du seul ressort de la Cour, et ne seront pas scindées entre les deux niveaux de juridiction<sup>46</sup>. Ce critère d'exclusivité, s'il fait pleinement sens vu la logique inhérente au mécanisme de transfert, n'est pas davantage spécifié dans les textes<sup>47</sup>.

Comme toute autre procédure judiciaire, les demandes de décision préjudicielle sont par essence complexes et imprévisibles, et il n'est pas rare qu'une affaire, *a priori* technique, clairement circonscrite à une matière juridique spécifique, ne dissimule une question à portée plus transversale ou structurelle, qui d'une manière ou d'une autre touche aux fondements de l'ordre juridique de l'Union, ce que d'aucuns pourraient appeler une « question de principe ». Le mécanisme de transfert a été conçu de manière à ce que les demandes de décisions préjudicielle incluant de telles questions ne puissent être confiées au Tribunal mais continuent à relever de la compétence de la Cour, dans l'intérêt de l'intégrité et de la cohérence du droit de l'Union. Cette préoccupation était déjà présente dans la demande initiale de la Cour dès lors que, on l'a vu, dans la sélection des matières à transférer, la Cour a privilégié des domaines qui sont susceptibles de ne pas soulever ce type de questions. Ce risque ne pouvant toutefois être totalement exclu<sup>48</sup>, le législateur a souhaité que la réserve de compétence « principale » de la Cour soit explicitée dans le Statut<sup>49</sup>. Il a ainsi inséré un alinéa dans l'article 50ter qui prévoit que « [n]onobstant [leur rattachement exclusif à une ou plusieurs des matières spécifiques transférées au Tribunal], la Cour de justice reste compétente pour connaître des demandes de décision préjudicielle qui soulèvent des questions indépendantes d'interprétation du droit primaire, du droit international public, des principes généraux du droit de l'Union ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». Au critère d'exclusivité se trouve donc adjoint un second critère relatif au caractère « non principal » des questions soulevées par la demande<sup>50</sup>.

En lien direct avec le second critère relatif au caractère « non principal » des questions soulevées par la demande, il faut relever que le mécanisme de transfert est encadré par deux dispositifs complémentaires de sauvegarde prévus, dès l'origine, par les auteurs du Traité. Suivant une logique correctrice, ces deux dispositifs visent à préserver l'unité et la cohérence du droit de l'Union. D'une part, l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE prévoit que si le Tribunal estime qu'une affaire, que la Cour lui a transférée et qui relève *a priori* des matières spécifiques qui lui ont été confiées, appelle toutefois « une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit

Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte) (J.O.U.E., 2021, L 172, p. 1).

(40) Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (J.O.U.E., 2003, L 275, p. 32).

(41) Les statistiques produites par la Cour dans sa demande initiale révèlent qu'entre 2017 et 2022, seules trois affaires relevant des matières couvertes par le transfert ont été traitées par la grande chambre. Sur les 413 affaires ayant donné lieu à un arrêt définitif, 163 ont fait l'objet de conclusions d'un avocat général.

(42) Les statistiques produites par la Cour montrent qu'entre 2017 et 2022, ces affaires ont représenté entre 15,7 et 25,2 % du volume total du travail préjudiciel de la Cour.

(43) Voy., par exemple, D. PETRIC, « The Preliminary Ruling Procedure 2.0 », *European Papers*, 2023, pp. 31-32 ; M. BOBEK, « Preliminary rulings before the General Court - What Judicial Architecture for the European Union », *C.M.L.R.*, 2023, pp. 1520-1523.

(44) Nouvel article 50ter, alinéa 3, du Statut de la Cour de justice ; considérant 11 du règlement 2024/2019.

(45) Considérant 15 du règlement 2024/2019 ; nouvel article 93bis du règlement de procédure de la Cour. Voy. également les explications détaillées relatives à la détermination de la juridiction compétente dans la version amendée des « recommandations aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédure préjudicielle » (points 25-29) (disponibles sur le site Internet de la Cour de justice).

(46) Considérant 12 du règlement 2024/2019.

(47) Ni la demande initiale de la

Cour, ni le règlement modifiant le Statut n'apportent de précisions, malgré les recommandations que la Commission avait émises en ce sens dans son avis (avis de la Commission, §§ 14-18).

(48) L'exemple de la TVA est souvent cité, dès lors qu'au cours des dernières années, plusieurs grands arrêts de principe ont été rendus dans des affaires qui relevaient *a priori* de cette matière. L'on songe évidemment à l'arrêt *Akerberg Fransson* (aff. C-617/10) du 26 février 2013, relatif au champ d'application de la Charte des droits fondamentaux, aux arrêts *Taricco I* (aff. C-105/14) du 8 septembre 2015 et *Taricco II* (aff. C-42/17) du 5 décembre 2017, qui soulèveront d'épineuses questions relatives aux rapports entre droits constitutionnels nationaux et droit de l'Union et à la relation qui lie la Cour de justice aux juridictions nationales, ou encore au plus récent arrêt *Fenix International*

(aff. C-695/20) du 28 février 2023, relatif aux limites des compétences d'exécution du Conseil dans le cadre de l'article 291, paragraphe 1, TFUE.

(49) Voy. not. résolution législative du Parlement européen du 27 février 2024 sur le projet de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (07307/2022 - C9 - 0405/2022 - 2022/0906 (COD)).

(50) En général, sur la notion de décision ou de question de principe, voy. Forster, « Vers un bouleversement de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne ? Étude sur les implications du transfert partiel de la compétence préjudicielle au Tribunal de l'Union européenne », in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *Annuaire de droit de l'Union européenne*, Éditions Panthéon-Assas, 2022, pp. 25-29 ; D. PETRIC, *op. cit.*, pp. 34-38.

de l'Union », <sup>51</sup> il peut renvoyer l'affaire devant la Cour afin que celle-ci statue <sup>52</sup>. D'autre part, l'article 62 du Statut de la Cour, lu en combinaison avec l'article 256, paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE, prévoit que les décisions rendues par le Tribunal au titre de sa compétence préjudicielle, si elles sont en principe définitives <sup>53</sup>, pourront, à titre exceptionnel, faire l'objet d'un réexamen par la Cour « en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union » <sup>54</sup>. La nature hiérarchique du rapport entre la Cour et le Tribunal se voit ainsi soulignée par le transfert d'une partie de la compétence préjudicielle. Par la procédure de réexamen, la Cour conserve « la maîtrise sur la production de jurisprudence » <sup>55</sup>. En pratique, c'est au premier avocat général qu'il reviendra de passer en revue chacune des décisions préjudicielles du Tribunal et de proposer ou non à la Cour un réexamen <sup>56</sup>.

La répartition des affaires entre la Cour et le Tribunal dans le cadre du mécanisme de transfert constituera forcément un exercice complexe. Contrairement à ce que la Cour a pu avancer dans sa demande initiale <sup>57</sup>, déterminer si une demande relève exclusivement de matières spécifiques et ne soulève pas de questions d'ordre principal ne se réduit pas à une démarche automatique, de pure forme <sup>58</sup>. Au contraire, dès lors qu'elle impose de cerner les contours et les enjeux d'une demande et d'en pré-examiner le fond, elle comprend nécessairement une dimension discrétionnaire. Elle suppose l'exercice d'une marge d'appréciation, susceptible de susciter des désaccords entre parties. La démarche est d'autant plus délicate pour la Cour qu'elle doit agir dans un cadre temporel contraint. Le nouvel article 50ter, alinéa 3, prévoit que l'identification des affaires transférables au Tribunal doit se faire « aussi rapidement que possible » <sup>59</sup>. De la même manière, la décision du Tribunal de renvoyer une demande devant la Cour en raison de son caractère principal, ou le choix de la Cour d'activer la procédure de réexamen présentent aussi une dimension discrétionnaire.

Le futur de la relation entre la Cour et le Tribunal dans ce nouveau contexte préjudiciel, et la réussite du mécanisme de transfert, dépendront dans une très large mesure de la manière dont les critères d'attribution seront interprétés et appliqués, d'abord et avant tout par la Cour, mais aussi par le Tribunal, et de l'usage qui sera fait des procédures de renvoi et de réexamen. C'est un équilibre délicat qu'il faudra trouver. D'une part, une appréciation trop restrictive du critère d'exclusivité et une appréhension extensive de la notion de question de principe pourraient considérablement réduire le nombre d'affaires effectivement transférables au Tribunal, à contre-courant de l'objectif de réduction de la charge de travail de la Cour. À l'inverse, une interprétation trop lâche du critère d'exclusivité et une lecture trop étroite du critère principal pourraient insidieusement étendre la compétence du Tribunal au-delà des matières spécifiques visées, et créer des risques pour l'unité et la cohérence du droit de l'Union et de la jurisprudence y relative. Il appartiendra aux deux niveaux de juridiction d'agir de façon, si pas concertée, à tout le moins cohérente, pour établir cet équilibre de manière graduelle, au gré des affaires, et de faire ouvertement état des orientations qu'ils privilégieront <sup>60</sup>.

### C. L'impact de la réforme sur le Tribunal

La récente réforme du Statut va profondément et durablement affecter le Tribunal. Cette réforme lui attribue une nouvelle compé-

tence juridictionnelle qui tranche résolument avec les fonctions qu'il assumait jusque-là. Principalement compétent pour connaître des recours en annulation et en carence ainsi que des recours en responsabilité contractuelle ou extracontractuelle de l'Union, le rôle du Tribunal s'est historiquement apparenté à celui d'une juridiction administrative, juge de la légalité de l'action des institutions, organes et organismes de l'Union. Dans ce cadre, le Tribunal traite d'affaires parfois très lourdes et techniques (songeons aux dossiers de concurrence ou d'aides d'État) et gère un contentieux résolument factuel et concret. Avec la réforme commentée, ce dernier va devoir endosser un rôle bien différent qui l'amènera, non plus à trancher des litiges concrets, mais à se prononcer, suivant une démarche plus abstraite, sur l'interprétation ou la validité d'une règle de droit de l'Union, dans un rapport de coopération et de dialogue avec les juridictions nationales. Ce n'est rien de moins qu'une petite révolution interne, qui va le forcer à adapter son fonctionnement et sa culture judiciaire à un autre type de contentieux, une autre procédure et une autre approche juridique.

Pour accompagner cette transformation, et créer les conditions idéales et un « environnement propice » <sup>61</sup> à la prise en charge de cette nouvelle fonction juridictionnelle, la réforme modifie le fonctionnement interne du Tribunal à plusieurs égards. Comme indiqué précédemment, il s'est également agi d'offrir un certain nombre de garanties procédurales et d'établir, pour la gestion des demandes de décision préjudicielle, un cadre aussi aligné que possible sur celui qui prévaut à la Cour <sup>62</sup>, à la fois pour rassurer les juridictions nationales ainsi que les parties au litige au principal, les États membres et les institutions, et rendre la réforme aussi neutre et indolore que possible de leur point de vue, mais aussi pour assurer une cohérence et une continuité préto-riennes ainsi qu'un traitement conséquent et uniforme des affaires préjudicielles devant le Tribunal <sup>63</sup>.

Il est prévu, tout d'abord, que les demandes de décision préjudicielle confiées au Tribunal seront traitées par des chambres « spécialisées » désignées à cet effet <sup>64</sup>, composées de cinq juges. Le Tribunal étant déjà largement engagé sur la voie de la spécialisation <sup>65</sup>, cette mesure ne fait que confirmer la tendance. Bien que la spécialisation au sein du Tribunal fasse débat, tant dans son principe que dans son ampleur, le choix du législateur de confier les affaires préjudicielles à des chambres spécialisées nous paraît légitime. Non seulement la procédure préjudicielle présente de réelles spécificités par rapport aux recours directs <sup>66</sup>, mais ce choix est également susceptible d'aider le Tribunal à développer plus rapidement une expertise dans des matières jusque-là étrangères à son activité.

Ensuite, la réforme prévoit, pour chaque demande de décision préjudicielle traitée par le Tribunal, la désignation d'un avocat général, à l'instar des affaires traitées par la Cour de justice. Il s'agit là d'un aspect important de la réforme. En effet, ainsi que nous l'avons vu, le Tribunal ne compte pas, parmi ses membres, d'avocat général. Un juge peut, en revanche, être désigné à cette fin pour une affaire déterminée. Or, jusque-là exceptionnellement utilisée par le Tribunal au début de son existence, cette désignation devient obligatoire pour toute demande de décision préjudicielle de sa compétence. En effet, ajouté par le règlement 2024/2019, l'article 49bis du Statut de la Cour de justice, lu à la lumière du considérant 19 de ce règlement, énonce désormais que le Tribunal

(51) Voy. le considérant 18 du règlement 2024/2019. Pour le traitement ultérieur de l'affaire par la Cour, voy. le nouvel article 114ter du règlement de procédure de la Cour. En outre, en application de l'article 54, deuxième alinéa du Statut et du nouvel article 114bis du règlement de procédure de la Cour, le Tribunal devra également renvoyer à la Cour les demandes qui ne relèveraient pas de sa compétence au titre de l'article 267 TFUE et qui lui auraient invariablement été transférées (voy. aussi le considérant 17 du règlement).

(52) Pour une analyse approfondie, voy. D. DÜSTERHAUS, « Referring cases back to the Court of Justice : faculty or duty ? », *EuLawLive*, 4 juillet 2024 ; D. Petric, *op. cit.*, pp. 34-38.

(53) Demande initiale de la Cour, p. 5.

(54) Pour des réflexions approfondies sur la procédure de réexamen dans le contexte préjudiciel, voy. M. BOBEK,

*op. cit.*, pp. 1526-1528 ; N. FORSTER, *op. cit.*, pp. 30-31.

(55) N. FORSTER, *op. cit.*, p. 30.

(56) Afin de ne pas prolonger indûment la procédure préjudicielle, et dans l'intérêt des juridictions de renvoi, le dispositif est soumis à des délais serrés. Suivant l'article 62 du Statut, le premier avocat général dispose d'un mois pour faire sa proposition à la Cour, qui endéans un autre délai d'un mois, devra décider si elle suit ou non ladite proposition. Voy. aussi le nouvel article 193bis du règlement de procédure de la Cour.

(57) Demande initiale, p. 6.

(58) Pour Bobek, « [this] is anything but an automatic decision devoid of any discretion. Within such a context, a decision where a case will be 'dispatched' is a preliminary but quite decisive determination of the merits which delimits the scope of a case » (M. BOBEK, *op. cit.*, p. 1523).

(59) Le considérant 14 du règlement 2024/2019 évoque un délai « qui n'excède pas ce qui est strictement nécessaire, en tenant compte de la nature, de la durée et de la complexité de l'affaire ».

(60) Suivant le considérant 15 du règlement, les décisions préjudicielles de la Cour ou du Tribunal devront, à des fins de sécurité juridique et de transparence, brièvement exposer les raisons justifiant leur compétence préjudicielle.

(61) N. FORSTER, *op. cit.* p. 23.

(62) Pour Bobek, « the common denominator of those guarantees is that when deciding a preliminary ruling, the General Court shall operate like the Court itself » (M. BOBEK, *op. cit.*, p. 1525). Dans le même sens, voy. P. CRAIG, « The 2024 Reform of the Court of Justice : historical and normative underpinnings », *EuLawLive*, 2 octobre 2024.

(63) Sur l'objectif poursuivi par ces garanties, voy. demande initiale de la Cour, pp. 6-7 ; considérant 19 du règlement 2024/2019.

(64) Nouvel article 50ter du Statut, dernier alinéa.

(65) L'article 25, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal prévoit en effet que « le Tribunal peut charger une ou plusieurs chambres de connaître des affaires dans des matières spécifiques ». Depuis 2019, les affaires de propriété intellectuelle et de fonction publique sont confiées à des chambres spécialisées dans ces matières. Pour une analyse détaillée de la mise en œuvre de cette spécialisation et des conséquences de la réforme sur ces chambres spécialisées, voy. U. ÖBERG, « A "General" Court in Name Only ? », *Concurrences*, n° 3-2024, pp. 2-6, spéc. pp. 2-3 et 4.

(66) Considérant 20 du règlement 2024/2019.

est assisté par un ou plusieurs avocats généraux pour le traitement des demandes de décision préjudicielle qui lui sont transmises<sup>67</sup>.

La tâche d'un avocat général est consubstantiellement différente de celle d'un juge. Cet aspect de la réforme constitue donc lui aussi un véritable défi pour le Tribunal. Comme à la Cour, une telle désignation n'impliquera, toutefois, pas forcément la présentation de conclusions, les affaires ne soulevant pas de nouvelles questions de droit pouvant être jugées sans conclusions. La Cour est néanmoins d'avis que l'intervention d'un avocat général « contribuera à la solidité de l'analyse effectuée par [le Tribunal] étant donné que chaque affaire bénéficiera (...) d'un double regard »<sup>68</sup>, et renforcera la qualité du travail juridictionnel du Tribunal.

Enfin, la réforme prévoit la création d'une nouvelle formation de jugement au Tribunal, dite intermédiaire (entre la chambre à cinq juges et la grande chambre composée de quinze juges), composée de neuf juges. Cette chambre intermédiaire pourra être convoquée dans les affaires préjudicielles dès qu'un État membre ou une institution de l'Union partie à l'instance en fera la demande<sup>69</sup>. Pour le législateur, cette mesure contribuera à la bonne administration de la justice et la cohérence des décisions préjudicielles rendues par le Tribunal<sup>70</sup>. Pour la Cour, elle se justifie également par l'impossibilité de réunir la grande chambre dans des affaires préjudicielles, dès lors que le Tribunal n'a pas vocation à conserver les affaires appelant une décision de principe<sup>71</sup>.

Comme déjà évoqué plus haut, au-delà de ces trois garanties procédurales (chambres à 5 juges spécialisées, désignation d'un avocat général et possibilité de renvoyer l'affaire devant une chambre intermédiaire de 9 juges), le Tribunal a dû, à la demande des États membres, modifier son règlement de procédure de façon à encadrer le traitement des demandes de décision préjudicielle par des règles procédurales équivalentes à celles de la Cour<sup>72</sup>.

Si cette modification traduit, formellement, une volonté d'uniformité dans le traitement des demandes de décision préjudicielle à la Cour et au Tribunal, il reste à voir si le Tribunal, dans sa pratique, s'en tiendra aux usages de la Cour ou s'il s'en démarquera. On songe, notamment, à la possibilité d'adresser à la juridiction de renvoi des demandes d'éclaircissement ou encore à celle, théorique au niveau de la Cour, de recourir à des experts<sup>73</sup>. De même, le règlement précise que pour les demandes qui lui sont transférées, le Tribunal « statuera sur les questions de compétence ou de recevabilité soulevées explicitement ou implicitement par la demande »<sup>74</sup>. Sur des questions de ce type aussi controversées que l'interprétation de la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, ou l'appréciation des conditions de pertinence de la réponse pour la solution du litige au principal et de rattachement au droit de l'Union, on peut néanmoins s'attendre à ce que le Tribunal suive la jurisprudence de la Cour ou, en cas de doute, lui renvoie l'affaire. Il s'agit en effet, à notre sens, de questions transversales qui dépassent le cadre strict des matières spécifiques transférées au Tribunal.

## D. L'impact de la réforme sur la Cour

Le transfert d'une partie de la compétence préjudicielle au Tribunal s'explique, principalement, par la crainte de la Cour d'accumuler un

arriéré incompatible avec une des composantes essentielles du droit à une protection juridictionnelle effective, à savoir le droit d'être jugé dans un délai raisonnable<sup>75</sup>. Le premier critère à l'aune duquel la réforme sera évaluée tient donc à son impact sur la charge de travail de la Cour<sup>76</sup>.

Bien que cette réforme soit, dans une certaine mesure, contrainte pour la Cour, elle traduit une confiance dans les capacités du Tribunal à absorber et à gérer cette nouvelle compétence et, de manière plus générale, dans sa maturité institutionnelle. Elle renforce, néanmoins, à plusieurs égards, la relation hiérarchique qu'entretiennent ces deux juridictions. En effet, la Cour de justice est appelée à assurer, en dernier ressort, l'unité et la cohérence de la jurisprudence, que ce soit à la suite d'une décision du Tribunal de renvoyer à la Cour de justice une demande de décision préjudicielle ou dans le cadre d'une procédure de réexamen.

*Last but not least*, plusieurs commentateurs ont considéré que la réforme commentée accélérerait le processus de transformation de la Cour de justice en véritable juridiction constitutionnelle de l'Union<sup>77</sup>.

Plusieurs éléments tendent à conforter cette lecture. De toute évidence, la réforme procède, au moins en partie, de la volonté de la Cour de se délester d'affaires « techniques » pour recentrer ses activités sur les affaires à plus forte dimension constitutionnelle ou principielle. Le souci du législateur de l'Union d'extraire de la compétence du Tribunal les demandes de décision préjudicielle qui, bien que portant sur un ou plusieurs des domaines spécifiques énumérés à l'article 50ter du Statut, comporteraient des questions indépendantes d'interprétation du droit primaire, du droit international public, des principes généraux de droit de l'Union ou de la Charte va dans le même sens. Un tel « privilège de juridiction » tend à conforter la Cour de justice dans son rôle d'interprète authentique du droit primaire et des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne<sup>78</sup>.

Cela étant, il convient, tout d'abord, de ne pas perdre de vue que la Cour reste la juridiction de principe pour toutes les demandes de décision préjudicielle en dehors des domaines spécifiques désormais de la compétence du Tribunal, ainsi que pour les demandes qui comportent des questions relatives à l'interprétation d'une disposition d'un acte de l'Union portant sur l'une de ces matières et sur l'interprétation d'une autre norme du droit de l'Union. Elle reste donc une juridiction « généraliste », en ce sens qu'elle est toujours appelée à interpréter l'ensemble du droit de l'Union et non seulement les normes de droit primaire. Ensuite, plus encore que l'interprétation d'une norme juridique, son annulation — entendue comme son retrait *ex tunc* de l'ordre juridique en raison de son inconstitutionnalité — est, dans le système juridictionnel de l'Union, de la compétence du Tribunal lorsque le recours est introduit par une personne physique ou morale, en ce compris vis-à-vis des actes législatifs<sup>79</sup>. Enfin, le contrôle que la Cour opère à l'égard des arrêts rendus par le Tribunal sur recours direct se limite aux erreurs de droit, contrôle traditionnellement réservé aux juridictions de cassation et non aux cours constitutionnelles. Dans ces circonstances, si la réforme commentée est susceptible de renforcer la nature constitutionnelle de la Cour de justice, il s'agit là d'un renforce-

(67) Cette disposition prévoit également, d'une part, que les juges du Tribunal éliront parmi eux les membres qui occuperont les fonctions d'avocat général, étant entendu que les juges exerçant les fonctions d'avocat général ne siègeront pas dans les affaires préjudicielles pendant la période au cours de laquelle ils exerceront ces fonctions et qu'ils n'appartiendront pas à la chambre à laquelle l'affaire a été confiée. D'autre part, les juges élus pour exercer cette fonction le seront pour un mandat de trois ans, renouvelable une seule fois. Pour une analyse détaillée, voy. J. WILDEMEERSCH, « The (new) role of the Advocate General at the General Court », *EU-LawLive*, 16 juillet 2024.

(68) Demande initiale de la Cour, pp. 6-7.

(69) Voy. le nouvel article 50, paragraphe 2, du Statut de la Cour de justice. Voy. aussi le nouvel

article 15bis du règlement de procédure du Tribunal.

(70) Considérant 21 du règlement 2024/2019.

(71) Demande initiale de la Cour, p. 7.

(72) Voy., à cet égard, le nouveau titre consacré aux demandes de décision préjudicielle inséré dans le règlement de procédure du Tribunal (articles 196 à 242), directement inspiré des règles en vigueur à la Cour. Sur cette question, voy.

C. AMALFITANO, « The Transplant of Procedural Rules from the Court of Justice to the General Court », *EU-LawLive*, 24 juillet 2024.

(73) Article 70 du règlement de procédure de la Cour.

(74) Considérant 16 du règlement 2024/2019. Voy. aussi le point 18 de l'avis de la Commission.

(75) Alors que le nombre d'affaires introduites ne connaît pas d'évolution

notable (autour de 800 affaires par an), le nombre d'affaires pendantes tend à augmenter. De 1047 affaires pendantes en 2020, ce chiffre atteignait 1149 affaires en 2023 (voy. le rapport annuel 2023 - Statistiques judiciaires de la Cour de justice, p. 5).

(76) Voy., à cet égard, l'article 3, paragraphe 2, du règlement 2024/2019 qui impose à la Cour de présenter, au plus tard, le 2 septembre 2028, un rapport sur la mise en œuvre de la réforme. Sont visées, parmi les informations devant obligatoirement figurer dans ce rapport, la durée moyenne du traitement des demandes de décision préjudicielle par la Cour et le Tribunal, celle de la procédure de vérification prévue à l'article 50ter, troisième alinéa du Statut et celle de la procédure de réexamen (article 3, § 2, sous e), mais encore « des éléments permettant d'apprécier dans quelle mesure les

objectifs fixés par le [règlement 2024/2019] ont été atteints, en ayant égard [...] à la célérité du traitement des affaires » (article 3, § 2, sous g).

(77) Voy., en ce sens, D. SARMIENTO, « Editorial Note : On the Road to a Constitutional Court of the European Union... », *op. cit.* ; U. ÖBERG, « A "General" Court in Name Only ? », *op. cit.*, spéc. pp. 3-4.

(78) Le Tribunal peut, toutefois, être amené à interpréter le droit primaire, en ce compris les droits fondamentaux, dans le cadre des recours directs, ainsi que dans le traitement des questions préjudicielles de sa compétence lorsque le droit primaire intervient de façon incidente.

(79) Bien qu'exceptionnelle, cette hypothèse n'est pas impossible (pour une illustration, voy. C.J.U.E., arrêt du 12 juillet 2022, *Nord Stream 2 c. Commission*, aff. C-348/20 P, ECLI:EU:C:2022:548).

ment relatif, qui ne doit pas occulter la réalité éminemment plus complexe et spécifique de l'institution juridictionnelle européenne.

### E. L'impact de la réforme sur la dynamique préjudicielle : la perspective des juridictions nationales

Comme rappelé précédemment, le renvoi préjudiciel est appréhendé, par la Cour de justice, comme un « dialogue de juge à juge ». Les juridictions nationales sont donc, logiquement, susceptibles d'être impactées par la réforme commentée. Le législateur a néanmoins prévu différents mécanismes afin d'atténuer les effets négatifs que cette réforme pourrait engendrer dans le chef de ces juridictions.

À cet égard, l'instauration d'un « guichet unique » était une priorité. En effet, il eut été contreproductif de laisser aux juges nationaux le soin de déterminer s'ils devaient adresser leur demande de décision préjudicielle à la Cour ou au Tribunal. Toute demande de décision préjudicielle continue donc de devoir être adressée au greffe de la Cour. Lorsque la Cour décide que la demande est de la compétence du Tribunal, il appartient alors au greffe de celui-ci d'informer la juridiction de renvoi<sup>80</sup>. La juridiction de renvoi sera également informée du caractère définitif du jugement rendu par le Tribunal ou de l'ouverture d'un éventuel réexamen<sup>81</sup>.

Un autre enjeu majeur sera le maintien du traitement des demandes de décision préjudicielle dans un laps de temps raisonnable. En effet, il convient de ne pas oublier que le renvoi préjudiciel n'est qu'un incident de procédure qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure nationale déjà longue. Un allongement significatif ou régulier de la procédure — en cas de réexamen ou de renvoi de l'affaire à la Cour à un stade avancé de son traitement par le Tribunal — pourrait avoir pour conséquence que les juridictions nationales hésitent à soumettre des demandes de décision préjudicielle relevant *a priori* de la compétence du Tribunal.

Le succès de la réforme, et la confiance des juridictions nationales, dépendra aussi de la qualité des décisions préjudicielles rendues par le Tribunal, et du maintien de standards équivalents à ceux de la Cour. De ce point de vue, le traitement des affaires préjudicielles par des chambres spécialisées du Tribunal — modalité qui n'est actuellement pas privilégiée à la Cour — pourrait être de nature à rassurer les juridictions nationales<sup>82</sup>.

Au-delà de ces questions pragmatiques, la réforme présente un risque plus fondamental à nos yeux car les critères d'attribution choisis par le législateur font que les deux juridictions qui composent la Cour de justice de l'Union européenne sont désormais simultanément compétentes pour les mêmes matières<sup>83</sup>. Bien que la nature de la procédure préjudicielle ne s'en trouve pas modifiée, il ne peut être exclu que cette nouvelle configuration du dialogue préjudiciel, qui devient potentiellement une conversation à trois, porte atteinte à la fonction même de la procédure préjudicielle, qui est, selon les termes de la Cour, d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union<sup>84</sup>. Certes, le réexamen est là pour limiter ce risque. Toutefois, au vu de l'interprétation restrictive de la condition à laquelle ce mécanisme est subordonné, à savoir un « risque d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union », que ce soit dans la jurisprudence passée relative à la procédure de réexamen en matière de fonction publique ou dans l'application du mécanisme de filtrage des pourvois<sup>85</sup>, le maintien d'une interprétation uniforme est, sans doute, l'un des plus grands enjeux de cette réforme. Or toute atteinte, substantielle ou systématique, à cette interprétation dans les matières pour lesquelles le Tribunal est désormais compétent, à titre préjudiciel, entamerait la confiance des juridic-

tions nationales. Elle constituerait, par ailleurs, un affaiblissement de la sécurité juridique, au détriment du justiciable<sup>86</sup>.

## 4 Réflexions conclusives

Le transfert partiel de la compétence préjudicielle de la Cour au Tribunal constitue indéniablement un nouveau jalon dans l'histoire de l'institution juridictionnelle européenne. Ainsi que cette contribution a cherché à le montrer, deux préoccupations majeures ont animé et guidé les artisans de cette réforme — la Cour elle-même, en tant qu'initiatrice, et les co-législateurs —, et en ont largement façonné les contours. D'une part, l'instauration de ce mécanisme de transfert entend, d'abord et avant tout, parfaire l'organisation interne de la Cour, et assurer une meilleure répartition des tâches en son sein et, *in fine*, une utilisation optimale de ses ressources. D'autre part, la réforme a cherché à préserver l'intégrité du droit de l'Union et à éviter, autant que faire se peut, que le partage de la responsabilité préjudicielle entre la Cour et le Tribunal n'affecte l'unité et la cohérence d'ensemble de la jurisprudence européenne. Ces préoccupations sous-tendent ainsi, on l'a vu, le choix des matières transférées et l'organisation de la procédure de transfert autour d'un principe de « guichet unique » et de critères de « transférabilité » relativement stricts. De manière générale, notre analyse aboutit à la conclusion que les choix posés sont relativement clairs et sont le résultat d'une approche mesurée et rationnelle. La présente contribution montre également comment cette réforme importante affecte l'architecture d'ensemble de la Cour de justice de l'Union européenne, marquant durablement la dynamique entre les deux niveaux de juridictions et leurs visages respectifs. Elle a également évoqué les défis multiples que la réforme fait peser sur les juridictions nationales, dont la confiance est essentielle à la dynamique du dialogue préjudiciel instauré par l'article 267 TFUE.

Le succès de cette réforme se jugera néanmoins sur pièces. De deux choses l'une. Soit le mécanisme de transfert institué ne tient pas ses promesses — parce qu'une application trop restrictive par la Cour des critères de « transférabilité » ne permet pas d'envoyer une masse suffisamment critique d'affaires préjudicielles au Tribunal ; parce que la réforme génère des lourdeurs inutiles et une insécurité pour les justiciables et les juridictions de renvoi ; parce que le Tribunal ne répond pas aux standards « qualitatifs » attendus... — et dans ce cas, la réforme de 2024, et l'activation de la clause de transfert de l'article 256, paragraphe 3, alinéa 2, TFUE, pourrait rester, à l'instar de l'instauration du Tribunal de la fonction publique en tant que juridiction spécialisée, un épisode isolé dans l'histoire de la Cour. Soit la réforme répond aux attentes, contribuant à désengorger la Cour de manière notable tout en garantissant la continuité du traitement des affaires préjudicielles, la cohérence jurisprudentielle et l'intégrité du droit de l'Union. Forte de cette première expérience positive, la Cour pourrait alors initier d'autres transferts, et contribuer à transformer encore plus profondément l'architecture du pouvoir juridictionnel européen.

Paul DERMINE

Professeur de droit européen à l'Université libre de Bruxelles

Jonathan WILDEMEERSCH

Professeur de droit européen à l'Université de Liège et référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne

(80) Voy. article 93bis, § 4, du règlement de procédure de la Cour.

(81) Voy. article 193bis du règlement de procédure de la Cour.

(82) Sur la perspective des juridictions nationales sur la réforme, voy. C. WISSELS et T. BOEKESTEIN, « "The Proof is in the Pudding" : Some Thoughts on the 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice from a Highest National Court », *EuLawLive*, 9 juillet 2024. Voy. aussi D. SARMIENTO, « Gaps and "Known Unknown" in the transfer of preliminary references to the General

Court », *op. cit.*, pp. 15-17.

(83) Indépendamment du réexamen, la Cour reste compétente pour les matières visées à l'article 50ter du Statut de la Cour de justice lorsque la demande de décision préjudicielle ne relève pas exclusivement de ces matières et, d'autre part, lorsque la demande de décision préjudicielle présente, dans lesdites matières, des questions indépendantes d'interprétation du droit primaire, du droit international public, des principes généraux du droit de l'Union ou de la Charte des droits fondamentaux de

l'Union européenne. Dans cette dernière hypothèse, la Cour se prononcera donc non seulement sur ces questions « indépendantes » mais également sur celle(s) relative(s) aux matières transférées.

(84) C.J.C.E., avis 2/13 du 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, ECLI:EU:C:2014:2454, point 176.

(85) Voy., à ce propos, J. WILDEMEERSCH, « Contentieux du droit de l'Union européenne. Partie II. Le recours en annulation et le pourvoi », in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *An-*

*nuaire de droit de l'Union européenne*, Éditions Panthéon-Assas, 2021, pp. 179-196.

(86) Le risque de divergence de jurisprudence ainsi que les risques d'allongement de la procédure et les difficultés liées au réexamen étaient d'ailleurs mis en avant par la Cour elle-même dans son rapport d'évaluation de 2017 concluant à l'absence de nécessité d'un transfert d'une partie de la compétence préjudicielle au Tribunal (pp. 5-6).