

HEIKKI KANNINEN*

L'impartialité du juge de l'Union européenne

Sur les conditions d'indépendance, d'empêchement et de
récusation du juge devant les juridictions de l'Union

Depuis mon arrivée au Tribunal de l'Union européenne, en 2009, j'ai eu le plaisir de travailler aux côtés de mon collègue Ottó Czúcz et, à cet égard, d'apprécier particulièrement sa façon d'exercer la fonction de juge, avec ses qualités bien connues de parfait gentleman et sa grande conscience professionnelle. C'est ainsi qu'il m'est apparu tout naturel, en pensant à lui, de traiter de questions relatives à l'éthique du juge, à son indépendance et, à ce titre, à son impartialité.

« Lorsque l'on chemine quelque peu dans le passé à la recherche des symboles anciens, on découvre [...] avec curiosité que la justice fut représentée en son temps d'une double façon : soit de la façon la plus connue, comme une femme aux yeux bandés, inflexible et tenant les deux plateaux équilibrés de la balance, soit de façon moins connue mais tout aussi suggestive, sous la forme inverse d'un œil unique (justitiae oculus), grand ouvert sur le monde, suggérant qu'elle est susceptible de tout voir et de tout comprendre à l'instar d'une divinité en surplomb au-dessus du commun des mortels. Si on les rapproche, ces anciennes représentations de la justice aux yeux bandés, ou au contraire, à l'œil grand ouvert sur le monde, sont assez fascinantes par leur symbole inversé ; elles suggèrent très précisément qu'il y a un paradoxe constitutif de l'identité du juge et des juridictions : être neutre et détaché de tout lien, et en même temps être conscient de tout et de toute chose. Symboles d'une justice parfaite, l'indépendance et l'impartialité du juge continuent de soulever des interrogations qui restent essentielles pour comprendre l'exercice de la justice internationale aujourd'hui. »¹

Que ce *Liber Amicorum* en hommage à mon collègue Ottó Czúcz soit l'occasion d'apporter ma modeste contribution à la vaste et fondamentale question de l'impartialité du juge dans le système juridictionnel de l'Union européenne.

* Vice-président du Tribunal de l'Union européenne

¹ JOUANNET, EMMANUELLE, « Actualité des questions d'indépendance et d'impartialité des juridictions internationales : la consolidation d'un tiers pouvoir international ? » in Ruiz Fabri et Sorel, Indépendance et impartialité des juges internationaux, A. Pedone (ed.), Collection Contentieux international, Paris 2010, pp. 271–302.

L'impartialité du juge de l'Union est assurée par des conditions applicables quelles que soient les affaires (I) mais aussi par des conditions propres au traitement d'une affaire (II).

I. Les conditions générales d'impartialité du juge de l'Union

L'indépendance et l'impartialité des juridictions, consacrées notamment à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sont nécessaires à l'idée de rendre une justice équitable et de créer la confiance des justiciables en la justice. Il s'agit d'exigences qui guident le processus décisionnel au sein de la juridiction mais également d'un critère pour l'image de l'organisation judiciaire.

Dans son arrêt du 1^{er} juillet 2008, *Chronopost et La Poste/UFEX e.a.* (C-341/06 P et C-342/06 P, Rec, EU:C:2008:375, point 46), la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») a affirmé que « [I]es garanties d'accès à un tribunal indépendant et impartial, et notamment celles qui déterminent la notion tout comme la composition de celui-ci, représentent la pierre angulaire du droit au procès équitable. Celui-ci implique que toute juridiction a l'obligation de vérifier si, par sa composition, elle constitue un tel tribunal indépendant et impartial lorsque surgit sur ce point une contestation qui n'apparaît pas d'emblée manifestement dépourvue de sérieux. Cette vérification est nécessaire à la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer au justiciable (voir, à cet égard, Cour eur. D. H., 23 avril 1996, *Remli c. France*, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, p. 574, § 48 ; Cour eur. D. H., 26 octobre 1984, *de Cubber c. Belgique*, requête n° 9186/80). En ce sens, un tel contrôle constitue une formalité substantielle dont le respect relève de l'ordre public »².

Même si l'indépendance et l'impartialité de la justice dépendent beaucoup de l'organisation structurelle des juridictions dans leurs rapports notamment avec les pouvoirs exécutif et législatif, elles sont aussi et surtout garanties par le comportement même des juges pris individuellement. Au demeurant, l'intérêt croissant des médias pour le monde judiciaire expose chaque juge, nonobstant son appartenance à une formation collégiale, à une plus grande visibilité et à d'éventuelles critiques qui peuvent, y compris, toucher sa personne. Par ailleurs, il est observé une demande accrue de publicité des activités, des relations et autres engagements extérieurs du juge.

Il est vrai que les activités ou relations extérieures du juge ne devraient pas le placer dans une position qui affaiblirait sa capacité de juger en toute neutralité et intégrité. Les qualifications requises pour être nommé juge, le mode de nomination, les règles garantissant l'inamovibilité des juges et les dispositions sur leurs obligations, par exemple en ce qui concerne les activités extérieures, jouent un rôle important à cet effet. À ces exigences fondamentales, souvent de caractère constitutionnel, se sont ajoutées

² Voir également arrêt du 19 février 2009, *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement*, C-308/07 P, Rec, EU:C:2009:103, point 42, ordonnance du 15 décembre 2011, *Altner/Commission*, C-411/11 P, EU:C:2011:852, point 14, arrêt du 13 décembre 2012, *Strack/Commission*, T-199/11 P, RecFP, EU:T:2012:691, point 68, et arrêt du 19 juin 2015, *Z/Cour de justice*, T-88/13 P, Rec (Extraits), EU:T:2015:393, point 44.

des règles déontologiques, fréquentes aujourd'hui dans de nombreuses juridictions, qui précisent le contenu de l'éthique du juge.

A) En ce qui concerne les conditions de nomination du juge de l'Union

Le traité UE (article 19, paragraphe 2) et le traité FUE (articles 253, 254 et 257) déterminent les conditions de nomination des membres de la Cour, du Tribunal et des juridictions spécialisées. Il est notamment requis que ceux-ci soient choisis parmi des personnes offrant toutes les garanties d'indépendance.

Le traité de Lisbonne a renforcé le contrôle du respect des conditions de nomination des membres de la Cour et du Tribunal. Même si les États membres restent toujours libres de fixer leur procédure pour désigner leur candidat, un comité a été institué au niveau de l'Union pour apprécier l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général à la Cour et au Tribunal (article 255 TFUE). L'avis du comité ne lie pas les gouvernements des États membres lorsqu'ils procèdent aux nominations. Toutefois, face à plusieurs avis négatifs, il est apparu que les gouvernements les ont, à ce jour, toujours respectés. Le comité est donc devenu une phase essentielle et efficace dans le processus de nomination.

Dans le cas du Tribunal de la fonction publique, avant son « absorption » par le Tribunal à l'automne 2016, la nomination de ses membres était soumise à une procédure particulière. À la suite d'un avis de vacance public pour lequel des candidats avaient manifesté leur intérêt, un comité, instauré par le Conseil, se prononçait sur l'adéquation desdits candidats à l'exercice des fonctions de juge. Ce comité établissait une liste qui comprenait un nombre de candidats correspondant au moins au double du nombre des juges à nommer par le Conseil (article 3, paragraphe 4, de l'annexe I du statut de la Cour de justice). Le Conseil nommait alors les membres du Tribunal de la fonction publique parmi les candidats retenus sur la liste.

B) En ce qui concerne les conditions d'entrée en fonctions du juge de l'Union

L'article 2 du statut de la Cour de justice prévoit que « tout juge doit, avant d'entrer en fonctions, prêter serment d'exercer ses fonctions en pleine impartialité et en toute conscience et de ne rien divulguer du secret des délibérations ». L'article 4, troisième alinéa, du même statut ajoute que les nouveaux juges prennent « l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou certains avantages ». Les règlements de procédure des trois juridictions de l'Union précisent que cet engagement est pris en signant une déclaration immédiatement après que le serment a été prêté.

Il peut aussi être relevé que, lors de leur entrée en fonctions, les membres doivent transmettre au président de la Cour de justice une déclaration relative à leurs intérêts financiers. Elle se résume à une mention selon laquelle l'état du patrimoine ne révèle aucun intérêt financier de nature à porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance dans l'exercice des fonctions (article 5). Il n'est donc pas prévu que le membre signale quels sont ses intérêts financiers.

C) En ce qui concerne les conditions d'exercice du mandat du juge de l'Union

L'article 6 du statut de la Cour de justice garantit l'inamovibilité des membres des juridictions de l'Union, dès lors qu'ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que par une décision unanime des membres de la Cour et seulement au motif qu'ils ont cessé de répondre aux conditions requises ou de satisfaire aux obligations découlant de leur charge.

Les deux premiers alinéas de l'article 4 du statut de la Cour de justice établissent d'importantes limitations à l'exercice des activités extérieures. D'une part, les juges ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. D'autre part, ils ne peuvent, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel par le Conseil, exercer aucune autre activité professionnelle.

Par ailleurs, la Cour de justice s'est dotée, en 2007, d'un code de conduite qui s'applique aux trois juridictions de l'Union, à leurs membres en fonctions et aux anciens membres. Ce code impose certaines restrictions à la liberté de parole, en prévoyant que « les Membres s'abstiennent, à l'extérieur de la Cour, de tout commentaire pouvant nuire à la réputation de la Cour ou pouvant être interprété comme une prise de position de la Cour dans des débats qui se placent au-delà de son rôle institutionnel » (article premier, troisième paragraphe). Il interdit aussi aux membres d'accepter « de[s] dons, de quelque nature que ce soit, qui puissent mettre en question leur indépendance » (article 2). À son article 3, le code énonce une règle générale selon laquelle les membres « évitent toute situation susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts ».

L'article 4 du code de conduite donne des indications sur les activités extérieures qu'un membre peut exercer. Il est important de noter que le code prévoit un système d'autorisation préalable. Ainsi, pour toute activité extérieure, le membre est non seulement censé informer sa juridiction sur cette activité mais doit également obtenir l'autorisation de la formation plénière de la juridiction. Les activités extérieures les plus souvent admises sont les activités scientifiques et d'enseignement, dans le cadre notamment de conférences ou de séminaires.

Il appartient au président de la Cour de justice de veiller à la bonne application du code de conduite. À cette fin, il est assisté d'un comité consultatif composé des trois membres de la Cour les plus anciennement en fonctions. La Cour assure le respect du code et décide, en cas de doute, après consultation, selon le cas, du Tribunal ou du Tribunal de la fonction publique (article 7).

Il ne peut être nié que les juridictions de l'Union sont particulièrement attentives notamment aux activités extérieures de leurs membres, imposant une transparence très étendue et prévoyant un système d'autorisation. Sur ce point, ces juridictions sont sans doute plus vigilantes que beaucoup de juridictions nationales.

Enfin, il est à noter que, même après la cessation de ses fonctions, le juge de l'Union reste lié par certaines obligations. À cet égard, l'article 6 du code de conduite fixe notamment des limitations précises en ce qui concerne la participation de l'ancien membre à certaines affaires devant les juridictions de l'Union.

II Les conditions d'impartialité du juge de l'Union propres à une affaire

En dépit de toutes les mesures structurelles visant à assurer l'indépendance et l'impartialité du juge, il n'est pas exclu que le juge de l'Union, à l'instar du juge national, puisse être confronté à la question de savoir s'il peut siéger dans une affaire dont le traitement pourrait conduire à mettre en cause son impartialité.

Cela nécessite de déterminer les cas qui empêchent le juge de siéger dans une affaire ainsi que la procédure à suivre dans de tels cas³.

Idéalement, un cas d'empêchement est identifié avant l'attribution de l'affaire à la formation de jugement. Dans les trois juridictions de l'Union, c'est le président de chacune d'elles qui a des pouvoirs à cet égard. Toutefois, même s'il peut identifier certaines situations d'empêchement en amont, avant que l'affaire ne soit définitivement attribuée à la formation de jugement, tel n'est pas toujours le cas. Il peut même arriver que l'empêchement ne soit identifié que beaucoup plus tard, au moment où le traitement de l'affaire est déjà bien avancé. Enfin, il est possible que ce soit une partie à l'instance qui demande la récusation de l'un des membres de la formation de jugement.

Pour prendre l'exemple du Tribunal, son président attribue l'affaire à une chambre, dans le respect des dispositions du règlement de procédure du Tribunal (articles 25 et 26). Cette attribution initiale suit des règles relativement mécaniques et le président, sauf cas particuliers⁴, dispose de peu d'informations détaillées pour identifier, à ce stade, un cas d'empêchement. Comme le juge rapporteur est désigné par le président du Tribunal après proposition du président de chambre, ce dernier peut encore signaler au président du Tribunal un éventuel cas d'empêchement dont il aurait connaissance.

Si l'empêchement d'un membre de la formation de jugement est seulement constaté après l'attribution de l'affaire à cette formation, des règles spécifiques prévues par les règlements de procédure des trois juridictions de l'Union s'appliquent pour remplacer un juge empêché. Par exemple, le règlement de procédure du Tribunal contient des dispositions pour les cas où, en premier lieu, l'empêchement est intervenu avant que l'affaire ne soit mise en délibéré ou plaidée (article 17), en deuxième lieu, le quorum n'est plus atteint à la suite d'un empêchement, intervenu soit avant l'audience (article 23, paragraphe 2, et article 24, paragraphe 2), soit après l'audience (article 23, paragraphe 3, et article 24, paragraphe 3), en troisième lieu, le juge unique est empêché (article 17, paragraphe 3) et, en quatrième lieu, le juge rapporteur est empêché (article 27, paragraphe 1). Ces dispositions, relativement complexes, ont pour objectif d'assurer que le remplacement se fasse selon des règles préétablies. Elles concernent des situations dans lesquelles un juge est empêché de siéger pour un motif lié à l'exigence d'impartialité mais elles ont aussi vocation à s'appliquer pour d'autres cas d'abstention comme, par exemple, la maladie.

³ Même si l'avocat général n'est pas membre de la formation qui décide de l'issue de l'affaire, il participe à son traitement de manière substantielle. Ainsi, les mêmes principes et règles sur l'impartialité que ceux visant les juges s'appliquent aux avocats généraux.

⁴ Notamment, les cas où l'un des membres du Tribunal, qui était auparavant membre du Tribunal de la fonction publique, a siégé dans la formation de jugement de ce dernier qui a rendu la décision faisant l'objet du pourvoi devant le Tribunal.

A) *Les motifs d'empêchement du juge de l'Union*

L'article 18, premier et deuxième alinéas, du statut de la Cour de justice, commun aux trois juridictions de l'Union, dispose :

« Les juges et les avocats généraux ne peuvent participer au règlement d'aucune affaire dans laquelle ils sont antérieurement intervenus comme agent, conseil ou avocat de l'une des parties, ou sur laquelle ils ont été appelés à se prononcer comme membre d'un tribunal, d'une commission d'enquête ou à tout autre titre.

Si, pour une raison spéciale, un juge ou un avocat général estime ne pas pouvoir participer au jugement ou à l'examen d'une affaire déterminée, il en fait part au président. Au cas où le président estime qu'un juge ou un avocat général ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger ou conclure dans une affaire déterminée, il en avertit l'intéressé. »

L'article 18, premier alinéa, indique un motif d'empêchement qui concerne l'exercice successif, dans la même affaire, de fonctions différentes. Cette disposition vise, d'une part, les cas où le juge (ou l'avocat général) est antérieurement intervenu dans l'affaire comme agent, conseil ou avocat de l'une des parties et, d'autre part, les cas où le juge (ou l'avocat général) s'est déjà prononcé dans l'affaire comme membre d'un tribunal, d'une commission d'enquête ou à tout autre titre (qui pourrait être, par exemple, le cas d'une personne qui a pris une décision administrative qui fait l'objet d'un recours devant la juridiction dont cette personne est devenue membre). Cette disposition englobe l'idée que le juge ne peut pas juger une affaire, s'il a déjà antérieurement pris position sur celle-ci dans le cadre de ses fonctions antérieures à celles de juge. Elle n'a pas vocation à couvrir l'hypothèse du traitement successif de l'affaire dans la même juridiction par le même juge.

L'article 18, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice reconnaît, par la référence à « une raison spéciale », qu'il existe d'autres cas d'empêchement sans plus d'indications⁵. Les règlements de procédure des trois juridictions de l'Union n'apportent pas de précision à cet égard.

Par rapport aux droits nationaux et même à certaines règles procédurales devant des juridictions internationales⁶, les règles procédurales des juridictions de l'Union sont sommaires, même s'il convient d'admettre qu'il est difficile d'énumérer de manière exhaustive tous les cas d'empêchement. À cet égard, il faut nécessairement laisser une certaine marge d'appréciation à la jurisprudence pour déterminer les différents cas particuliers d'empêchement.

En l'état actuel du droit de l'Union, il appartient aux juridictions concernées de donner un contenu à l'expression « raison spéciale », mentionnée à l'article 18 du statut de la Cour

⁵ « The Statutes, perhaps wisely, do not attempt to define what may constitute a 'special reason'. It would seem that it is for the Court to decide whether the reason given justifies the member not taking part », KPE Lasok, *The European Court of Justice, Practice and Procedure*, 2nd edition, Butterworths, 1994, page 17.

⁶ Voir, par exemple, l'article 28 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme, tel que modifié le 1^{er} juin 2015 et la règle 34 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale.

de justice. À cette fin, l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constitue une base importante comme elle l'a été également pour les juridictions nationales⁷.

Cette jurisprudence fait une distinction entre l'impartialité subjective et l'impartialité objective. Dans le premier cas, le juge ne cherche pas consciemment à favoriser l'une des parties et il n'y a pas, dans son chef, de préjugés qui affectent la prise de décision dans l'affaire⁸. Le juge est présumé être subjectivement impartial jusqu'à preuve du contraire⁹.

Comme il est extrêmement difficile de savoir ce que le juge pense dans son for intérieur et qu'il est donc également difficile de prouver l'existence d'une impartialité subjective, l'impartialité objective joue un rôle important. Cette dernière exigence consiste à examiner si le juge remplit des critères objectivement vérifiables qui excluent tout doute dans l'esprit du justiciable¹⁰.

La jurisprudence de la Cour a repris cette double appréciation de l'impartialité en se référant explicitement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Chronopost et La Poste/UFEX e.a., précité, la Cour a jugé (point 54)¹¹ :

« [L]’exigence d’impartialité recouvre deux aspects. D’une part, le tribunal doit être subjectivement impartial, c’est-à-dire qu’aucun de ses membres ne doit manifester de parti pris ou de préjugé personnel, l’impartialité personnelle se présumant jusqu’à preuve du contraire. D’autre part, le tribunal doit être objectivement impartial, c’est-à-dire qu’il doit offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (voir en ce sens, notamment, Cour eur. D. H., arrêts Fey c. Autriche du 24 février 1993, série A n° 255-A, p. 12, § 28 ; Findlay c. Royaume-Uni du 25 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 281, § 73, ainsi que Forum Maritime SA c. Roumanie du 4 octobre 2007, n°s 63610/00 et 38692/05, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*). »

L'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux, en 2009, ne devrait pas amoindrir l'importance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans le contexte du droit de l'Union, dès lors que l'article 47 de la Charte consacre le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial.

Les causes d'empêchement peuvent être multiples et dépendent du contexte factuel de chaque cas, comme le démontrent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les jurisprudences nationales. Il suffit d'observer ici que ces causes relèvent essentiellement, premièrement, des liens particuliers que le juge a avec une partie à la procédure ou avec le représentant de celle-ci¹², deuxièmement, de la circonstance que le juge a

⁷ Voir, notamment, arrêt Chronopost et La Poste/UFEX e.a., précité, qui renvoie à l'article 6 CEDH dans le cadre d'une affaire où se posait la question de l'impartialité d'une juridiction de l'Union (en particulier les points 44 et 45). Voir également arrêt Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, précité, point 41.

⁸ P. NIHOUL, *L'indépendance et l'impartialité du juge*, Revue européenne de droit public, 2012, page 77.

⁹ Arrêt de la Cour eur. D. H. du 1^{er} octobre 1982, Piersack c. Belgique, requête n° 8692/79.

¹⁰ J. VELU et R. ERGEC : *Convention européenne des droits de l'homme*. Bruylant, 2^{ème} édition, 2014, page 563.

¹¹ Voir également arrêt Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, précité, point 46, ordonnance du 15 décembre 2011, Altner/Commission, C-411/11 P, EU:C:2011:852, point 15, arrêts du 13 décembre 2012, Strack/Commission, T-199/11 P, RecFP, EU:T:2012:691, point 69, et du 19 juin 2015, Z/Cour de justice, T-88/13 P, Rec (Extraits), EU:T:2015:393, point 45.

¹² Ce lien peut-être de différentes natures, par exemple familiales ou économiques (comme une participation dans l'activité d'une personne morale ou un intérêt financier à titre d'actionnaire d'une société).

traité auparavant l'affaire, troisièmement, de multiples autres situations qui peuvent constituer, dans le chef du juge, un préjugé l'empêchant de décider sur l'affaire en toute neutralité.

Il est intéressant de noter que les décisions des juridictions de l'Union abordant cette question sont peu nombreuses¹³. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat. Premièrement, il semble que la survenance des cas potentiels d'empêchement soit moins fréquente qu'au niveau national. En effet, d'une part, dans un grand nombre d'affaires, les parties sont des États membres, institutions ou sociétés, de sorte que le lien particulier entre le juge et la partie se manifeste sans doute plus rarement que lorsque les parties sont des personnes physiques. D'autre part, le juge de l'Union est, en général, éloigné de son pays avec lequel il a le plus d'attache. Deuxièmement, ce manque de jurisprudence abondante témoigne certainement du fait que la plupart des cas d'empêchement ont été réglés en amont. Troisièmement, cela peut s'expliquer par la circonstance que les textes ne précisent pas la procédure de récusation.

Dans la jurisprudence, s'est surtout posée la question de savoir si le même juge peut siéger à nouveau dans l'affaire qui a été renvoyée, après annulation, par la juridiction supérieure. Dans son arrêt *Chronopost et La Poste/UFEX e.a.*, précité, la Cour a jugé (point 56) que « la circonstance qu'un même juge dans deux formations de jugement ayant eu successivement à connaître de la même affaire ne saurait, par elle-même, en dehors tout autre élément objectif, faire naître un doute sur l'impartialité du Tribunal »¹⁴. Sur ce point, la Cour s'est appuyée notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a rappelé que « la Cour des droits de l'homme a considéré qu'il ne saurait être posé en principe général découlant du devoir d'impartialité qu'une juridiction annulant une décision administrative ou judiciaire a l'obligation de renvoyer l'affaire à une autre autorité juridictionnelle ou à un organe autrement constitué de cette autorité (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, § 97, et *Diennet c. France* du 26 septembre 1995, série A, n° 325-A, § 37) »¹⁵.

L'article 216 du règlement de procédure du Tribunal fixe les règles relatives à l'attribution de l'affaire après renvoi par la Cour. Celles-ci n'excluent pas la possibilité que l'affaire soit attribuée à une formation dans laquelle siège un membre qui avait participé à l'affaire ayant donné lieu à la décision qui a été annulée par la Cour. La pratique est d'ailleurs d'attribuer, si possible, l'affaire au même juge rapporteur. Il n'en reste pas moins que, lors de chaque renvoi, il doit être vérifié s'il y a un élément particulier qui pourrait fonder un motif d'empêchement.

Dans plusieurs juridictions nationales, l'exercice successif des fonctions de juge de référé et de juge du fond a soulevé des questions liées à l'impartialité. Cette problématique ne se présente pas en pratique devant les juridictions de l'Union, dès lors que ces fonctions sont séparées, le juge de référé ne siégeant pas dans la composition qui statue sur le fond. La circonstance que le juge du fond prenne également position sur le « *fumus boni juris* »

¹³ Arrêts *Altner/Commission*, précité, et *Chronopost et La Poste/UFEX e.a.*, précité; ordonnances du 16 décembre 2010, *Noko Ngele/Commission*, C-526/10 P(R), EU:C:2010:793, du 6 mars 2015, *Marcuccio/Commission*, T-324/14 P, RecFP, EU:T:2015:145, arrêts *Z/Cour de justice*, précité, du 13 décembre 2012, *Strack/Commission*, T-199/11 P, RecFP, EU:T:2012:691, arrêt *Strack/Commission*, précité.

¹⁴ Voir également arrêt *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement*, précité, points 43 à 45.

¹⁵ Voir également l'arrêt de la Cour eur. D. H. du 4 mars 2014, *Fazli Aslaner c. Turquie*, requête n° 36073/03, qui donne certaines précisions sur les exigences d'impartialité en cas de renvoi.

ne pose pas de problème, du moins du point de vue de l'impartialité individuelle d'un membre de la formation.

Enfin, il est à noter que l'article 18, dernier alinéa, du statut de la Cour de justice exclut spécifiquement que le juge soit empêché de siéger uniquement au motif qu'il a un lien avec l'affaire à cause de sa nationalité (tel est le cas, notamment, lorsque l'une des parties est un État membre)¹⁶.

Il est intéressant de noter que d'autres personnes que les membres travaillant au sein d'une juridiction peuvent, de par leurs fonctions, se trouver dans une situation susceptible d'influencer le traitement d'une affaire. Cela explique que certaines règles s'appliquent aux référendaires et au personnel du greffe pour garantir l'impartialité de la juridiction dans le traitement des affaires.

B) La procédure de décharge et de récusation d'un juge

L'article 18, deuxième et troisième alinéas, du statut de la Cour de justice prévoit la procédure à suivre en cas d'empêchement :

« Si, pour une raison spéciale, un juge ou un avocat général estime ne pas pouvoir participer au jugement ou à l'examen d'une affaire déterminée, il en fait part au président. Au cas où le président estime qu'un juge ou un avocat général ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger ou conclure dans une affaire déterminée, il en avertit l'intéressé.

En cas de difficulté sur l'application du présent article, la Cour de justice statue. »

L'article 16 du règlement procédure du Tribunal apporte des précisions sur l'abstention et la décharge d'un juge. Il dispose :

« 1. Lorsqu'un juge estime, conformément à l'article 18, premier et deuxième alinéas, du statut, ne pas pouvoir participer au règlement d'une affaire, il en fait part au président du Tribunal qui le dispense de siéger.

2. Lorsque le président du Tribunal estime qu'un juge ne peut pas, conformément à l'article 18, premier et deuxième alinéas, du statut, participer au règlement d'une affaire, il en avertit le juge concerné et l'entend en ses observations avant de statuer.

3. En cas de difficulté sur l'application du présent article, conformément à l'article 18, troisième alinéa, du statut, le président du Tribunal défère les questions visées aux paragraphes 1 et 2 à la conférence plénière. Dans ce cas, le vote a lieu au scrutin secret, hors la présence du greffier, le juge concerné ayant été entendu en ses observations et ne participant pas à la délibération. »

Il est à noter que la Cour n'a pas de dispositions analogues dans son règlement de procédure. Il y a également lieu de souligner qu'il n'existe aucune disposition sur la récusation d'un juge devant le juge de l'Union. Par rapport aux lois procédurales nationales modernes, il s'agit d'une lacune dont les juridictions de l'Union ont bien sûr conscience et la nécessité de légiférer à cet égard pourrait faire l'objet d'un travail de réflexion à l'avenir. Le

¹⁶ L'article 18, dernier alinéa, du statut de la Cour de justice prévoit : « Une partie ne peut invoquer soit la nationalité d'un juge, soit l'absence, au sein de la Cour ou d'une de ses chambres, d'un juge de sa nationalité pour demander la modification de la composition de la Cour ou d'une de ses chambres. »

droit de l'Union en la matière est encore en pleine évolution et, en l'état actuel, s'inspire de la jurisprudence et des pratiques nationales, dont il peut être dégagé plusieurs grandes lignes.

L'impartialité de la formation de jugement est une formalité substantielle dont le respect relève de l'ordre public¹⁷. Il en découle que la juridiction elle-même a l'obligation de vérifier si les membres de la formation de jugement sont impartiaux. Cette vérification est donc un préalable obligatoire qui doit se faire tout au début du traitement d'une affaire.

Dans la pratique, le plus souvent, c'est le juge lui-même qui constate qu'il est empêché et le signale afin qu'il soit remplacé. Chaque membre est effectivement le mieux placé pour connaître les circonstances qui créent un motif d'empêchement. Dans une juridiction collégiale, le remplacement du juge peut se faire aisément sans que cela ne complique le bon traitement de l'affaire. Pour cela, il faut bien sûr que l'empêchement soit identifié suffisamment tôt et notamment avant la tenue de l'audience. Un juge doit donc avoir le réflexe de faire ce travail de vérification.

Si le juge a un doute sur sa capacité de siéger en toute impartialité et s'il se pose des questions à ce sujet, il peut être préférable qu'il se déporte par souci de précaution. Toutefois, le juge ne doit pas abuser de sa faculté de se déporter, laquelle n'est pas un droit et ne saurait affaiblir les garanties attachées au principe du juge légal.

L'article 18 du statut de la Cour de justice se fonde sur l'idée que c'est le juge (ou l'avocat général) lui-même qui, en premier lieu, s'assure de son impartialité pour juger une affaire et, le cas échéant, signale le motif d'empêchement. Contrairement à certains systèmes nationaux, le statut de la Cour de justice ne prévoit pas que c'est la formation de jugement qui décide sur la question de savoir s'il y a un empêchement ou non. En effet, cet article dispose, à son deuxième alinéa, que si « un juge ou un avocat général estime ne pas pouvoir participer au jugement ou à l'examen d'une affaire déterminée, il en fait part au président »¹⁸. Ce dernier peut lui-même signaler à un membre que celui-ci est exposé à un motif d'empêchement. En effet, ce même alinéa ajoute que, « au cas où le président estime qu'un juge ou un avocat général ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger ou conclure dans une affaire déterminée, il en avertit l'intéressé ». Le président de la juridiction a donc un rôle actif en ce qui concerne le respect de l'impartialité, ce qui implique qu'il a une certaine obligation de procéder à des vérifications à cet égard.

Les textes ne prévoient pas l'hypothèse dans laquelle c'est un membre de la formation de jugement qui fait part de l'empêchement d'un autre collègue de siéger dans une affaire. Comme l'impartialité des membres de la formation est une exigence d'ordre public, les autres membres doivent avoir la faculté de soulever une telle question. Si cela ne peut pas être résolu au sein de la formation de jugement, le président de la formation devrait pouvoir signaler la question au président de la juridiction qui statuera conformément à l'article 18 du statut de la Cour de justice.

En pratique, tout ceci permet de résoudre de manière rapide et souple et sans formalisme excessif les cas d'empêchement. Il n'est bien sûr pas à exclure qu'il puisse y avoir un désaccord entre le juge et le président de la juridiction. D'une part, ce dernier

¹⁷ Arrêt Chronopost et La Poste/UFEX e.a., précité, point 46.

¹⁸ Il ressort de l'article 16 du règlement de procédure du Tribunal que le terme « président » vise le président de la juridiction et non le président de la formation de jugement.

peut estimer qu'il n'y a pas de motif d'empêchement et, d'autre part, le juge peut contester l'avis du président qui l'avertit de l'existence d'un cas d'empêchement. Avant un constat de divergence, il y a toujours un dialogue entre le juge et le président. À cet effet, l'article 16, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal prévoit que le président entend les observations du juge concerné après qu'il a averti ce juge de l'existence d'un cas d'empêchement. C'est le président qui statue seul¹⁹.

L'article 18, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice prévoit néanmoins la possibilité que la décision sur l'existence d'un cas d'empêchement est finalement prise par la juridiction en tant que collège et non pas uniquement par son président. Selon cette disposition, « en cas de difficulté sur l'application du présent article, la Cour [ou le Tribunal] statue ». La disposition est rédigée de telle façon que s'il y a une difficulté, le président doit déférer la question au collège. Par ailleurs, les textes ne précisent pas ce que l'on doit entendre par « difficulté ». Il ne suffit pas qu'il y ait une simple divergence entre le juge concerné et le président. Étant donné la lourdeur de la procédure, la difficulté devrait être d'une certaine importance.

L'article 18, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice est précisé à l'article 16, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal (la Cour n'a pas de dispositions similaires dans son règlement de procédure). Il en ressort que la décision sur l'empêchement est déferée par le président à la conférence plénière du Tribunal. Cette disposition détermine même le mode de scrutin. Il est secret, s'effectue hors la présence du greffier, le juge concerné doit être entendu en ses observations et ne participe pas à la délibération.

Le mécanisme prévu à l'article 18 du statut de la Cour de justice crée une procédure particulière (un incident de procédure) dans le cadre d'une procédure principale. La grande spécificité est que les autres membres de la formation que le juge concerné sont exclus de cette procédure (sauf si la question est déferée à la formation plénière).

Les textes ne précisent pas si la décision sur l'empêchement, prise à la suite d'une initiative interne, est une pièce de la procédure principale et si elle est donc accessible aux parties. En tout état de cause, les parties sont informées du changement de la formation de jugement et ce changement est signalé dans la décision mettant fin à l'instance. Dans le cadre d'un pourvoi contre la décision dans la procédure principale, l'impartialité de la formation du jugement peut être invoquée en tant que moyen d'annulation²⁰.

Si l'éventuel empêchement d'un juge est soulevé en interne, les parties ne sont pas consultées²¹. En revanche, il en est bien sûr autrement si c'est une partie à la procédure qui fait valoir que l'un des membres de la formation devrait se déporter pour cause d'empêchement.

La circonstance qu'aucun texte ne prévoit la procédure de récusation devant les juridictions de l'Union n'a pas empêché celles-ci d'y avoir recours²², une telle procédure étant essentielle au respect d'une procédure équitable.

¹⁹ L'article 16, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal prévoit que le juge fait part au président du Tribunal de la circonstance qu'il ne peut pas participer au règlement de l'affaire et que celui-ci « le dispense de siéger ». Cette formulation ne devrait pas être interprétée en ce que le président du Tribunal ne pourrait ne pas suivre la demande du juge. En pratique, la discussion entre le président et le juge concerné conduit à une solution acceptable pour les deux.

²⁰ Voir, en ce sens, arrêt Z/Cour de justice, précité, point 44.

²¹ Les parties ne doivent pas être informées préalablement dans le cas où un membre de la formation est remplacé pour motif d'empêchement (voir, arrêt Z/Cour de justice, précité, point 75).

Faute de dispositions écrites précises sur la récusation, l'article 18 du statut de la Cour de justice et, en ce qui concerne le Tribunal, l'article 16 de son règlement de procédure, devraient être appliqués par analogie. Ainsi, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 juin 2015, Z/Cour de justice [T-88/13 P, Rec (Extraits), EU:T:2015:393, point 60], le Tribunal a relevé que le Tribunal de la fonction publique avait appliqué correctement l'article 18, deuxième et troisième alinéas, du statut de la Cour de justice en ce que, à la suite d'une demande de récusation, il appartenait au président du Tribunal de la fonction publique de statuer sur cette question et que c'est seulement en cas de difficulté que celle-ci devait être tranchée par la plénière de ce Tribunal.

Comme l'impartialité est une question d'ordre public, la demande de récusation peut être présentée à tout stade de la procédure même s'il serait préférable qu'elle soit formulée au stade initial de la procédure et, en tout état de cause, dès que la partie a connaissance de la cause de récusation. La décision du président de la juridiction (le cas échéant de la plénière de la juridiction) fait partie des pièces de procédure de l'affaire au principal. Le règlement de procédure du Tribunal ne prévoit pas, de manière spécifique, la possibilité de contester devant, respectivement, la Cour et le Tribunal, une décision de rejet d'une demande de récusation. Rien ne fait pourtant obstacle à ce qu'une partie, déboutée dans le cadre de la procédure en première instance d'une demande de récusation d'un juge, conteste l'impartialité du juge dans le cadre d'un pourvoi dirigé contre la décision mettant fin à la première instance²³.

III. Observations finales

Le système juridictionnel européen, malgré quelques lacunes dans ses règles écrites, garantit déjà, grâce à la jurisprudence et à la pratique, une grande impartialité du juge de l'Union. Il admet les cas d'empêchement et de récusation sous certaines conditions prédéfinies et suffisamment souples pour répondre aux particularités de chaque situation.

Il n'est toutefois pas exclu que, dans un proche avenir, un travail législatif soit entrepris pour combler les lacunes existantes et assurer ainsi que la justice européenne soit toujours plus indépendante et impartiale.

²² Voir notamment arrêt Z/Cour de justice, précité, qui valide la procédure de récusation telle que suivie par le Tribunal de la fonction publique.

²³ Voir arrêt Z/Cour de justice, précité, points 81 et 82.

HEIKKI KANNINEN

L'IMPARTIALITÉ DU JUGE DE L'UNION EUROPÉENNE

(Summary)

The article deals with the independence and impartiality of the European Judge. After focusing on the legal and ethical rules that guarantee the independence and impartiality of the Judge within the structure of the European Courts, the article analyses the specific rules that allow, or even require, a Judge, for some special reasons, not to take part in the judgment or examination of a particular case or that allow any party in a case to apply for the recusal of a Judge. These specific rules provide conditions under which the European Courts can complete the Chamber after one of their Members is prevented from acting. Although compulsory, these conditions are soft enough to give a specific and appropriate answer to any particularity of a case.