

*La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].*

## **Décision sur la possibilité pour la Médiatrice d'enquêter sur le traitement par la Cour de justice de l'Union européenne de préoccupations concernant le respect de son code de conduite des membres de la Cour (affaire 1072/2021/NH)**

Décision

**Affaire** 1072/2021/NH - **Ouvert le** 19/07/2021 - **Décision le** 27/06/2022 - **Institution concernée** Cour de justice de l'Union européenne ( Poursuite de l'enquête non justifiée ) |

L'affaire concernait des observations publiques formulées par un avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au sujet du projet de législation de l'UE sur les marchés numériques alors que le processus législatif était en cours. Le plaignant, une organisation de protection des consommateurs, a estimé que la CJUE n'avait pas correctement traité cette violation potentielle de son code de conduite.

La Médiatrice a posé une série de questions à la CJUE. La CJUE a fait valoir que la Médiatrice n'était pas habilitée à enquêter sur la plainte parce que celle-ci concernait le rôle juridictionnel de la Cour.

Le point de vue de la Médiatrice concernant son mandat était différent de celui de la CJUE. Toutefois, étant donné que de nouvelles enquêtes ne seraient pas pertinentes, la Médiatrice a clôturé l'affaire.

### **Contexte de la plainte**

1. En mars 2021, un avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après: «la CJUE») a participé à un entretien avec un magazine juridique et a formulé des observations sur le projet de loi sur les marchés numériques de l'UE [1] , alors que le processus législatif était



toujours en cours.

2. Les avocats généraux ont le même rang que les juges de la Cour de justice [2] . Leur rôle est de donner un avis, en toute indépendance, sur une affaire dont les juges délibèrent sur l'affaire. Bien que leurs opinions ne soient pas contraignantes, elles sont souvent suivies par les juges.

3. Le plaignant est une organisation de la société civile représentant des organisations indépendantes de consommateurs en Europe [3] . Le plaignant a contesté les observations formulées par l'avocat général parce qu'ils pourraient, selon elle, influencer les négociations politiques en cours dans le cadre du processus législatif. En outre, elles peuvent porter atteinte à la perception publique de l'impartialité de l'avocat général.

4. Le plaignant a écrit au président de la Cour de justice en avril 2021 pour exprimer les préoccupations susmentionnées. Le plaignant a considéré que les remarques de l'avocat général soulevaient des questions concernant ses obligations en tant que membre de la Cour de justice en vertu du code de conduite de la CJUE [4] . Le plaignant a cité l'article 7, paragraphe 3, du code de conduite, qui dispose que «les *députés agissent et s'expriment avec la retenue que leur charge exige* », ainsi que l'article 4, paragraphe 2: « *Les membres ne doivent pas agir ou s'exprimer, par quelque moyen que ce soit, d'une manière qui nuit à la perception publique de leur impartialité* ».

5. Le président de la Cour a répondu que la CJUE avait autorisé l'avocat général à participer à l'entretien et que ses observations exprimaient son opinion personnelle. Le Président explique que les membres du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire les juges et les avocats généraux, ont le droit d'exprimer leur point de vue personnel. Ils devraient toutefois faire preuve de retenue dans l'exercice de leur liberté d'expression dans tous les cas où l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être remises en cause. À cet égard, le président a souligné que les observations de l'avocat général n'avaient aucun lien avec une affaire actuellement pendante devant la Cour.

6. Insatisfait de la réponse du président, le plaignant s'est adressé au Médiateur européen en juin 2021.

## **Mandat du Médiateur**

7. Il découle de l'article 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que le Médiateur ne peut traiter les plaintes concernant la CJUE que s'ils ne portent pas sur son «rôle judiciaire».

8. Le Médiateur a estimé que la plainte ne portait pas sur les fonctions judiciaires de la CJUE et a ouvert une enquête. La décision a tenu compte du fait que, dans sa réponse au plaignant, le président de la Cour avait souligné qu'il n'y avait pas d'affaire pendante devant la Cour de justice en lien avec les observations formulées.



9. Le Médiateur a demandé à la CJUE de répondre à la plainte. La CJUE n'a pas reconnu que la plainte relevait du mandat du Médiateur, bien qu'elle ait répondu à la plainte. La réponse a été communiquée au plaignant afin de recueillir ses observations. Par la suite, la Médiatrice a envoyé une lettre supplémentaire à la CJUE concernant son mandat [5]. Le Médiateur a reçu la deuxième réponse de la Cour ainsi que la deuxième série d'observations de la plaignante. La correspondance entre le Médiateur et la Cour est publiée sur le site internet du Médiateur.

## Arguments présentés au Médiateur

### Par la Cour de justice de l'UE

10. La CJUE a considéré que l'affaire ne relevait pas du mandat du Médiateur. Elle a fait valoir que toute limitation du droit à la liberté d'expression d'un membre de la Cour est soumise à certaines procédures, qui sont appliquées par le pouvoir judiciaire lui-même. En tant que telles, les procédures constituent une expression de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ce qui exige que la juridiction concernée exerce ses fonctions de manière totalement autonome. La CJUE a également considéré que seuls les commentaires d'un membre de la Cour influençant sa capacité à contribuer au processus décisionnel judiciaire pouvaient être considérés comme une violation des obligations d'impartialité et de discrétion de ce membre. Ce n'était pas le cas en l'espèce.

11. À la suite de la demande d'éclaircissements du Médiateur, la CJUE a expliqué en outre que le code de conduite doit être interprété à la lumière du contexte et des objectifs poursuivis. Les obligations d'impartialité et de discrétion, telles que définies aux articles 4 et 7 du code de conduite, ont une finalité spécifique: assurer une protection juridique efficace, c'est-à-dire garantir un procès équitable. La CJUE a déclaré que l'objectif de ces obligations est spécifiquement de protéger les procédures judiciaires elles-mêmes contre les ingérences indues, et non d'autres processus externes tels que les négociations politiques.

12. La CJUE a également précisé que toute évaluation de la question de savoir si un membre violait le code de conduite serait effectuée par les juges. En tant que telle, cette évaluation s'inscrit dans le cadre du rôle judiciaire de la CJUE et, a-t-elle déclaré, en dehors du mandat du Médiateur.

### Par le plaignant

13. Le plaignant n'est pas d'accord avec l'appréciation de la CJUE selon laquelle un membre de la Cour violerait ses obligations d'impartialité et de pouvoir discrétionnaire uniquement en cas d'influence potentielle sur le processus décisionnel judiciaire. Le plaignant a fait valoir que la réponse de la CJUE ne traitait pas de l'impact potentiel que les remarques formulées par les avocats généraux pourraient influencer le processus législatif et, partant, porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Le traité ne donne aucun rôle à la CJUE dans le processus



d'adoption de la législation de l'UE.

**14.** Le plaignant a également fait valoir que les obligations découlant du code de conduite (article 7, paragraphe 3, et article 4, paragraphe 2) devraient obliger tous les membres de la Cour à s'abstenir d'exprimer des points de vue susceptibles d'entraver ou d'influencer indûment le processus législatif de l'UE. Si cette interprétation n'est pas conforme à l'esprit du code de conduite, le plaignant remet en question l'efficacité des dispositions du Code pour prévenir des situations telles qu'elles se sont produites en l'espèce. Si tel était effectivement le cas, pourquoi le code de conduite s'appliquerait-il également aux anciens membres de la Cour, qui ne sont plus impliqués dans le processus décisionnel judiciaire?

**15.** De l'avis du plaignant, il n'était pas suffisant pour la CJUE de rejeter la question d'une influence indue sur le processus législatif de l'Union et de la séparation des pouvoirs entre les institutions de l'Union, en tant que simple «processus externe». Selon le plaignant, les processus législatifs de l'UE font partie intégrante du fonctionnement de l'UE.

**16.** Le plaignant a insisté sur le fait que le Médiateur avait le pouvoir d'enquêter sur sa plainte parce qu'elle ne concernait pas une affaire devant la CJUE agissant dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Le plaignant a demandé au Médiateur de recommander à la CJUE que le code de conduite énonce explicitement que les obligations d'impartialité et de discrétion imposent aux députés de s'abstenir de faire des déclarations susceptibles d'influencer le processus législatif de l'UE.

## L'évaluation du Médiateur

**17.** Le Médiateur n'a pas l'intention d'interférer avec l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est la pierre angulaire d'une Union fondée sur l'état de droit. Il ressort clairement du traité que la CJUE, agissant dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, ne relève pas du mandat du médiateur.

**18.** Le Médiateur se félicite que la CJUE ait répondu sur le fond de la plainte, alors qu'elle considérait que la plainte ne relevait pas du mandat du Médiateur.

**19.** Le Médiateur comprend l'argument de la CJUE selon lequel son code de conduite vise à éviter toute influence indue de l'un de ses membres sur la procédure judiciaire. Elle partage toutefois l'avis de la plaignante selon lequel ce point de vue est plutôt restrictif car il ne tient pas compte de l'influence potentielle qu'un membre de la Cour pourrait avoir sur d'autres processus, tels que le processus décisionnel législatif au niveau de l'Union.

**20.** Le Médiateur note qu'au même mois que les faits de cette affaire se sont produits, l'avocat général a participé à un événement en ligne sur la propriété intellectuelle dans le secteur de la santé. Il a également participé à un autre événement en novembre 2021 concernant la loi sur les marchés numériques, organisé par un groupe de réflexion italien.



21. La question en cause est de savoir si le code de conduite, notamment lorsqu'il établit des principes d'impartialité et de discrétion des membres de la Cour, fait partie intégrante du travail judiciaire de la Cour, ou plutôt un document administratif exposant les obligations déontologiques des députés également lorsqu'ils agissent en dehors de la salle d'audience. Le libellé du code semble impliquer ce dernier. Un arrêt du Tribunal de 2019 semble également étayer la thèse selon laquelle le code de conduite n'a pas pour objet d'établir des règles concernant les activités judiciaires de la Cour [6] . Ce même arrêt conclut toutefois que le code de conduite ne peut être qualifié ni d'acte de nature judiciaire ni d'acte de nature exclusivement administrative [7] .

22. Le point de vue de la Médiatrice sur son mandat diffère de celui de la CJUE. Elle estime que le code de conduite est un instrument «hybride»: il couvre les devoirs déontologiques des membres de la Cour tant lorsqu'ils agissent en leur qualité juridictionnelle que lorsque leurs actions peuvent avoir une incidence sur d'autres processus (non judiciaires). Dans le cas contraire, le Code ne s'appliquerait pas aux anciens députés puisqu'ils ne peuvent plus agir à titre judiciaire. En l'espèce, la CJUE a fait valoir que les observations formulées par l'avocat général n'avaient pas d'influence sur sa capacité à contribuer au processus décisionnel judiciaire. En tant que telles, elles devraient s'inscrire dans le domaine des procédures non judiciaires couvertes par le code de conduite. L'affaire devrait donc relever du mandat du Médiateur.

23. La CJUE a toutefois clairement indiqué qu'elle ne reconnaissait pas les pouvoirs du Médiateur pour enquêter sur cette affaire. S'il est de la plus haute importance que le code de conduite soit respecté et que la CJUE reste vigilante à cet égard, le Médiateur estime qu'il n'est pas utile de poursuivre l'enquête, eu égard à la position de la CJUE.

24. Dans ce contexte, le Médiateur clôt l'affaire sans autre action.

## Conclusion

Le Médiateur conclut cette affaire avec la conclusion suivante:

**Aucune autre action n'est justifiée.**

Le plaignant et la CJUE seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, 27/06/2022



[1] La Commission européenne a proposé une loi sur les marchés numériques en décembre 2020 afin de réglementer les «gardiens d'accès» de l'internet; qui sont de grandes plateformes en ligne avec une position dominante sur le marché. Pour plus d'informations, voir

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>  
[Lien]

[2] La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée «institution») est divisée en deux juridictions: la Cour de justice et le Tribunal. La Cour de justice traite des demandes de décision préjudicielle des juridictions nationales, de certains recours en annulation et des pourvois, tandis que le Tribunal statue sur les recours en annulation introduits par des particuliers, des entreprises et, dans certains cas, des gouvernements de l'Union (généralement en matière de droit de la concurrence, d'aides d'État, de commerce, d'agriculture, de marques et de personnel de l'UE). Les avocats généraux ne siègent qu'à la Cour de justice, et non au Tribunal.

[3] «BEUC, l'Organisation européenne des consommateurs». L'acronyme signifie « *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* ». Pour plus d'informations: <https://www.beuc.eu/>  
[Lien]

[4] Le code de conduite des députés et des anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne (2016/C 483/01), adopté le 23 décembre 2016, vise à clarifier les normes éthiques et déontologiques auxquelles les députés et anciens membres de la Cour sont soumis. Il est disponible ici:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:483:FULL&from=FR> [Lien]

La Cour a mis à jour son code de conduite en septembre 2021.

[5] Le Médiateur a noté, entre autres, que par le passé, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) avait enquêté sur une affaire relative au respect du code de conduite.

[6] Voir l'arrêt du Tribunal du 20 septembre 2019, *Franklin Dehousse* / [Lien] *Cour de justice de l'Union européenne*, dans l'affaire T-433/17, et notamment son point 82: « *Un tel code de conduite, par sa conception et son contenu, n'a pas pour objet de fixer, même partiellement, les règles régissant l'activité judiciaire de cette institution* » et son point 86: « *un tel code de conduite ne concerne pas, stricto sensu, l'exercice de fonctions judiciaires* ».

[7] Point 90 de l'arrêt ci-dessus.