



**Avocat général Hogan : le droit de l'Union ne fait pas obstacle à des dispositions constitutionnelles nationales en vertu desquelles le pouvoir exécutif ou l'un de ses membres, comme le Premier ministre, joue un rôle dans la procédure de nomination de membres de l'ordre judiciaire**

*Toutefois, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est applicable lorsqu'une juridiction nationale apprécie la validité d'une procédure de nomination de juges telle que celle prévue par la Constitution maltaise*

Repubblika est une association qui a pour objet la promotion de la justice et de l'État de droit à Malte. Le 25 avril 2019, elle a introduit une actio popularis devant la première chambre du tribunal civil, siégeant comme juridiction constitutionnelle (juridiction de renvoi), contestant le système de nomination des juges en vigueur lorsque la procédure a été engagée et tel que régi par la Constitution maltaise.

Par sa première question adressée à la Cour de justice, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE<sup>1</sup> et l'article 47<sup>2</sup> de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») doivent être considérés comme étant applicables lorsqu'une juridiction nationale apprécie la validité d'une procédure de nomination de juges comme celle prévue par la Constitution maltaise. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si les dispositions susmentionnées doivent être interprétées en ce sens qu'elles font obstacle à une législation nationale en vertu de laquelle le pouvoir exécutif – en l'occurrence le Premier ministre – jouit d'un pouvoir discrétionnaire et décisif dans le cadre de la procédure de nomination des membres de l'ordre judiciaire. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si, dans l'hypothèse où le pouvoir du Premier ministre est jugé être incompatible avec l'article 19 TUE, ce fait doit être pris en considération pour les nominations à venir, ou bien si les nominations antérieures sont également affectées.

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général Gerard Hogan conclut que **l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, est applicable lorsqu'une juridiction nationale apprécie la validité d'une procédure de nomination des juges** telle que celle prévue par la Constitution maltaise.

En outre, il conclut que **l'article 19, paragraphe 1, TUE, interprété à la lumière de l'article 47 de la Charte, ne fait pas obstacle à des dispositions constitutionnelles nationales en vertu desquelles le pouvoir exécutif, ou l'un de ses membres, comme le Premier ministre, joue un rôle dans la procédure de nomination de membres de l'ordre judiciaire.**

Enfin, l'avocat général constate que **la procédure de nomination des juges ne peut pas être remise en cause sur le fondement de l'article 19, paragraphe 1, TUE, interprété à la lumière de l'article 47 de la Charte, au soutien de recours introduits avant la date de l'arrêt à intervenir.**

<sup>1</sup> « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. »

<sup>2</sup> Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

Sur l'applicabilité de l'article 19, paragraphe 1, TUE et de l'article 47 de la Charte

L'avocat général Hogan affirme que la Cour a récemment rendu une série d'arrêts de principe qui permettent indubitablement de répondre à cette question par l'affirmative. Vu ces arrêts, il est désormais certain que, bien que l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ceux-ci, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'ils exercent cette compétence, ils sont tenus de respecter leurs obligations découlant du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE<sup>3</sup>. Cette obligation s'applique notamment à l'égard de toute instance nationale susceptible de statuer, en tant que juridiction, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et relevant ainsi de domaines couverts par ce droit<sup>4</sup>. L'avocat général note en outre que la Cour a elle-même déjà jugé que « l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE impose à tous les États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective, au sens notamment de l'article 47 de la Charte, dans les domaines couverts par le droit de l'Union »<sup>5</sup>.

Le pouvoir discrétionnaire dans la procédure de nomination des membres de l'ordre judiciaire

Dans ses observations générales sur les conséquences de l'article 19, paragraphe 1, TUE, de l'article 47 de la Charte, et de l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) sur les procédures de nomination des juges, l'avocat général Hogan note que le simple fait que les juges sont nommés par un membre du pouvoir exécutif n'est pas en soi de nature à créer une relation de dépendance de la personne nommée à l'égard de celle qui la nomme ou à engendrer des doutes quant à l'impartialité des juges, si, une fois nommés, les juges ne sont soumis à aucune pression et ne reçoivent pas d'instructions dans l'exercice de leurs fonctions. Il note de plus qu'il serait inutile de nier que des considérations politiques ont joué un rôle dans la nomination de juges dans de nombreux systèmes juridiques, y compris ceux de nombreux États membres.

L'avocat général conclut qu'il découle des affaires jointes AK e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) que ni le droit de l'Union ni d'ailleurs la CEDH, n'imposent la moindre forme préétablie de garanties institutionnelles pour assurer l'indépendance des juges. Il est néanmoins important, d'une part, que les juges soient libres de toute relation de subordination ou de contrôle hiérarchique de la part du pouvoir exécutif ou législatif et, d'autre part, que les juges jouissent de garanties réelles destinées à les protéger de toute pression extérieure. Dans ces conditions, c'est uniquement si l'un de ces aspects de la procédure de nomination des juges présentait une irrégularité d'une telle nature ou d'une telle gravité qu'elle créait un risque réel que d'autres branches du pouvoir – en particulier l'exécutif – puissent exercer un pouvoir discrétionnaire indu, mettant en péril l'intégrité du résultat auquel conduit le processus de nomination (et faisant naître ainsi un doute raisonnable dans l'esprit des justiciables quant à l'indépendance et à l'impartialité du ou des juges concernés), que la procédure de nomination en question pourrait être contraire à l'article 19, paragraphe 1, TUE.

Selon l'avocat général, les considérations clés demeurent, cependant, celles de savoir si, d'un point de vue objectif, un juge national jouit de suffisamment de garanties d'indépendance institutionnelle et de protection contre la révocation de sorte qu'il peut exercer ses fonctions d'une manière pleinement autonome et libre de toute subordination aux instructions ou de tout contrôle, que ce soit du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif. L'appréciation de ces questions appartient en dernier ressort à la juridiction de renvoi.

---

<sup>3</sup> Arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), [C-619/18](#) (voir aussi communiqué de presse [n° 81/19](#)) ; arrêt du 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun), [C-192/18](#) (voir aussi communiqué de presse [n° 134/19](#)) ; arrêt du 19 novembre 2019, A.K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), affaires jointes [C-585/18](#), [C-624/18](#) et [C-625/18](#) (voir aussi communiqué de presse [n° 145/19](#)) ; et arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, [C-558/18](#) et [C-563/18](#) (voir aussi communiqué de presse [n° 35/20](#)).

<sup>4</sup> Arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16](#) (voir aussi communiqué de presse [n° 20/18](#)).

<sup>5</sup> Arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), [C-619/18](#).

L'avocat général Hogan note que l'avis n° 940/2018 de la Commission de Venise affirmait que les amendements constitutionnels de 2016, lesquels ont introduit la commission des nominations judiciaires, étaient un pas dans la bonne direction, mais qu'ils étaient insuffisants pour assurer l'indépendance de la justice et que des pas supplémentaires demeuraient nécessaires. Selon l'avocat général, l'avis de la Commission de Venise peut être considéré comme reflétant des recommandations en vue d'un système plus complet de transparence et d'un système de nominations judiciaires fondé sur les mérites. Bien qu'il puisse s'agir là de recommandations souhaitables en elles-mêmes, le fait que le système maltais ne satisfasse pas pleinement à ces standards ne suggère pas, en soi, que les juges maltais ne jouissent pas, non seulement en théorie, mais également dans les faits, des garanties d'indépendance suffisantes pour satisfaire aux exigences de l'article 19 TUE.

Bien que l'article 19, paragraphe 1, TUE ne contienne pas de prescriptions ex ante que ce soit au regard des conditions particulières de nomination ou de la nature des garanties particulières dont jouissent les juges des États membres, il requiert néanmoins au minimum que ces juges jouissent de garanties d'indépendance. Il importe aux fins de l'article 19 TUE que les juges ne soient pas soumis au moindre rapport de subordination ou de contrôle hiérarchique du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif. Les juges doivent jouir d'une autonomie financière par rapport au pouvoir exécutif ou législatif de telle sorte que leur salaire ne soit pas affecté (autrement que par la fiscalité généralement applicable et les mesures proportionnées de réduction salariale) durant leur mandat. Il est également important qu'ils jouissent d'une protection suffisante contre leur révocation, sauf pour juste cause, et que le régime disciplinaire présente les garanties nécessaires afin de prévenir tout risque qu'il soit utilisé comme un système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. C'est aux juridictions nationales qu'il appartient de contrôler si ces garanties sont effectivement en place.

Sur les effets dans le temps de l'interprétation de la Cour

L'avocat général Hogan note que si la juridiction de renvoi devait conclure, sur la base de l'arrêt de la Cour, que la procédure de nomination des juges en vigueur à Malte était contraire à l'article 19, paragraphe 1, TUE, cela ferait inévitablement naître des craintes sérieuses quant à la sécurité juridique qui pourraient affecter le fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble. Ces difficultés n'affecteraient pas seulement la capacité des juges à statuer sur les affaires pendantes, mais elles auraient aussi un impact sur la capacité du système judiciaire à s'occuper du problème de l'arriéré judiciaire auquel Malte fait face. Enfin, une telle décision est susceptible d'affecter l'autorité de chose jugée des affaires traitées par les cours et les tribunaux maltais dans le passé.

L'avocat général est par conséquent d'avis que **la procédure de nomination des juges ne peut pas être remise en cause au soutien de recours introduits avant la date de l'arrêt à intervenir.**

---

**RAPPEL :** Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL :** Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Antoine Briand ☎ (+352) 4303 3205.

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.