



Conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-83/19 Asociația « Forumul Judecătorilor Din România »/Inspekția Judiciară, C-127/19 Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » et Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor/Consiliul Superior al Magistraturii et C-195/19 PJ/QK et dans les affaires C-291/19 SO/TP e.a., C-355/19 Asociația « Forumul Judecătorilor din România » et Asociația « Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor » et OL/Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Procurorul General al României et C-397/19 AX/Statul Român - Ministerul Finanțelor Publice

Presse et Information

L'avocat général Bobek estime que la nomination ad interim de l'Inspecteur judiciaire en chef et les dispositions nationales relatives à la création d'une section spéciale des poursuites ayant compétence exclusive pour les infractions commises par des magistrats sont contraires au droit de l'Union

Le droit de l'Union ne s'oppose pas à des dispositions nationales sur la responsabilité de l'État pour erreur judiciaire et sur l'action en recouvrement engagée par l'État contre le magistrat concerné en cas de mauvaise foi ou de négligence grave, pour autant que ces procédures offrent des garanties suffisantes

Dans le but d'améliorer l'indépendance et l'efficacité de la justice et dans le cadre des négociations en vue de son adhésion à l'Union, la Roumanie a adopté les lois dites « lois sur la justice »¹. Par la décision 2006/928/CE, la Commission a établi le « mécanisme de coopération et de vérification » (MCV), dans le cadre duquel elle rend périodiquement compte des progrès de la Roumanie en ce qui concerne l'indépendance et le fonctionnement de la justice. Entre septembre 2018 et mars 2019, le gouvernement roumain a adopté cinq ordonnances d'urgence qui ont modifié les lois sur la justice en y ajoutant de nouvelles dispositions. Certaines de ces modifications ont fait l'objet d'une appréciation négative dans les rapports MCV pour les années 2018 et 2019.

Dans ce contexte, plusieurs juridictions roumaines ont déféré à la Cour de justice des questions visant à établir la nature, la valeur juridique et les effets du MCV et des rapports périodiques adoptés sur la base de ce mécanisme. La Cour est également invitée à déterminer si les recommandations contenues dans les rapports de la Commission sont contraignantes pour les autorités roumaines.

Trois aspects institutionnels de cette réforme sont concernés : la nomination intérimaire du chef de l'Inspekția Judiciară (Inspection judiciaire), la création d'une section spécifique au sein du parquet chargé d'enquêter sur les infractions commises par des magistrats, ainsi que les modifications des dispositions sur la responsabilité matérielle des juges. La Cour est invitée à se prononcer sur leur conformité aux principes de l'État de droit, de la protection juridictionnelle effective et de l'indépendance de la justice, consacrés dans un certain nombre de dispositions du droit de l'Union².

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général Michal Bobek propose, **en premier lieu, à la Cour de juger que la décision établissant un MCV est un acte de l'Union, qu'elle a été valablement adoptée sur la base du traité d'adhésion et qu'elle est juridiquement**

¹ Loi n° 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 relative à l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 relative au Consiliul Superior al Magistraturii (Conseil supérieur de la magistrature, Roumanie).

² En particulier l'article 2 TUE; l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE; et l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

contraignante pour la Roumanie. Toutefois les rapports périodiques établis par la Commission sur la base de cette décision ne sont pas juridiquement contraignants mais doivent être dûment pris en considération par les États membres.

L'avocat général rappelle, tout d'abord, que la décision MCV est une décision au sens de l'article 288, quatrième alinéa, TFUE³ adoptée par la Commission sur la base de l'acte d'adhésion et qui est contraignante dans tous ses éléments pour ses destinataires. Conformément à l'article 2 de la décision MCV, ses destinataires sont les États membres. Même si au moment de son adoption, la Roumanie n'était pas encore un État membre, le caractère contraignant des actes de l'Union adoptés avant l'adhésion découle de l'article 2 de l'acte d'adhésion qui dispose qu'à compter de la date d'adhésion, les actes adoptés par les institutions avant l'adhésion lient la Roumanie. Au-delà des possibilités de constater et de sanctionner un éventuel manquement par les voies ordinaires du droit de l'Union, le non-respect des obligations peut également avoir des incidences significatives sur la participation de la Roumanie au marché intérieur ainsi que sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Toutefois, l'avocat général Bobek fait observer que les rapports publiés par la Commission ne sont pas contraignants et que les juges nationaux ne peuvent pas se fonder sur les recommandations contenues dans les rapports MCV pour écarter l'application de dispositions de la législation nationale qu'ils jugent contraires à ces recommandations. La Roumanie peut concevoir ses institutions et procédures nationales comme elle l'entend mais doit démontrer comment celles-ci contribuent à atteindre les objectifs de référence figurant dans la décision MCV.

Après avoir précisé la nature et les effets juridiques du MCV, l'avocat général Bobek conclut que l'applicabilité de la Charte, y compris son article 47, est déclenchée par la décision MCV. Même si l'article 19, paragraphe 1, TUE était également applicable, l'avocat général explique, avec quelques suggestions prudentes, pourquoi fonder l'appréciation de ces affaires exclusivement sur cette disposition n'est pas nécessairement la meilleure approche.

Après avoir clarifié les critères et la nature de l'appréciation découlant des dispositions applicables du droit de l'Union, l'avocat général Bobek propose, **en deuxième lieu, à la Cour de juger que le droit de l'Union⁴ s'oppose à des dispositions nationales par lesquelles le gouvernement adopte, par dérogation au régime juridique normalement applicable, un système de nomination intérimaire aux postes de direction de l'organe chargé de mener des enquêtes disciplinaires au sein de la magistrature, dont l'effet pratique est la réintégration dans l'exercice de ses fonctions d'une personne dont le mandat a déjà expiré.**

L'avocat général rappelle que le droit de l'Union⁵ n'impose aucun modèle spécifique d'organisation des régimes disciplinaires des magistrats. L'exigence d'indépendance impose toutefois que ce régime disciplinaire présente les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires.

L'avocat général fait observer que l'Inspectia Judiciară a un rôle crucial dans la procédure disciplinaire en ce qu'elle mène l'enquête préliminaire. Un organisme chargé d'engager des procédures disciplinaires devrait à tout le moins faire preuve d'un certain degré d'indépendance opérationnelle et d'enquête.

À cet égard, il relève que la nomination intérimaire à la direction de l'Inspectia Judiciară, introduite par une ordonnance d'urgence, sans consulter l'organe qui doit normalement l'être sur une telle nomination, n'est pas seulement conçue pour assurer la continuité du mandat mais a pour effet pratique de réintégrer a posteriori dans ses fonctions une personne dont le mandat a déjà expiré, au moyen d'une procédure autre que celle prévue par la loi. Ce système est susceptible d'instiller le doute quant à l'intérêt du gouvernement roumain à nommer une personne donnée à la tête de

³ Selon lequel une décision est obligatoire dans tous ses éléments et, lorsqu'une décision désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

⁴ Article 47, deuxième alinéa, de la Charte et article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

⁵ Article 47, deuxième alinéa, de la Charte et article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

l'organe responsable des enquêtes disciplinaires visant des magistrats. Par conséquent, un tel système ne semble pas comporter de garanties propres à dissiper tout doute raisonnable quant à la neutralité et à l'imperméabilité des instances judiciaires aux éléments extérieurs.

L'avocat général Bobek propose, **en troisième lieu, à la Cour de juger que le droit de l'Union⁶ s'oppose à la création d'une section pénale spécifique, ayant une compétence exclusive pour les infractions commises par des magistrats, si la création d'une telle section n'est pas justifiée par des raisons réelles et suffisamment importantes et si elle n'est pas assortie de garanties suffisantes pour écarter tout risque d'influence politique sur son fonctionnement et sa composition.**

L'avocat général fait observer que la création de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire (SIEJ) doit nécessairement répondre à une justification particulièrement importante, transparente et réelle. Une fois ce critère rempli, il est impératif que la composition, l'organisation et le fonctionnement d'une telle section répondent à des garanties propres à éviter le risque de pressions extérieures sur le pouvoir judiciaire. Enfin, les circonstances particulières ayant présidé à la création de la SIEJ, ainsi que la description de la manière dont cet organisme a exercé ses fonctions, sont également pertinentes pour identifier le contexte en cause.

À cet égard, l'avocat général estime qu'il semble difficile de soutenir que la création de la SIEJ a été justifiée d'une manière claire, non équivoque et accessible. De plus, la réglementation de la SIEJ n'offre pas de garanties suffisantes pour écarter tout risque d'influence politique sur son fonctionnement et sa composition. Les juridictions nationales doivent pouvoir prendre en compte des éléments objectifs concernant les conditions de création de la SIEJ, ainsi que son fonctionnement en pratique, en tant qu'éléments susceptibles de confirmer ou d'infirmer les risques d'une influence politique. La confirmation d'un tel risque est de nature à susciter des doutes légitimes dans l'esprit des justiciables quant à l'indépendance des juges, dans la mesure où elle compromet l'impression de neutralité de ces derniers par rapport à l'intérêt dont ils ont à connaître notamment lorsqu'il s'agit de cas de corruption. En outre, le droit de l'Union s'oppose à l'instauration d'une section des poursuites qui, au regard de sa charge de travail, ne dispose pas d'un nombre suffisant de procureurs, de telle sorte que son fonctionnement opérationnel se traduira certainement par une durée déraisonnable des procédures pénales, y compris celles visant des juges.

L'avocat général Bobek propose, **en quatrième lieu, à la Cour de juger que le droit de l'Union⁷ ne s'oppose ni à des dispositions nationales relatives à la responsabilité de l'État pour erreur judiciaire ni à l'existence de la possibilité pour l'État d'introduire ultérieurement une action en recouvrement au titre de la responsabilité civile à l'encontre du juge concerné en cas de mauvaise foi ou de négligence grave de sa part, sous réserve que ces procédures offrent des garanties suffisantes que les magistrats ne sont pas soumis à des pressions directes ou indirectes susceptibles d'affecter leurs décisions.** Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si ces conditions sont remplies. (C-397/19, point 132)

L'avocat général relève que, en droit national⁸, la responsabilité de l'État pour erreur judiciaire est admise pour des actes de procédure ainsi que pour le contenu des décisions judiciaires définitives, y compris sur l'interprétation de la loi et l'appréciation des preuves. La définition de l'erreur judiciaire se caractérise par trois éléments : 1) l'acte de procédure a été accompli en violation manifeste de dispositions du droit matériel ou procédural ou le jugement définitif est manifestement non conforme à la loi ou à la situation de fait constatée par les éléments de preuve recueillis au cours de la procédure, 2) un tel acte de procédure ou un tel jugement définitif entraîne une violation grave des droits, des libertés ou des intérêts légitimes d'un particulier et 3) il cause un préjudice qu'une voie de recours ordinaire ou extraordinaire n'a pas permis de réparer.

⁶ Article 47, deuxième alinéa, de la Charte et article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

⁷ Article 47, deuxième alinéa, de la Charte et article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

⁸ Loi n° 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs.

L'avocat général estime qu'une telle définition de l'erreur judiciaire n'est pas susceptible de créer un risque de pression indirecte sur le pouvoir judiciaire. Premièrement, le droit de l'Union n'exclut pas que l'État puisse être tenu responsable des dommages causés par les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions. Deuxièmement, seules les erreurs manifestes semblent être qualifiées d'erreurs judiciaires en vertu de la définition.

Cependant, quel que soit le régime de responsabilité, le principe d'indépendance de la justice exige que les règles relatives à la responsabilité civile des juges à travers la possibilité pour l'État de recouvrer directement les dommages et intérêts versés aux parties lésées doivent garantir que les juges sont protégés contre les pressions susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de leur jugement et d'influencer leurs décisions. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier, à la lumière de tous les éléments pertinents dont elle est saisie, si ces conditions sont remplies par les règles nationales pertinentes et dans leur application pratique.

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.

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

Le texte intégral des conclusions ([affaires jointes C-83/19, C-127/19 et C-195/19](#) ainsi qu'affaires [C-291/19](#), [C-355/19](#) et [C-397/19](#)) 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.