Affaire C-563/18

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

5 septembre 2018

Juridiction de renvoi :

Sąd Okręgowy w Warszawie (Pologne)

Date de la décision de renvoi :

4 septembre 2018

Partie requérante :

Prokuratura Okręgowa w Płocku

Parties défenderesses :

VX

WW

XV

[omissis]

ORDONNANCE

du 4 septembre 2018

Le *Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym* (tribunal régional de Varsovie, huitième division pénale, Pologne, ci-après la « juridiction de renvoi »),

[omissis]

dans le cadre de l'affaire relative à VX, WW et XV,

accusés au titre de l'article 252, paragraphe 1, du *Kodeks karny* (code pénal), lu en combinaison avec l'article 189, paragraphe 1 (selon la version en vigueur avant le 19 avril 2010), l'article 282, l'article 11, paragraphe 2, et l'article 65, paragraphe 1, du code pénal,

DOCUMENT DE TRAVAIL

statuant d'office,

concernant : une question préjudicielle adressée à la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de l'indépendance des juges dans le contexte de la procédure disciplinaire,

en vertu de l'article 267 TFUE et de l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour

décide :

I. de soumettre à l'appréciation de la Cour la question préjudicielle visée ci-dessous, quant à l'interprétation de dispositions de droit de l'Union :

L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit-il être interprété en ce sens que l'obligation d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, obligation qui découle de la disposition susmentionnée, fait obstacle à des dispositions qui anéantissent les garanties d'une procédure disciplinaire indépendante à l'égard des juges en Pologne, en raison d'une influence politique sur le déroulement des procédures disciplinaires, ainsi que de la naissance d'un risque [Or. 2] d'exploitation du régime disciplinaire aux fins du contrôle politique du contenu des décisions judiciaires ?

II. de solliciter l'examen du présent renvoi selon la procédure préjudicielle accélérée.

MOTIVATION

relative à la question préjudicielle soumise à la Cour quant à l'indépendance des juges et à la procédure disciplinaire, ainsi qu'à la demande de traitement de l'affaire selon la procédure préjudicielle accélérée

[omissis] **[Or. 3]** [omissis]

II. Les dispositions légales applicables en l'espèce

II.1. Le droit de l'Union

Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE *[omissis]*

« 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. »

Article 2 TUE *[omissis]*

DOCUMENT DE TRAVAIL

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect […] de l'État de droit […]. Ces valeurs sont communes aux États membres […] »

***Article 4, paragraphe 3, TUE** [omissis]*

« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

II.2. Le droit national polonais

[Or. 4]

1. L'*ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym*

(loi du 8 décembre 2017 relative à la Cour suprême, Dz. U. de 2018, positions 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443, ci-après la « loi sur la Cour suprême »)

Article 3

« La Cour suprême est composée des chambres suivantes :

[…]

5) la chambre disciplinaire ».

Article 27

« 1. Relèvent de la compétence de la chambre disciplinaire les affaires :

1) disciplinaires :

a) relatives aux juges de la Cour suprême,

b) examinées par la Cour suprême en rapport avec des procédures disciplinaires menées en vertu des lois suivantes :

- [omissis] ;

DOCUMENT DE TRAVAIL

- *ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych* (loi du 21 août 1997 sur l'organisation des juridictions militaires) [omissis] ;

- *ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun) ;

- [omissis]

2) en matière de droit du travail et des assurances sociales, relatives aux juges de la Cour suprême ;

[Or. 5]

3) en matière de mise à la retraite d'un juge de la Cour suprême.

2. La chambre disciplinaire est composée des divisions suivantes :

1) première division ;

2) seconde division.

3. La première division connaît, en particulier, des affaires :

1) relatives aux juges de la Cour suprême ;

2) relatives aux juges et aux procureurs, portant sur des manquements de nature disciplinaire, constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, et sur des manquements désignés dans la demande évoquée à l'article 97, paragraphe 3.

4. La seconde division connaît en particulier :

1) des recours contre les décisions des juridictions disciplinaires de première instance dans les affaires relatives à des juges et à des procureurs, ainsi que les décisions et ordonnances faisant obstacle au prononcé d'un jugement ;

2) de la cassation des décisions disciplinaires ;

3) des recours contre les décisions de la *Krajowa Rada Sądownictwa* (Conseil national de la magistrature, Pologne). »

Article 29

« Les juges de la Cour suprême sont nommés aux fins d'exercer cette fonction par le président de la République de Pologne, sur proposition du Conseil national de la magistrature. »

DOCUMENT DE TRAVAIL

2. L'*ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*

(loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature, Dz. U. de 2018, positions 389, 848, 1045)

Article 3

« 2. De plus, le Conseil accomplit d'autres missions définies par des lois et, en particulier :

[…]

4) il élit le *rzecznik dyscyplinarny* (agent disciplinaire*) pour les juges siégeant au sein des juridictions de droit commun et les juges auxiliaires, ainsi que l'agent disciplinaire pour les juges siégeant au sein des juridictions militaires ».

[Or. 6]

Article 7

« Le premier président de la Cour suprême, ainsi que le président du *Naczelny Sąd Administracyjny* (Cour suprême administrative) et le *Minister Sprawiedliwości* (ministre de la Justice) sont membres du Conseil [national de la magistrature] pour la durée de l'exercice de leurs fonctions. »

Article 8

« 1. La personne nommée par le président de la République de Pologne exerce ses fonctions au sein du Conseil [national de la magistrature] sans que son mandat ne soit limité dans le temps et elle peut être révoquée à tout moment.

2. Le mandat de la personne nommée par le président s'éteint au plus tard trois mois après la fin du mandat du président ou après que le poste du président est devenu vacant ».

Article 9

« 1. Le *Sejm* (Diète) élit, parmi les députés, quatre membres du Conseil [national de la magistrature] pour une période de quatre ans.

2. Le *Senat* (Sénat) élit, parmi les sénateurs, deux membres dudit Conseil, pour une période de quatre ans.

3. Les membres dudit Conseil désignés par la Diète et le Sénat exercent leurs fonctions jusqu'à ce que de nouveaux membres soient élus. »

* Ndt : le *rzecznik dyscyplinarny* (agent disciplinaire) exerce le rôle d'accusateur dans le cadre de la procédure disciplinaire.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Article 9a

« 1. La Diète élit, parmi les juges de la Cour suprême, des juridictions de droit commun, des juridictions administratives et des juridictions militaires, quinze membres du Conseil [national de la magistrature], pour un mandat commun d'une durée de quatre ans.

2. En procédant à l'élection visée au paragraphe 1, la Diète tient compte, dans la mesure du possible, de la nécessité d'une représentation au sein dudit Conseil des juges issus des différents types et niveaux de juridictions.

[Or. 7]

3. Le mandat commun des nouveaux membres dudit Conseil, élus parmi les juges, débute dès le lendemain de leur élection. Les membres sortants du Conseil exercent leurs fonctions jusqu'au jour où débute le mandat commun des nouveaux membres du Conseil. »

Article 10

« Un juge ne peut exercer la fonction de membre élu du Conseil que pour deux mandats. »

3. L'*ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych*

(loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun, Dz. U. de 2018, positions 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443)

Article 22a

« 5. Le juge ou le juge auxiliaire dont la répartition des tâches a été modifiée, de telle sorte que le périmètre de ses responsabilités a été modifié, en particulier en raison d'un transfert vers une autre division de la juridiction concernée, peut former un recours devant le Conseil national de magistrature dans un délai de sept jours à compter de l'attribution de ses nouvelles responsabilités. Aucun recours n'est ouvert en cas :

1) de transfert vers une division chargée de statuer sur des affaires qui relèvent du même domaine ;

2) d'attribution de responsabilités au sein d'une même division, en vertu de règles applicables aux autres juges et, en particulier, en cas de révocation d'une affectation à une section ou à une autre forme de spécialisation.

6. Le recours visé au paragraphe 5 est introduit par l'intermédiaire du *prezes* (président) de la juridiction concernée, qui a procédé à la répartition des tâches faisant l'objet dudit recours. Ledit président communique le recours au Conseil national de la magistrature dans un délai de 14 jours à compter de sa réception,

DOCUMENT DE TRAVAIL

tout en prenant position dans l'affaire. Le Conseil adopte une décision accueillant ou rejetant le recours formé par le juge, en tenant compte des éléments visés au paragraphe 1. La décision du Conseil quant au recours visé au paragraphe 5 ne **[Or. 8]** doit pas être motivée. La décision du Conseil n'est pas susceptible de recours. Jusqu'au moment de l'adoption de ladite décision, le juge ou le juge auxiliaire en cause s'acquitte de ses responsabilités existantes. »

Article 82c

« Le juge est tenu d'exécuter les tâches liées aux responsabilités qui lui incombent en tant que membre de la juridiction disciplinaire près la juridiction d'appel. »

Article 107

« 1. Un juge répond, sur le plan disciplinaire, des manquements professionnels, en ce compris en cas de violation manifeste et flagrante des règles de droit et en cas d'atteinte à la dignité de la fonction (infractions disciplinaires).

2. Un juge répond également, sur le plan disciplinaire, de son comportement avant son entrée en fonction si, en raison dudit comportement, il a manqué aux obligations de la fonction qu'il exerçait alors au sein de l'État ou s'il s'est montré indigne de la fonction de juge. »

Article 109a

« 1. Une condamnation définitive prononcée par une juridiction disciplinaire fait l'objet d'une publication.

2. La juridiction disciplinaire peut s'abstenir de procéder à ladite publication, si elle n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs de la procédure disciplinaire ou si cela est nécessaire aux fins de protéger un intérêt privé légitime […] »

Article 110

« 1. Dans les affaires disciplinaires relatives à des juges, sont appelées à statuer :

1) en première instance :

a) les juridictions disciplinaires près les juridictions d'appel, en formation de trois juges ;

[Or. 9]

b) la Cour suprême, composée de deux juges de la chambre disciplinaire, ainsi que d'un juré de la Cour suprême, dans les affaires portant sur des manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public ou d'infractions intentionnelles de nature fiscale, ou dans les affaires dans le cadre desquelles la Cour suprême a formé une demande d'examen du litige disciplinaire avec constatation d'un manquement ;

DOCUMENT DE TRAVAIL

2) en degré d'appel : la Cour suprême, composée de deux juges de la chambre disciplinaire et d'un juré de la Cour suprême. »

Article 110a

« 1. Le *Minister Sprawiedliwości* (ministre de la Justice) confie la charge de juge d'une juridiction disciplinaire près une juridiction d'appel à un membre d'une juridiction de droit commun, justifiant d'une ancienneté d'au moins dix ans en tant que juge, après avoir consulté le Conseil national de la magistrature. »

Article 112

« 3. Le ministre de la Justice nomme l'agent disciplinaire pour les juges siégeant dans les juridictions de droit commun et ses deux adjoints, pour un mandat d'une durée de quatre ans. »

Article 112b

« 1. Le ministre de la Justice peut nommer un agent disciplinaire du ministre de la Justice afin de traiter une affaire déterminée concernant un juge. L'intervention dudit agent disciplinaire exclut l'intervention de tout autre agent dans cette affaire.

2. L'agent disciplinaire du ministre de la Justice est désigné parmi les juges des juridictions de droit commun ou de la Cour suprême. S'agissant de manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, ledit agent disciplinaire peut également être désigné parmi les procureurs visés par le *Prokurator Krajowy* (procureur national). **[Or. 10]** Dans des cas justifiés, en particulier en cas de décès ou d'obstacle prolongé à l'exercice des fonctions de l'agent disciplinaire du ministre de la Justice, ledit ministre désigne à sa place un autre juge ou, s'agissant de manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, un autre juge ou procureur.

3. L'agent disciplinaire du ministre de la Justice peut engager une procédure à la demande dudit ministre ou intervenir dans une procédure en cours.

4. La désignation d'un agent disciplinaire du ministre de la Justice équivaut à une demande visant à engager une enquête ou une procédure disciplinaire. »

Article 114

« 1. L'agent disciplinaire entreprend une enquête à la demande du ministre de la Justice, du président du *sąd apelacyjny* (cour d'appel) ou du président du *sąd okręgowy* (tribunal régional), du *kolegium* (collège) de la cour d'appel ou de celui du tribunal régional, du Conseil national de la magistrature, ainsi que de sa propre initiative, après avoir préalablement établi les circonstances requises aux fins de constater les éléments constitutifs d'un manquement disciplinaire. L'enquête doit

DOCUMENT DE TRAVAIL

être effectuée dans un délai de trente jours à compter de la première mesure prise par l'agent disciplinaire.

[…]

9. Si l'agent disciplinaire n'identifie pas de motifs pour engager une procédure disciplinaire, à la demande de l'autorité compétente, il rend une décision portant refus d'ouverture de ladite procédure. Une copie de cette décision est signifiée à l'autorité qui a formé la demande d'ouverture de la procédure, au collège de la juridiction régionale ou d'appel (respectivement), ainsi qu'à la personne accusée. L'on signifie également une copie de ladite décision au ministre de la Justice, qui peut y faire opposition dans un délai de trente jours. Cette opposition équivaut à une obligation d'engager une procédure disciplinaire et les directives données par le ministre de la Justice concernant la suite de la procédure sont obligatoires pour l'agent disciplinaire.

[Or. 11]

10. Si la procédure disciplinaire n'a pas fourni de motifs permettant de déposer, auprès de la juridiction disciplinaire, une demande portant sur l'examen du dossier disciplinaire, l'agent disciplinaire adopte une décision constatant l'extinction de la procédure disciplinaire.

11. La personne accusée, l'autorité qui a déposé la demande d'ouverture de la procédure disciplinaire et le collège compétent peuvent former un recours contre la décision visée au paragraphe 10, devant une juridiction disciplinaire, dans un délai de sept jours à compter de la signification de ladite décision. »

Article 115a

« 1. Une absence injustifiée de la personne accusée (si celle-ci était informée à cet égard) ou de son représentant lors d'une séance ou d'une audience ne suspend pas l'examen du dossier.

2. S'il est impossible d'examiner le dossier en raison d'une absence justifiée de la personne accusée et si cette dernière n'a pas de représentant, la juridiction disciplinaire lui en commet un d'office, en définissant le délai imparti à ce même représentant pour prendre connaissance des pièces du dossier.

3. La juridiction disciplinaire poursuit la procédure malgré l'absence justifiée de la personne accusée (dûment informée) ou de son représentant, à moins que cela soit contraire à l'intérêt de la procédure disciplinaire en cause. »

Article 115b

« 1. La juridiction disciplinaire peut prononcer une ordonnance lorsque, sur la base des éléments réunis par l'agent disciplinaire, elle juge que les circonstances

DOCUMENT DE TRAVAIL

de l'infraction et la culpabilité de la personne accusée ne soulèvent pas de doute et que l'imposition des peines visées à l'article 109, paragraphe 1, points 1-3, suffit.

2. L'ordonnance est prononcée par la juridiction disciplinaire composée d'un seul juge.

3. Au titre de l'ordonnance, la peine visée à l'article 109, paragraphe 1, point 2a, est fixée à hauteur de 5 à 10 % de la rémunération de base, pour une période de six mois à un an. »

[Or. 12]

Article 115c

« Les éléments de preuve obtenus pour les besoins d'une procédure pénale suivant le mode défini aux articles 168b, 237 ou 237a du *Kodeks postępowania karnego* (code de procédure pénale) ou obtenus à la suite de l'application d'un contrôle opérationnel peuvent être exploités dans le cadre de la procédure disciplinaire. »

Article 125

« Le Conseil national de la magistrature, le premier président de la Cour suprême, ainsi que le ministre de la Justice peuvent solliciter la réouverture d'une procédure disciplinaire. »

Article 126

« 1. La réouverture d'une procédure disciplinaire au détriment de la personne accusée peut intervenir si la clôture de la procédure ou le prononcé de la décision a eu lieu à la suite d'un délit ou si, dans les cinq ans qui suivent la clôture ou le prononcé de la décision, apparaissent de nouvelles circonstances ou de nouveaux éléments de preuve, qui auraient pu justifier une condamnation ou l'imposition d'une peine plus sévère. »

Article 129

« 1. La juridiction disciplinaire peut suspendre de ses fonctions un juge à l'égard duquel une procédure disciplinaire ou une procédure en interdiction a été engagée, et ce également lorsqu'elle adopte une décision autorisant la mise en cause de la responsabilité pénale du juge concerné.

2. Si la juridiction disciplinaire adopte une décision autorisant la mise en cause de la responsabilité pénale d'un juge pour une infraction intentionnelle passible de poursuites par le ministère public, elle procède à une suspension de ses fonctions d'office.

3. En suspendant un juge de ses fonctions, la juridiction disciplinaire réduit à hauteur de 25 à 50 % le montant de sa rémunération, pour la durée de cette même

DOCUMENT DE TRAVAIL

suspension ; cette disposition ne concerne pas les personnes visées dans le cadre d'une procédure en interdiction.

3a. Si la juridiction disciplinaire adopte une décision autorisant la mise en cause de la responsabilité pénale d'un juge à la retraite pour une infraction intentionnelle passible de poursuites **[Or. 13]** par le ministère public, elle réduit d'office à hauteur de 25 à 50 % le montant de sa pension, pour la durée de la procédure disciplinaire.

4. Si la procédure disciplinaire a été clôturée ou a pris fin par acquittement, on procède à une rectification de toutes les composantes de la rémunération ou de la pension, jusqu'à leur montant complet. »

4. L'*ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego*

(loi du 6 juin 1997 portant code de procédure pénale, Dz. U. de 2017, position 1904, de 2008, positions 5, 106, 138, 201, 730, 1467)

Article 168b

Lorsque, à la suite d'un contrôle opérationnel ordonné sur demande d'une autorité compétente sur la base de dispositions spécifiques, l'on a obtenu la preuve de la commission, par la personne visée par ledit contrôle, d'une infraction poursuivie d'office ou d'une infraction fiscale autre que celle désignée dans l'ordonnance portant contrôle opérationnel, ou encore d'une infraction poursuivie d'office ou d'une infraction fiscale commise par une personne autre que celle visée par ladite ordonnance, le procureur statue quant à l'utilisation de cet élément de preuve dans le cadre d'une procédure pénale.

Article 237a

Lorsque, à la suite d'un contrôle, l'on a obtenu la preuve de la commission, par la personne visée par ledit contrôle, d'une infraction poursuivie d'office ou d'une infraction fiscale autre que celle désignée dans l'ordonnance portant contrôle, ou encore d'une infraction poursuivie d'office ou d'une infraction fiscale commise par une personne autre que celle visée par ladite ordonnance, le procureur statue sur l'utilisation de cet élément de preuve dans le cadre d'une procédure pénale.

III. Description de l'objet du litige et des circonstances factuelles de l'affaire pertinentes pour la question préjudicielle

1. À la suite d'un éventail de modifications légales effectuées par les pouvoirs législatif et exécutif en Pologne, le système de la procédure disciplinaire **[Or. 14]** à l'égard des juges a été modifié. En date du 3 avril 2018, est entrée en vigueur une nouvelle loi sur la Cour suprême (Dz. U. de 2018, position 5), soumettant le régime disciplinaire des juges aux influences politiques. Les dispositions de cette

DOCUMENT DE TRAVAIL

loi doivent être lues en combinaison avec celles de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature [omissis] et celles de la loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun [omissis].

2. En raison de ces modifications, le ministre de la Justice (qui revêt, en même temps, la qualité de procureur général) a obtenu une influence décisive quant au lancement et au déroulement des procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Ces modifications ont abouti à l'instauration, au sein de la Cour suprême, d'une nouvelle chambre disciplinaire, appelée à connaître des affaires disciplinaires relatives aux juges, en première instance et en appel. Cette chambre est composée de juges nommés par le président de la République de Pologne, sur proposition du Conseil national de la magistrature ; ce Conseil est élu par des politiciens, depuis les réformes effectuées par le parti politique au pouvoir. Parmi ses 25 membres, 15 juges sont désignés par la Diète, à savoir l'organe du pouvoir législatif ; à cet égard, la décision établissant la liste des candidats soumis au scrutin lors de la séance plénière de la Diète est déterminée obligatoirement par une commission parlementaire. Quatre autres membres sont sélectionnés par la Diète parmi les députés ; deux autres sont sélectionnés par le Sénat parmi les sénateurs. De facto, la majorité de ceux-ci sont des membres du parti au pouvoir, auquel appartient le ministre de la Justice (procureur général), ou des juges présentés et élus par ceux-ci. En d'autres termes, le milieu judiciaire n'a pas d'influence sur la composition du Conseil national de la magistrature et la forme actuelle de son personnel est le reflet d'un choix politique du parti au pouvoir en Pologne. Cette situation a trouvé son expression dans les décisions individuelles dudit Conseil, liées au recrutement des membres de la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Lors d'une séance du 23 août 2018, ledit Conseil a recommandé au président de la République de Pologne la nomination, en qualité de juges de la Cour suprême au sein de ladite chambre, de 6 anciens procureurs (sur 16 places), en ce compris des procureurs liés à l'actuel ministre de la Justice (procureur général). Ceci fait naître de lourdes craintes quant à la régularité et à l'impartialité des procédures disciplinaires qui seront intentées à l'encontre des juges. Suite à sa dernière réforme, le Conseil national de la magistrature est également devenu un organe quasi disciplinaire, appelé à connaître des recours contre les décisions des présidents de juridictions, portant transfert de juges vers d'autres formations de jugement. Des centaines de présidents de juridictions ont été nommés en Pologne par l'actuel ministre de la Justice (procureur général). Le Conseil national de la magistrature est également composé de présidents de juridictions de droit commun, nommés à titre individuel **[Or. 15]** par le ministre de la Justice, celui-ci n'étant lié par aucun critère concret quant à ces nominations.

3. Ces craintes sont aggravées par le fait que le ministre de la Justice nomme directement les juges disciplinaires actifs auprès des juridictions d'appel. Dans les dispositions concernées, l'on a imposé aux juges l'obligation d'exercer le rôle de juge au sein de juridictions disciplinaires. Le refus de l'exercice de cette fonction implique la possibilité d'engager, à l'encontre du juge concerné, une procédure disciplinaire. Le ministre de la Justice nomme également, de manière autonome, l'agent disciplinaire pour les juges siégeant au sein des juridictions de droit

DOCUMENT DE TRAVAIL

commun, ainsi que ses deux adjoints. Ainsi, ledit ministre a une influence énorme sur le lancement de poursuites disciplinaires à l'encontre des juges, en étant en mesure de les engager de façon autonome. Par ailleurs, l'on a ajouté à la procédure disciplinaire une nouvelle institution, à savoir l'agent disciplinaire du ministre de la Justice. Ce dernier peut être désigné *ad hoc* par le ministre de la Justice, en dehors des structures ordinaires du système de procédure disciplinaire, pour traiter une affaire déterminée concernant un juge. L'agent disciplinaire du ministre de la Justice est privilégié, sur le plan procédural, par rapport aux autres agents disciplinaires ; en effet, sa désignation par le ministre de la Justice exclut de plein droit l'intervention d'un autre agent dans une affaire disciplinaire donnée. L'agent disciplinaire du ministre de la Justice ne doit même pas être un juge car, dans le cadre des affaires portant sur des manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, un tel agent disciplinaire peut également être désigné parmi les procureurs sélectionnés par le procureur national, qui n'est autre que le ministre de la Justice, en vertu de la loi.

4. Conformément aux dispositions pertinentes, la nomination d'un tel agent disciplinaire du ministre de la Justice équivaut à une demande d'ouverture d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge. Par conséquent, à supposer qu'un autre agent disciplinaire (juge) ait refusé d'engager une procédure disciplinaire, le ministre de la Justice peut passer outre ce refus en engageant une telle procédure, grâce à la nomination d'un agent disciplinaire du ministre de la Justice.

5. Si l'agent disciplinaire constate qu'il n'y a pas de motifs justifiant la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge et si ledit agent adopte une décision de refus **[Or. 16]** d'ouverture d'une telle procédure, la copie de cette décision est signifiée également au ministre de la Justice, qui peut y faire opposition dans un délai de trente jours. Cette opposition équivaut à une obligation d'ouverture d'une procédure disciplinaire et les directives données par le ministre de la Justice quant à la poursuite de la procédure lient l'agent disciplinaire. Par conséquent, un politicien, soit le ministre de la Justice (procureur général), peut engendrer la situation suivante : une procédure disciplinaire à l'égard d'un juge se poursuivra sans cadre temporel défini et, en pratique, à l'infini. Le juge mis en cause pourra être suspendu de ses fonctions et voir sa rémunération réduite à hauteur de 25 à 50 %, pour la durée de cette suspension.

6. Les garanties procédurales ont été considérablement réduites, dans le cadre de la procédure disciplinaire à l'égard des juges. Une juridiction disciplinaire peut mener une procédure en dépit de l'absence justifiée de la personne accusée (si celle-ci en a été informée) ou de son représentant. Il est également possible de prononcer des ordonnances. En l'occurrence, l'audience de ladite juridiction se déroule sans la participation du juge accusé.

7. Le ministre de la Justice (entre autres) peut solliciter une réouverture de la procédure disciplinaire au détriment de l'accusé si, dans les cinq années suivant sa

DOCUMENT DE TRAVAIL

clôture ou le prononcé d'une décision, l'on découvre de nouvelles circonstances ou de nouveaux éléments de preuve qui auraient pu justifier une condamnation ou l'imposition d'une peine plus sévère. En d'autres termes, le prononcé d'un arrêt par une juridiction disciplinaire ne fait pas obstacle à la mise en cause ultérieure de la responsabilité du juge accusé pour un même fait.

8. Les dispositions évoquées précédemment confèrent à un politicien, à savoir le ministre de la Justice (procureur général), en Pologne, un pouvoir pratiquement illimité en matière de procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Le ministre devient un acteur qui initie la procédure et qui influe aussi sur la composition de la juridiction disciplinaire ; cet élément, combiné avec la limitation des garanties procédurales offertes à l'accusé, fait que la procédure disciplinaire à l'encontre des juges en Pologne tend à se rapprocher d'un modèle procédural inquisitoire. De plus, la définition des infractions imputables aux juges nationaux est imprécise, ce qui contribue à accroître la portée des prérogatives discrétionnaires du ministre de la Justice.

9. Le modèle de procédure disciplinaire ainsi adopté a pour conséquence que la magistrature disciplinaire peut devenir un outil permettant d'évincer les personnes qui rendent des décisions qui déplaisent au pouvoir en place. Ce dernier a obtenu des outils qui lui permettent d'influencer la jurisprudence, car les juges **[Or. 17]** peuvent ressentir automatiquement un effet dissuasif dans la mesure où, face à la menace d'une procédure disciplinaire consécutive au jugement qu'ils auront prononcé, ces juges seront susceptibles de statuer en tenant compte des attentes des pouvoirs exécutif et législatif. Ceci constitue une menace directe pour l'indépendance des juges et ceci fait naître un risque d'exploitation de la justice à des fins politiques. Le risque d'atteinte à l'indépendance des juges est considérablement augmenté, en outre, par la possibilité d'utilisation, dans une procédure disciplinaire diligentée contre un juge, d'éléments de preuve obtenus au moyen d'un délit ; tel est le cas, notamment, dès lors que la recevabilité de la preuve sera jugée par des personnes qui, jusqu'à récemment, occupaient un poste de procureur et étaient directement soumises aux instructions de service du ministre de la Justice (procureur général) et qui siégeront au sein de la chambre disciplinaire de la Cour suprême (ce qui signifie qu'il est très probable qu'elles devront connaître de dossiers disciplinaires relatifs à des juges), sur recommandation du Conseil national de la magistrature ; ce dernier est composé de personnes qui doivent au ministre de la Justice (procureur général) leur promotion au poste de président de juridiction ou qui ont été déléguées au ministère de la Justice, ce qui signifie que le ministre (procureur général) était en mesure d'émettre des instructions de service obligatoires à leur égard.

10. Ce risque est aggravé par les annonces publiques du ministre de la Justice qui, [omissis] en annonçant la modification du modèle procédural disciplinaire, a affirmé notamment que « nous devons en finir avec la façon de penser de ces gens qui se considèrent comme une caste extraordinaire, qui se placent au-dessus des lois, et c'est pour cette raison que je souhaiterais annoncer, à la suite de l'arrêt choquant que la Cour suprême a prononcé hier, que je présenterai prochainement

DOCUMENT DE TRAVAIL

un projet de modification de la loi sur les juridictions de droit commun, qui aura pour effet que des magistrats de ce genre seront, pour ainsi dire, automatiquement éliminés de la profession, de plein droit ». Les propos du ministre de la Justice concernaient une décision d'une juridiction pénale, adoucissant la peine qui avait été prononcée en première instance. Ainsi, ces propos étaient directement liés à une menace de poursuites disciplinaires à l'encontre de juges dont les décisions n'étaient pas conformes aux attentes du pouvoir. Le ministre de la Justice, ainsi que ses adjoints et des membres du Conseil national de la magistrature ont proféré à plusieurs reprises des menaces à l'encontre des juges qui souhaitaient faire une application directe du droit international et européen, qui participaient aux visites d'étude dans les institutions de l'Union à Bruxelles et à Luxembourg, ou encore qui ont participé aux manifestations **[Or. 18]** pour la défense de l'État de droit ou qui sont actifs au sein d'associations de magistrats. De même, le député et président de la commission [parlementaire] de la Justice et des Droits de l'homme, M. Stanisław Piotrowicz, du parti *Prawo i Sprawiedliwość* [Droit et justice], qui est également membre du Conseil national de la magistrature, a précisé depuis la tribune de la Diète qu'il souhaitait « parvenir à un changement qualitatif des juges, qui seront des personnes ayant une mentalité de serviteurs de l'État et de la nation ». Le vice-ministre de la Justice Łukasz Piebiak a menacé, dans une prise de position publique, de poursuites disciplinaires les juges qui se posent en adversaires des pouvoirs législatif et exécutif. Il les a qualifiés de « moutons noirs, que l'on va éliminer radicalement ». Il convient de souligner que cette menace de procédures disciplinaires est exprimée à l'encontre de juges en raison de décisions qu'ils ont prononcées ; ceci constitue une ingérence directe dans le principe d'indépendance des juges et des juridictions. Il existe une peur réelle que la création de la chambre disciplinaire de la Cour suprême permettra au ministre de la Justice d'obtenir une soumission politique du milieu judiciaire, au moyen de poursuites disciplinaires.

11. La *Prokuratura Okręgowa w Płocku* (parquet régional de Płock, Pologne) a supervisé une enquête portant sur les activités des membres d'une organisation criminelle armée (appelée le « groupe de Mokotów »), qui se livraient notamment à des meurtres et à des enlèvements de personnes en vue d'obtenir une rançon en échange de leur [libération]. Dans le cadre de cette procédure, l'on a examiné des événements survenus entre 2002 et 2008. L'enquête réalisée se caractérise par une complexité particulière, par le nombre d'événements examinés, ainsi que par des rapports et des relations complexes entre les différents individus composant l'organisation criminelle et les individus collaborant avec les membres de celle-ci.

L'acte d'accusation en l'espèce [omissis] a été déposé auprès de la juridiction de renvoi le 2 juillet 2018. L'affaire examinée par ladite juridiction concerne VX, WW et XV, que le parquet accuse des faits suivants :

[Or. 19]

– à une date indéfinie au cours de l'été 2002 à Varsovie, [omissis] de manière conjointe et concertée avec d'autres individus identifiés et non identifiés, lesdits

DOCUMENT DE TRAVAIL

accusés ont participé, dans le but d'obtenir un gain patrimonial, à l'enlèvement et à la privation de liberté de SK, ainsi que d'un autre homme non identifié ; ensuite, ils les ont retenus en tant qu'otages, dans un lieu situé à Borowiec (commune de Tarczyn), en vue de forcer SK à verser une rançon pour sa libération à hauteur d'environ 100 000 zlotys polonais (PLN) (environ 23 340 euros) ; ce montant a été remis aux auteurs à une date indéfinie dans le village de Janki ; à ce titre, ils ont commis, en agissant en bande organisée, les délits visés à l'article 252, paragraphe 1, du *Kodeks karny* (code pénal), lu en combinaison avec l'article 189, paragraphe 1 (selon la version en vigueur avant le 19 avril 2010), l'article 282, l'article 11, paragraphe 2, et l'article 65, paragraphe 1, du code pénal ;

– en date du 31 juillet 2003 à Raszyn, de manière conjointe et concertée avec d'autres individus identifiés et non identifiés, lesdits accusés ont participé, dans le but d'obtenir un gain patrimonial, à l'enlèvement et à la privation de liberté de FP ; ensuite, ils l'ont retenu en tant qu'otage, dans un lieu non déterminé aux alentours de Janczewice et, par la suite, dans le village de Głosków jusqu'au 1er août 2003, en vue de forcer FP à verser une rançon pour sa libération, d'un montant indéterminé ; cette privation de liberté était assortie de tortures, dans la mesure où la victime a été frappée à plusieurs reprises ; le but recherché n'a pas été atteint, en raison de l'attitude de la victime, qui a refusé de fournir des données qui auraient permis de prélever de l'argent sur son compte ; ce faisant, les accusés ont commis, en agissant en bande organisée, les délits visés à l'article 252, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 189, paragraphe 1 (selon la version en vigueur avant le 19 avril 2010), l'article 13, paragraphe 1, l'article 282, l'article 11, paragraphe 2, et l'article 65, paragraphe 1, du code pénal.

Les accusés VX, WW et XV ont présenté des explications étendues au cours de la procédure préliminaire ; dans ces explications, ils ont reconnu les faits reprochés de manière générale.

Eu égard au contenu de leurs dépositions, le procureur a exclu les pièces relatives à la participation dans ces enlèvements des autres coauteurs, qui contestaient leur culpabilité, en vue d'une procédure séparée. [omissis]

[Or. 20]

Il convient de souligner à cet égard que, ainsi qu'il ressort des motifs de l'acte d'accusation publique, lesdits accusés demandent qu'on leur accorde le statut de « *mały świadek koronny* » (témoins repentis). La coopération des accusés avec les autorités répressives imposera à la juridiction de renvoi d'envisager l'application de l'institution de l'atténuation extraordinaire de la peine, prévue par l'article 60, paragraphes 3 à 5, du code pénal.

L'application d'une peine plus clémente pourrait quant à elle entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire par le ministre de la Justice à l'encontre du juge Igor Tuleya, chargé de statuer dans cette affaire.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Il convient de souligner qu'en l'espèce, les éléments suivants sont importants : les circonstances factuelles évoquées ci-dessus et les dispositions (évoquées dans la section relative au cadre juridique) de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, de la loi sur la Cour suprême et de la loi sur le Conseil national de la magistrature. Ces éléments font naître la crainte, dans le chef de la juridiction de renvoi, que si celle-ci devait statuer dans un sens déterminé, des poursuites disciplinaires pourraient être engagées à l'encontre des membres de la formation de jugement.

12. Il convient d'observer que la crainte du juge I. Tuleya (chargé de statuer sur le dossier visé par la présente question préjudicielle) est réelle.

Dans le passé, à plusieurs reprises, des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ont tenté (ou menacé) d'engager des poursuites disciplinaires contre ledit juge, en raison de ses décisions.

En janvier 2013, l'actuel ministre de la Justice (et procureur général) Zbigniew Ziobro, qui était alors député du parti actuellement au pouvoir (Droit et justice), a formé une demande d'ouverture de procédure disciplinaire contre le juge Tuleya, en raison de la motivation formulée par ce juge à l'appui d'un jugement dans une affaire pénale [omissis]. Dans la motivation de ce jugement, le juge Tuleya avait critiqué les méthodes d'action utilisées dans ladite affaire par le *Centralne Biuro Antykorupcyjne* (Bureau central de lutte anti-corruption, ci-après le « CBA ») et par le ministère public. Le juge avait comparé ces méthodes à celles de l'époque stalinienne. Toutefois, l'agent disciplinaire des juges de l'époque a refusé d'ouvrir une procédure disciplinaire.

[Or. 21]

Wiesław Johann (qui représente depuis 2015 le président de la République au sein du Conseil national de la magistrature et qui en est actuellement le vice-président) jugeait ainsi la motivation du jugement susmentionné : « Comparer les méthodes d'action du CBA à l'ère stalinienne, comme ce juge l'a fait, mérite des poursuites disciplinaires. De tels propos ne devraient pas être prononcés dans l'enceinte d'un tribunal polonais […]. Comparer l'action du CBA aux agissements staliniens est inadmissible. Je considère que ce juge devrait voir sa responsabilité mise en cause pour ces propos […]. Ce jugement et la prise de position du juge dans cette affaire me dégoûtent [omissis] ».

En février 2017, Zbigniew Ziobro, ministre de la Justice et procureur général, a commenté une autre décision du tribunal, portant sur la condamnation du Trésor public à indemniser MA, qui avait été définitivement acquitté et qui, à ce titre, avait indéniablement fait l'objet d'une détention préventive injustifiée. Le ministre de la Justice, en se référant aux motifs de la décision (présentés par le juge Tuleya lors de l'audience de jugement), a affirmé que : « La motivation orale formulée par le tribunal peut révolter les citoyens polonais ordinaires. Ses propos (selon lesquels la détention implique l'application de méthodes qui sont 'proches de la

DOCUMENT DE TRAVAIL

torture') sont absurdes. Si l'on devait partager son point de vue, cela voudrait dire qu'en appliquant la détention préventive, les tribunaux polonais torturent des gens régulièrement […]. La prison n'est pas un établissement de soins ni un hôtel de luxe » [omissis].

Par ailleurs, le vice-ministre de la Justice Patryk Jaki a ajouté que « même si l'on tombe sur un procureur qui apporte de manière manifeste la preuve d'un délit, on peut toujours tomber sur le juge Tuleya, qui portera une appréciation politique sur toute chose et, ainsi, tout le travail sera gâché ». [omissis]

À cet égard, il convient encore de mentionner les propos du conseiller juridique Adam Tomczyński, recommandé par le Conseil national de la magistrature en vue d'être nommé au sein de la chambre disciplinaire (nouvellement créée) de la Cour suprême ; ce dernier a affirmé ce qui suit : « Est-ce que l'on veut réellement payer 264 000 PLN [61 743 euros] à des personnes condamnées à 25 ans de prison pour meurtre ? Je vois un peu ça comme un coup 'à la Breivik', une conception libérale du droit, où l'on doit jouir dans sa cellule d'une salle de cinéma, d'une télévision ou mieux encore d'une baignoire et d'un jacuzzi. Non ! Un condamné doit purger sa peine de privation de liberté, dans des conditions parfois difficiles » ; ce même conseiller juridique a également soutenu ce qui suit : « Les plus évidents sont les griefs disciplinaires, **[Or. 22]** qui portent moins sur des éléments politiques dans les jugements prononcés par M. le juge que sur des éléments politiques découlant de sa participation dans des manifestations, de son comportement qui contrevient à la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, de ce qu'il raconte sur les jugements qu'il prononce et de l'étalage de ses opinions politiques à travers les médias […]. [omissis]

En décembre 2017, une députée du parti au pouvoir en Pologne (Droit et justice), qui est également membre du Conseil national de la magistrature, a déclaré ce qui suit, en commentant une décision par laquelle le juge Tuleya avait réformé, en vue d'un réexamen, une ordonnance de non-lieu en lien avec la séance de la Diète du 16 décembre 2016 dans la salle des colonnes, lors de laquelle on procédé au vote du budget (l'enquête portait sur des abus de pouvoir et des manquements à des obligations de service, ainsi que des agissements nuisibles à l'intérêt public dans le chef de fonctionnaires publics) : « M. Tuleya est un juge extrêmement jaloux et j'espère que ce juge sera la première personne à l'égard de laquelle une procédure sera engagée dans la nouvelle chambre disciplinaire, pour sa partialité et pour ses motivations politiques dans ses jugements ». [omissis]

Pour sa part, Stanisław Piotrowicz, député du parti Droit et justice et président de la commission parlementaire de la Justice et des Droits de l'homme, siégeant aussi au sein du Conseil national de la magistrature, a ajouté, en commentant en janvier 2018 la décision susmentionnée : « des agissements de ce type – le juge Tuleya en est sans doute conscient – vont mener tout droit à sa destitution en tant que juge ». [omissis]

DOCUMENT DE TRAVAIL

Ces exemples rendent probable, à un degré proche de la certitude, le scénario qui suit : actuellement, eu égard au changement du modèle de procédure disciplinaire en Pologne, désormais piloté politiquement, le juge Tuleya (chargé de statuer sur l'affaire visée par la question préjudicielle) ne jouit d'aucune garantie quant à la protection de son indépendance. Le risque de poursuites disciplinaires à son égard devient réel.

13. Compte tenu des exemples de menaces de la part de politiciens, énumérés au point précédent, ces menaces étant dirigées contre le juge appelé à statuer dans le cadre de l'affaire visée par la question **[Or. 23]** préjudicielle, une interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est nécessaire, dans la mesure visée dans ladite question préjudicielle, afin de garantir l'indépendance judiciaire qui est nécessaire pour statuer dans l'affaire au principal.

IV. Description des motifs pour lesquels la juridiction de renvoi examine la question de l'interprétation de dispositions de droit de l'Union et du lien que ladite juridiction perçoit entre ces dispositions et les règles de droit national qui trouvent à s'appliquer en l'espèce

14. La crainte de la juridiction de renvoi, évoquée aux points 11 et 12 du présent renvoi préjudiciel, entraîne la conséquence suivante : les dispositions (citées dans la section relative au cadre juridique) de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, la loi sur la Cour suprême et la loi sur le Conseil national de la magistrature revêtent une importance décisive pour la solution du litige et pour l'adoption d'une décision par la juridiction de renvoi. En effet, le fait de trancher ce litige peut réellement entraîner, pour les juges siégeant au sein de la formation de jugement, des sanctions disciplinaires motivées politiquement et mises en œuvre sur la base des dispositions des lois nationales susmentionnées. Selon la juridiction de renvoi, cela porte atteinte à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ; en effet, en portant atteinte à l'indépendance des juges, l'on prive une partie de son droit à un recours effectif, que les États membres sont tenus de garantir en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire, selon la juridiction de renvoi, de procéder à une interprétation de cette disposition du traité aux fins de statuer en l'espèce, dans la mesure où elle concerne également le litige au principal. La question préjudicielle satisfait ainsi à l'exigence prévue en la matière par l'article 267 TFUE, conformément auquel « […] lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question […] ».

15. Conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, « 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 ». Comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), **[Or. 24]** cette protection se

DOCUMENT DE TRAVAIL

doit d'être effective. Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue, en effet, un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), et qui est à présent affirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») (point 35 de l'arrêt). Par ailleurs, l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à un État de droit (point 36 de l'arrêt cité). Il s'ensuit que tout État membre doit assurer que les instances relevant, en tant que « juridiction », au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective (point 37 de l'arrêt cité).

16. Dans l'arrêt susmentionné (C-64/16), la Cour a rappelé que, selon l'article 2 TUE, l'Union est fondée sur « des valeurs, telles que l'État de droit, qui sont communes aux États membres dans une société caractérisée, notamment, par la justice » (point 30 de l'arrêt). Étant donné que l'Union est une Union de droit dans laquelle les justiciables ont le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou de tout autre acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union (point 31 de l'arrêt), l'article 19 TUE, « qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE, confie la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union non seulement à la Cour, mais également aux juridictions nationales » (point 32 de l'arrêt susmentionné). Ces juridictions remplissent ainsi, en collaboration avec la Cour, une fonction qui leur est attribuée en commun, en vue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités (point 33 de l'arrêt). Il incombe aux États membres, selon le principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer l'application et le respect du droit de l'Union, y compris en établissant les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union (point 34 de l'arrêt). Dans la mesure où les juridictions nationales sont susceptibles de statuer sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, l'État membre concerné doit garantir que cette instance satisfait aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE (point 40 de l'arrêt susmentionné).

17. L'indépendance de la juridiction concernée est une condition essentielle pour assurer une protection juridictionnelle effective. La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger, **[Or. 25]** s'impose non seulement au niveau de l'Union, pour les juges de l'Union et les avocats généraux de la Cour, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales (arrêt susmentionné, points 41 et 42).

DOCUMENT DE TRAVAIL

18. Dans l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), la Cour a formulé une définition non exhaustive de la notion d'indépendance. La juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si la notion de protection juridictionnelle effective visée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est compatible avec des dispositions de droit national qui ont une incidence sur l'indépendance des juges, à travers le modèle de procédure disciplinaire.

19. La Cour a jugé, dans son arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), que l'exigence d'indépendance des juges relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment, de la valeur de l'État de droit (point 48 de l'arrêt cité). À cet égard, s'agissant de l'exigence d'indépendance des juridictions qui relève du contenu essentiel de ce droit, il y a lieu de rappeler que cette exigence est inhérente à la mission de juger et comporte deux aspects. Le premier aspect, d'ordre externe, suppose que l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions (point 63 de l'arrêt cité).

20. Dans ce même arrêt, la Cour a jugé que l'exigence d'indépendance impose également que le régime disciplinaire de ceux qui ont pour tâche de juger 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. Dans un tel contexte, il convient de souligner que l'édiction de règles qui définissent, notamment, tant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires que les sanctions concrètement applicables, qui prévoient l'intervention d'une instance indépendante conformément à une procédure qui garantit pleinement les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte, notamment les droits de la défense, et qui consacrent la possibilité de contester en justice les décisions des organes disciplinaires constitue un ensemble de garanties essentielles aux fins de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire (point 67 de l'arrêt susvisé). La juridiction de renvoi sollicite une interprétation **[Or. 26]** sur le point de savoir si les constats posés dans l'affaire C-216/18 PPU s'appliquent également au modèle de procédure disciplinaire à l'égard des juges adopté en Pologne. En particulier, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si le contenu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE admet des règles de droit permettant la mise en place d'un modèle de procédure disciplinaire impliquant une ingérence, ainsi que des pressions de la part du monde politique, de même que la possibilité d'une utilisation, dans le cadre des procédures disciplinaires formées contre des juges, d'éléments de preuve obtenus par des voies délictueuses.

DOCUMENT DE TRAVAIL

21. La juridiction de renvoi estime que le modèle des procédures disciplinaires nationales en Pologne porte atteinte à l'exigence d'une protection juridictionnelle effective au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Il est pertinent de trancher cette question en vue de résoudre le litige et d'adopter une décision en l'espèce, comme indiqué aux points 11 et 12 (ci-dessus).

22. Il convient d'observer que, selon l'article 6, paragraphe 3, TUE, les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. Parallèlement, dans l'arrêt du 9 janvier 2013, Oleksandr Volkov c. Ukraine (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211), la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que les États étaient obligés de préciser la définition des infractions susceptibles d'engager la responsabilité disciplinaire des juges nationaux. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (la « commission de Venise ») du Conseil de l'Europe recommande aussi, à titre de bonne pratique, que les États adoptent dans leur droit interne une liste exhaustive d'infractions disciplinaires spécifiques, plutôt que de donner une définition générale susceptible de s'avérer trop vague (*« Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova », CDL-AD(2014)006, point 15*). Cette liste doit être suffisamment claire premièrement, pour que le juge concerné puisse être conscient des conséquences de son comportement et, deuxièmement, pour limiter l'arbitraire dans la mise en œuvre des procédures disciplinaires (*« Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic », CDL-AD(2014)018, point 24*). Sont particulièrement imprécises des notions telles que les « infractions à la discipline », l'« incompétence professionnelle », les « actes immoraux » (voir *« Avis sur la loi albanaise* **[Or. 27]** *relative à l'organisation judiciaire, chapitre VI de la Constitution transitoire de l'Albanie », CDL(1995)074rev, p. 4*) ou les « autres actions en lien avec l'exercice des fonctions » (*« Avis sur le projet de loi relatif au Conseil Supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine », CDL-AD(2014)008, point 101*). Les dispositions de droit polonais ne respectent pas ces critères, en permettant de qualifier d'infraction disciplinaire un vaste catalogue de faits, suivant le point de vue d'un politicien – à savoir le ministre de la Justice.

23. D'après les recommandations de la commission de Venise, le manquement disciplinaire (pour lequel un juge voit sa responsabilité disciplinaire engagée) doit être délibéré ou résulter d'une négligence grave. Les faits qui ont uniquement une incidence sur « l'activité du tribunal » ne doivent pas faire l'objet de sanctions disciplinaires (voir *« Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova », CDL-AD(2014)006, points 19 et 35*). L'application de mesures disciplinaires en lien avec la mise en œuvre de la loi par le juge est une question extrêmement délicate. Ce problème touche à l'essence de l'indépendance du juge (*« Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard », CDL-AD(2007)009, point 18*). Ainsi, en principe, les

DOCUMENT DE TRAVAIL

procédures disciplinaires devraient porter sur « une faute professionnelle grave et inexcusable » (« *gross and inexcusable professional misconduct* ») et elles ne peuvent s'étendre à des « différences d'interprétation juridique ou à des erreurs judiciaires » (« *Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR* », *CDL-AD(2011)012, point 60*). L'essence de la fonction du juge consiste en une « interprétation des règles de droit en toute indépendance » ; par conséquent, sa fonction ne peut se limiter à « appliquer la jurisprudence existante ». En revanche, parfois et notamment dans les affaires qui soulèvent la question d'une obligation internationale de l'État, les juges « peuvent avoir à appliquer et à interpréter la législation en opposition avec la pratique judiciaire nationale uniforme » (*« Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova », CDL-AD(2014)006, points 21 et 22*). Intrinsèquement, un tel comportement du juge ne devrait pas **[Or. 28]** être un motif d'application de sanctions disciplinaires, à moins que le juge ait agi ainsi « de mauvaise foi » dans « l'intention de profiter ou de nuire à une partie à la procédure » ou « par suite d'une négligence grave ». Les recommandations présentées ci-dessus semblent s'appliquer également à un juge européen, au sens du droit de l'Union ; toutefois, elles ne sont pas respectées par le modèle actuel de la magistrature disciplinaire à l'égard des juges en Pologne.

24. La commission de Venise souligne qu'une procédure disciplinaire engagée à l'égard d'un juge se doit d'être conforme aux principes de légalité, de respect de l'indépendance de la justice, du procès équitable, de la proportionnalité de la sanction par rapport à l'infraction commise et de transparence (*« Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova », CDL-AD(2014)006, point 12*). La sanction disciplinaire consistant à révoquer un juge devrait donc être dépolitisée et précédée par une appréciation du comportement du juge, sous forme d'avis donné par un « petit organe d'experts composé uniquement de juges » *(« Memorandum : Reform of the Judicial System in Bulgaria », CDL-AD(2003)012, point 15*). En outre, la décision prise en matière disciplinaire doit être susceptible de recours devant un tribunal indépendant *(« Nomination judiciaires – rapport adopté par la Commission de Venise », CDL-AD(2007)028, point 25*). Ces recommandations trouvent-elles à s'appliquer également dans le cadre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ?

25. Selon la juridiction de renvoi, cette demande [de décision préjudicielle] est justifiée, car la jurisprudence existante de la Cour ne se réfère qu'indirectement à l'objet de la présente question préjudicielle ; en revanche, le contexte nouveau qui caractérise la présente affaire (revêtant la forme d'une menace non pas isolée mais systémique pour l'indépendance des juges, à cause du modèle d'organisation des procédures disciplinaires) nécessite, selon la juridiction de renvoi, de procéder à une interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, lu conjointement avec l'article 2 et avec l'article 4, paragraphe 3, TUE. À ce jour, la Cour n'a pas procédé à une interprétation générale à cet égard (par conséquent, la doctrine de l'acte clair et de l'acte éclairé ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce).

DOCUMENT DE TRAVAIL

[Or. 29]

26. La juridiction de renvoi est une juridiction européenne, car sa compétence s'étend aux affaires présentant un facteur de rattachement européen (à savoir des domaines couverts par le droit de l'Union), au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

V. Demande d'application de la procédure préjudicielle accélérée

27. Au titre de l'article 105 du règlement de procédure de la Cour [omissis], la juridiction de renvoi sollicite l'application de la procédure préjudicielle accélérée en l'espèce.

28. Selon la juridiction de renvoi, l'application de ladite procédure accélérée se justifie au regard de la nature de l'affaire, qui nécessite une prise de décision sans délai. En témoigne le fait que la création du modèle de magistrature disciplinaire en Pologne (présupposant une influence politique du ministre de la Justice quant à l'ouverture et à la poursuite de procédures disciplinaires à l'encontre des juges) se trouve actuellement en phase finale. Le 23 août 2018, le Conseil national de la magistrature, politiquement désigné, a recommandé 12 candidatures aux postes de membres de la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Ces candidatures ont été présentées au président de la République de Pologne. La nomination des candidats concernés par le président, qui pourrait intervenir très prochainement, permettra l'installation de la chambre disciplinaire, ainsi que l'avènement d'un modèle de magistrature disciplinaire politisée à l'égard des juges.

Il convient également d'observer que le seul fait de soumettre une question à titre préjudiciel à la Cour constitue, pour le juge qui l'a posée, un danger réel. Le vice-ministre de la Justice Łukasz Piebiak, qui évoquait les questions préjudicielles de la Cour suprême du 2 août 2018 portant sur l'âge de mise à la retraite des juges, a affirmé ce qui suit : « Il est difficile d'accepter ce qui constitue un abus flagrant, une usurpation manifeste, bien que cela soit déguisé sous la forme d'une décision adoptée par les juges de la Cour suprême » [omissis]. Paweł Mucha, chef adjoint du cabinet du président de la République de Pologne, a estimé que l'attitude de la **[Or. 30]** Cour suprême constituait « une tentative de contournement du droit ». Par ailleurs, Maciej Nawacki, un membre du Conseil national de la magistrature, a ouvertement menacé les juges de la Cour suprême qui s'étaient adressés à la Cour de poursuites disciplinaires.

29. Il convient de souligner également que les événements sur lesquels porte la procédure (au principal) [omissis] se sont déroulés en 2002-2003. Il semble donc qu'un retard dans l'examen de cette affaire peut avoir un impact important sur la valeur des éléments de preuve rassemblés. Un délai supplémentaire aura sûrement une incidence sur la mémoire des participants à ces événements ; dans cette affaire pénale, cela peut entraver l'établissement des faits par la juridiction de renvoi. Il convient également de rappeler que l'affaire (au principal) [omissis] ne constitue qu'un fragment d'un ensemble plus vaste. En effet, le procureur a exclu

DOCUMENT DE TRAVAIL

les pièces relatives à la participation d'autres coauteurs aux enlèvements aux fins d'engager une procédure séparée. [omissis] En outre, l'accusé XV séjourne actuellement dans une maison d'arrêt à Radom, où il purge une peine privative de liberté qui lui a été infligée dans une autre affaire.

30. Eu égard à ce qui précède, il est indispensable d'obtenir une réponse rapide à la question préjudicielle posée en l'espèce. La résolution indépendante du litige visé par la question posée par la juridiction de renvoi, en tant que juridiction de l'Union sur le plan fonctionnel, ainsi que le destin de l'indépendance des juges en Pologne dépendent de la réponse qui sera apportée à ladite question préjudicielle.

[omissis] [signature]

DOCUMENT DE TRAVAIL