



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. EVGENI TANCHEV

présentées le 6 mai 2021¹

Affaire C-791/19

**Commission européenne
contre**

République de Pologne

« Manquement d'un État membre à ses obligations – Mesures nationales instaurant un régime disciplinaire des juges – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – État de droit – Indépendance de la justice – Définition des infractions disciplinaires – Examen par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi – Délai raisonnable – Droits de la défense – Articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 267 TFUE – Obstacle au droit des juridictions nationales d'introduire un renvoi préjudiciel »

I. Introduction

1. En l'espèce, la Commission européenne a engagé une procédure contre la République de Pologne au titre de l'article 258 TFUE pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE en raison de mesures nationales créant un nouveau régime disciplinaire des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne, ci-après la « Cour suprême ») et des juridictions de droit commun, institué par la législation adoptée au cours de l'année 2017².

2. Plus précisément et en substance, la Commission conclut que la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE pour les motifs suivants : premièrement, le contenu des décisions judiciaires peut se voir qualifié d'« infraction disciplinaire » ; deuxièmement, le manque d'indépendance et d'impartialité de l'Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (chambre disciplinaire de la Cour suprême, Pologne, ci-après la « chambre disciplinaire ») ; troisièmement, le pouvoir discrétionnaire conféré au président de cette chambre de désigner la juridiction compétente, ce qui exclut que des affaires disciplinaires soient tranchées par un tribunal établi par la loi ; et, quatrièmement, l'absence de garantie de l'examen des affaires disciplinaires dans un délai raisonnable ainsi que des droits de la défense des juges mis en cause, en méconnaissance des droits consacrés aux articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

¹ Langue originale : l'anglais.

² Les juridictions de droit commun, également désignées par l'expression « juridictions ordinaires », comprennent les tribunaux d'arrondissement, les tribunaux régionaux et les cours d'appel, comptant environ 10 000 magistrats d'après les statistiques récentes.

3. La Commission fait également valoir que la République de Pologne a violé l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE, car le droit des juridictions nationales d'introduire un renvoi préjudiciel est limité par l'engagement éventuel d'une procédure disciplinaire à l'encontre des juges qui exercent ce droit.

4. Cette affaire s'inscrit dans le contexte d'un nombre grandissant de litiges dont la Cour a été saisie concernant des modifications de la loi polonaise ayant des incidences sur l'indépendance de la justice³, en ce compris celle de la chambre disciplinaire qui a donné lieu à l'arrêt du 19 novembre 2019, *A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*⁴, ainsi que d'autres aspects du nouveau régime disciplinaire des juges tels que relevés dans l'arrêt du 26 mars 2020, *Miasto Łowicz et Prokurator Generalny*⁵. Il est de notoriété publique que ces modifications ont soulevé une vague de critiques au niveau international⁶ et ont fait l'objet d'une proposition motivée de la Commission au titre de l'article 7, paragraphe 1, TUE, concernant l'État de droit en Pologne⁷.

5. De fait, la présente affaire est la troisième que la Commission intente contre la République de Pologne sur le fondement de l'article 258 TFUE pour la violation alléguée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE en raison de ces modifications⁸. En substance, dans ses deux premiers arrêts, du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*⁹, et du 5 novembre 2019, *Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)*¹⁰, dans la ligne de mes conclusions dans ces affaires, la Cour a jugé que des mesures consistant à abaisser l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême et à accorder au président de la République de Pologne (ci-après le « président de la République ») et au ministre de la Justice le pouvoir discrétionnaire de prolonger la fonction judiciaire active de ces juges étaient incompatibles avec les obligations qui incombent à la République de Pologne en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, car elles sont contraires aux principes d'indépendance de la justice et d'inamovibilité des juges garantis par cette disposition.

6. Cette affaire revêt indubitablement une importance fondamentale pour l'ordre juridique de l'Union. De manière générale, un régime disciplinaire des juges comporte un ensemble de règles permettant de rendre les juges responsables de formes graves de faute et contribue ainsi à renforcer la confiance du public envers les juridictions¹¹. Or, il devrait exister des garanties suffisantes pour ne pas porter atteinte à l'indépendance des juges par la menace ou l'imposition

³ Voir arrêts du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) ; du 17 décembre 2020, *Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission)* (C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), et du 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, EU:C:2021:153), ainsi que notes 4, 5, 9 et 10 des présentes conclusions.

⁴ C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ci-après l'« arrêt *A. K. e.a.* », EU:C:2019:982.

⁵ C-558/18 et C-563/18, ci-après l'« arrêt *Miasto Łowicz* », EU:C:2020:234. Dans cet arrêt, la Cour a jugé irrecevables les renvois effectués par les magistrats concernés (voir point 41 des présentes conclusions) en raison de l'absence de lien matériel entre les litiges au principal et les dispositions du droit de l'Union.

⁶ Voir mes conclusions dans les affaires jointes *A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)* (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ci-après les « conclusions *A. K. e.a.* », EU:C:2019:551, point 1, note en bas de page 4).

⁷ Voir proposition motivée de la Commission conformément à l'article 7, paragraphe 1, [TUE] concernant l'État de droit en Pologne, COM(2017) 835 final, du 20 décembre 2017.

⁸ La Commission a ouvert une quatrième procédure en manquement à l'encontre de la République de Pologne concernant le nouveau régime disciplinaire (voir communiqué de presse, 27 janvier 2021, IP/21/224). Voir note 49 des présentes conclusions.

⁹ C-619/18, EU:C:2019:531. Voir, également, mes conclusions dans l'affaire *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)* (C-619/18, EU:C:2019:325).

¹⁰ C-192/18, EU:C:2019:924. Voir, également, mes conclusions dans l'affaire *Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)* (C-192/18, EU:C:2019:529).

¹¹ Pour un aperçu général, voir Devlin, R., et Wildeman, S. (éd.), *Disciplining Judges : Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

de sanctions susceptibles de leur être infligées. Un tel régime est donc lié à l'État de droit et, à son tour, au fonctionnement et à l'avenir du système juridictionnel de l'Union dépendant de la Cour et des juridictions nationales.

7. Par conséquent, la présente affaire permet à la Cour de développer sa jurisprudence relative à la compatibilité des mesures prises par un État membre concernant l'organisation de sa justice, et notamment le régime disciplinaire des juges, avec les exigences de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE pour assurer une protection juridictionnelle effective et le respect de l'État de droit dans l'ordre juridique de l'Union. La présente affaire soulève également des questions importantes concernant l'articulation, dans ce contexte, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et des articles 47 et 48 de la Charte.

8. Dans les présentes conclusions, j'exposerai les motifs pour lesquels je pense que ce recours en manquement doit être accueilli.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

9. Aux termes de 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. »

10. L'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE énonce :

« 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.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour. »

B. Le droit polonais

1. La loi sur la Cour suprême

11. Les modifications apportées à la loi polonaise, instituant un nouveau régime disciplinaire des juges de la Cour suprême et des juridictions de droit commun, dont il est question en l'espèce ont été introduites par l'ustawa o Sądzie Najwyższym (loi sur la Cour suprême), du 8 décembre 2017 (Dz. U. de 2018, position 5), telle que modifiée ultérieurement, entrée en vigueur le 3 avril 2018.

12. Aux termes de l'article 3, points 4 et 5, de la loi sur la Cour suprême, deux nouvelles chambres sont instituées au sein de la Cour suprême, à savoir l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, Pologne, ci-après la « chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques ») et la chambre disciplinaire.

13. L'article 27 de la loi sur la Cour suprême est libellé comme suit :

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

1) les affaires disciplinaires :

a) concernant les juges de la Cour suprême ;

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

[...]

– la loi du 27 juillet 2001 relative à l'organisation des juridictions de droit commun ;

[...] »

14. L'article 73 de la loi sur la Cour suprême dispose :

« 1. Les juridictions disciplinaires statuant dans les affaires disciplinaires concernant les juges de la Cour suprême sont :

1) en première instance, la Cour suprême, en formation de deux juges de la chambre disciplinaire et d'un juré de la Cour suprême ;

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

15. L'article 97 de la loi sur la Cour suprême énonce :

« 1. La Cour suprême, si elle constate une violation manifeste des règles lors de l'examen d'une affaire – indépendamment de ses autres prérogatives – adresse un constat d'erreur à la juridiction concernée. Avant d'adresser le constat d'erreur, elle est tenue d'informer le juge ou les juges faisant partie de la formation de jugement de la possibilité de présenter des explications écrites dans un délai de sept jours. La détection et la constatation d'une erreur n'affectent pas l'issue de l'affaire.

[...]

3. La Cour suprême, lorsqu'elle adresse un constat d'erreur, peut déposer une demande d'examen d'une affaire disciplinaire devant une juridiction disciplinaire. La juridiction disciplinaire de première instance est la Cour suprême. »

2. La loi sur l'organisation des juridictions de droit commun

16. Le régime disciplinaire des juges des juridictions de droit commun est également régi par l'ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (loi sur l'organisation des juridictions de droit commun), du 27 juillet 2001 (Dz. U. de 2001, n° 98, position 1070), modifiée notamment par la loi sur la Cour suprême (ci-après la « loi ojdc »).

17. L'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc, dans sa version applicable au moment des faits¹², énonce :

« Un juge répond, sur le plan disciplinaire, des manquements professionnels, y 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). »

18. L'article 110, paragraphe 3, de la loi ojdc énonce :

« Le tribunal disciplinaire dans le ressort duquel le juge faisant l'objet de la procédure disciplinaire exerce sa charge n'est pas admis à connaître des affaires visées au paragraphe 1, point 1), sous a). Le tribunal disciplinaire compétent pour connaître de l'affaire est désigné par le président de la Cour suprême dirigeant les travaux de la chambre disciplinaire à la demande de l'agent disciplinaire. »

19. L'article 112 b de la loi ojdc est libellé comme suit :

« 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 de cet agent disciplinaire exclut l'intervention de tout autre agent disciplinaire dans cette affaire.

2. L'agent disciplinaire du ministre de la Justice est nommé parmi les magistrats des juridictions de droit commun ou les juges de la Cour suprême. S'agissant de manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, cet agent disciplinaire peut également être désigné parmi les procureurs visés par le Prokurator Krajowy (procureur national). Lorsque la situation le justifie, en particulier en cas de décès ou d'obstacle prolongé à l'exercice des fonctions de l'agent disciplinaire du ministre de la Justice, ce 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 ouvrir une procédure à la demande de ce 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.

5. La fonction de l'agent disciplinaire du ministre de la Justice prend fin dès qu'une décision judiciaire refusant d'ouvrir une procédure disciplinaire ou clôturant la procédure sans suite devient définitive, voire qu'une décision judiciaire clôturant une procédure disciplinaire devient définitive. Le fait que la fonction d'agent disciplinaire du ministre de la Justice ait pris fin ne fait

¹² Voir note 49 des présentes conclusions.

pas obstacle à ce qu'un agent disciplinaire du ministre de la Justice soit de nouveau désigné par le ministre de la Justice dans la même affaire. »

20. L'article 113 a de la loi ojdc dispose :

« Les actes liés à la désignation d'un conseil d'office et à la prise en charge de la défense par celui-ci n'ont pas d'effet suspensif sur le déroulement de la procédure. »

21. Aux termes de l'article 114, paragraphe 7, de la loi ojdc :

« Dès la communication des griefs disciplinaires, l'agent disciplinaire demande au président de la Cour suprême dirigeant les travaux de la chambre disciplinaire de désigner le tribunal disciplinaire chargé d'examiner l'affaire en première instance. Le président de la Cour suprême dirigeant les travaux de la chambre disciplinaire désigne ce tribunal dans un délai de sept jours à compter de la réception de la demande. »

22. L'article 115 a, paragraphe 3, de la loi ojdc dispose :

« Le tribunal disciplinaire mène la procédure même en cas d'absence justifiée du juge mis en cause, informé, ou de son conseil, à moins que cela ne soit contraire au bon déroulement de la procédure disciplinaire. »

3. La loi sur le Conseil national de la magistrature

23. La Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne, ci-après la « KRS ») est régie par l'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (loi sur le Conseil national de la magistrature), du 12 mai 2011 (Dz. U. de 2011, n° 126, position 714), modifiée notamment par l'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature et certaines autres lois), du 8 décembre 2017 (Dz. U. de 2018, position 3) (ci-après la « loi sur la KRS »), qui est entrée en vigueur le 17 janvier 2018.

24. L'article 9 a de la loi sur la KRS dispose :

« 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 [de la KRS] 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 [de la KRS] des juges issus des différents types et niveaux de juridictions.

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

III. La procédure précontentieuse

25. Le 3 avril 2019, la Commission a adressé à la République de Pologne une lettre de mise en demeure, conformément à l'article 258 TFUE, concernant la conformité du nouveau régime disciplinaire des juges de la Cour suprême et des juridictions de droit commun – tel qu'il résulte de la loi sur la Cour suprême, de la loi ojdc et de la loi sur la KRS (ci-après, ensemble, les « mesures litigieuses ») – avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE, et l'a invitée à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

26. Le 1^{er} juin 2019, la République de Pologne a répondu à la lettre de mise en demeure et a contesté les arguments de la Commission.

27. Le 17 juillet 2019, la Commission a adressé un avis motivé à la République de Pologne, alléguant que le régime disciplinaire en cause violait les dispositions des traités mentionnées au point 25 des présentes conclusions, et l'a invitée à se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

28. Le 17 septembre 2019, la République de Pologne a répondu à l'avis motivé en soutenant que les manquements reprochés n'étaient pas fondés.

IV. La procédure devant la Cour

29. Par sa requête déposée le 25 octobre 2019, la Commission a saisi la Cour du présent recours en application de l'article 258 TFUE. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1) constater que

- en permettant que le contenu des décisions judiciaires puisse être qualifié d'« infraction disciplinaire » concernant les juges des juridictions de droit commun,
- en ne garantissant pas l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire à laquelle incombe le contrôle des décisions rendues dans les procédures disciplinaires contre les juges,
- en conférant au président de la chambre disciplinaire le pouvoir de désigner le tribunal disciplinaire compétent en première instance dans les affaires relatives aux juges des juridictions de droit commun et, partant, en ne garantissant pas que les affaires disciplinaires soient examinées par un tribunal « établi par la loi »,
- en conférant au ministre de la Justice le pouvoir de nommer un agent disciplinaire du ministre de la Justice et, partant, en ne garantissant pas que les affaires disciplinaires contre les juges des juridictions de droit commun soient examinées dans un délai raisonnable, ainsi qu'en prévoyant que les actes liés à la désignation d'un conseil et à la prise en charge de la défense par celui-ci n'ont pas d'effet suspensif sur le déroulement de la procédure disciplinaire et que le tribunal disciplinaire mène la procédure même en cas d'absence justifiée du juge mis en cause, informé, ou de son conseil, et, partant, en ne garantissant pas les droits de la défense des juges des juridictions de droit commun qui sont mis en cause, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ;

2) constater que, en permettant que le droit des juridictions de saisir la Cour de questions préjudicielles soit limité par la possibilité d'engager une procédure disciplinaire,

la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE ;

3) condamner la République de Pologne aux dépens.

30. Dans son mémoire en défense déposé le 9 janvier 2020, la République de Pologne conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1) rejeter intégralement le recours de la Commission comme étant non fondé ;

2) condamner la Commission aux dépens.

31. La Commission et la République de Pologne ont également déposé une réplique et une duplique, respectivement les 21 février 2020 et 6 mai 2020.

32. Par décision du 26 novembre 2019, le président de la Cour a rejeté la demande de la Commission tendant à ce que la présente affaire soit soumise à la procédure accélérée et lui a accordé un traitement prioritaire en vertu de l'article 53, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour.

33. Par acte séparé déposé le 23 janvier 2020, la Commission a introduit un recours en référé demandant à ce qu'il plaise à la Cour ordonner à la République de Pologne : premièrement, de suspendre l'application de l'article 3, point 5, de l'article 27 et de l'article 73, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême, qui fondent la compétence de la chambre disciplinaire pour statuer, en première instance et en appel, sur des affaires disciplinaires concernant les juges ; deuxièmement, de s'abstenir de transmettre les affaires pendantes devant la chambre disciplinaire à une formation de jugement ne répondant pas aux exigences d'indépendance définies, notamment, dans l'arrêt A. K. e.a., et, troisièmement, de communiquer à la Commission, au plus tard un mois après la notification de l'ordonnance de la Cour, les mesures qu'elle aura adoptées afin de se conformer pleinement à cette ordonnance.

34. Par ordonnances des 11, 19 et 20 février 2020, le président de la Cour a admis les gouvernements belge, danois, néerlandais, finlandais, et suédois à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions de la Commission.

35. Par ordonnance du 8 avril 2020¹³, la Cour a intégralement fait droit à la demande de mesures provisoires de la Commission, jusqu'au prononcé de l'arrêt statuant définitivement sur la présente affaire.

36. Une audience s'est tenue le 1^{er} décembre 2020 au cours de laquelle les gouvernements polonais, belge, danois, néerlandais, finlandais et suédois ainsi que la Commission ont présenté des observations orales.

¹³ Affaire Commission/Pologne (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

V. Synthèse des observations des parties

A. Sur les griefs tirés de la violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE

1. Sur l'applicabilité et la portée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE

37. La Commission soutient que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est applicable en l'espèce, étant donné que la Cour suprême et les juridictions de droit commun statuent sur des questions relatives à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union. À son avis, selon la jurisprudence de la Cour¹⁴, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE englobe toutes les garanties découlant des articles 47 et 48 de la Charte, y compris le droit à un tribunal établi par la loi, le droit à un procès dans un délai raisonnable et les droits de la défense, en ce qu'elles visent à éviter le risque que des sanctions disciplinaires soient utilisées en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires.

38. Le gouvernement polonais fait valoir que ces droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte ne découlent pas de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, de sorte que les troisième et quatrième griefs ne sauraient être accueillis. Eu égard au champ d'application de la Charte à l'égard des États membres tel que prévu à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, ces droits ne s'appliquent pas aux affaires disciplinaires menées sur le fondement des mesures litigieuses, dès lors qu'elles revêtent un caractère interne et que, dans de tels cas, le tribunal disciplinaire n'applique pas le droit de l'Union.

39. Selon les gouvernements belge et suédois, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est applicable en l'espèce. Le gouvernement belge rappelle que, dans la jurisprudence de la Cour, les garanties matérielles auxquelles est soumise une protection juridictionnelle effective sur le fondement de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte sont les mêmes.

2. Sur le premier grief relatif à la qualification du contenu des décisions judiciaires en tant qu'« infraction disciplinaire »

40. Par le premier grief, la Commission soutient que, sur le fondement de leur libellé, l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc ainsi que l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême violent l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE en ce qu'ils permettent aux organes nationaux compétents dans les affaires disciplinaires impliquant des magistrats de juridictions de droit commun d'interpréter les conditions de la responsabilité disciplinaire de telle sorte que le contenu des décisions judiciaires puisse être qualifié d'« infraction disciplinaire ». Cela permet d'utiliser le régime disciplinaire comme moyen d'exercer un contrôle politique sur les magistrats des juridictions de droit commun, contraire au principe d'indépendance des juges protégé par cette disposition. Même si la définition des infractions disciplinaires et, spécifiquement, la catégorie des violations manifestes et flagrantes des règles de droit figurant à l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc n'a pas été modifiée par la législation adoptée en 2017, son

¹⁴ La Commission invoque, notamment, l'arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531).

interprétation est confiée à la chambre disciplinaire, qui n'est pas indépendante, comme l'énonce le deuxième grief, et n'est pas liée par la jurisprudence existante de la Cour suprême l'interprétant de manière restrictive¹⁵.

41. La Commission fait valoir que l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc comme incluant le contenu des décisions judiciaires est étayée dans les faits par des mesures prises par l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun et par ses deux adjoints, nommés par le ministre de la Justice en 2018, qui agissent en qualité de procureurs à l'encontre des juges relevant du nouveau régime disciplinaire. Le 29 novembre 2018, des enquêtes ont été ouvertes pour déterminer si trois magistrats avaient commis une infraction disciplinaire dans le cadre des renvois préjudiciels opérés dans les affaires jointes C-558/18 et C-563/18, ainsi que dans l'affaire C-623/18, au cours desquelles il leur a été demandé de s'expliquer sur un possible comportement *ultra vires* en procédant à ces renvois¹⁶. Le 3 septembre 2019, une enquête a été ouverte pour déterminer si le magistrat ayant procédé au renvoi préjudiciel dans les affaires C-748/19 à C-754/19, concernant notamment les conditions relatives à l'indépendance des tribunaux s'agissant d'un tribunal dont l'un des membres a été délégué par le ministre de la Justice, avait commis une infraction disciplinaire¹⁷. Le 6 décembre 2019, une procédure disciplinaire a été ouverte à l'encontre de ce magistrat pour avoir notamment remis en cause l'indépendance du juge concerné et procédé aux renvois préjudiciels en violation de la loi¹⁸.

42. La Commission invoque d'autres cas, survenus après l'introduction du recours dans la présente affaire. Par décision du 4 février 2020¹⁹, la chambre disciplinaire a suspendu un juge de ses fonctions après l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre le 29 novembre 2019 motivée par sa décision de vérifier la situation juridique d'un magistrat à la lumière des modifications apportées par la loi dans la composition de la KRS²⁰. Dans cette décision, la chambre disciplinaire indique notamment que le comportement du juge constituait une violation manifeste et flagrante des règles de droit, contraire à la dignité de sa fonction, en application de l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc, et que l'illégalité de la décision de ce juge ne faisait pas l'ombre d'un doute. Des procédures disciplinaires ont également été ouvertes à l'encontre de trois juges qui ont mis en cause la situation juridique de magistrats en raison de ces changements²¹.

43. La Commission fait valoir que l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême renforce les effets juridiques de l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc, car il combine la possibilité pour la Cour suprême de notifier à une juridiction la constatation d'une erreur, consistant en une violation manifeste des règles de droit, avec l'ouverture d'une procédure

¹⁵ La Commission relève, notamment, un arrêt de la Cour suprême du 29 octobre 2003 (affaire SNO 48/03).

¹⁶ Communications de l'agent disciplinaire adjoint des juges des juridictions de droit commun du 29 novembre 2018 adressées à des magistrats des tribunaux régionaux de Łódź, de Varsovie et de Gorzów Wielkopolski ; communication de l'agent disciplinaire des juges de juridictions de droit commun du 17 décembre 2018 sur des enquêtes relatives à des renvois préjudiciels à la Cour de justice de l'Union européenne.

¹⁷ Communication de l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun du 3 septembre 2019 concernant un juge du tribunal régional de Varsovie.

¹⁸ Communication de l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun du 6 décembre 2019 concernant un juge du tribunal régional de Varsovie.

¹⁹ Décision de la chambre disciplinaire du 4 février 2020 (II DO 1/20).

²⁰ Communication de l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun du 29 novembre 2019 concernant un juge du tribunal d'arrondissement d'Olsztyn.

²¹ Communication de l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun du 15 décembre 2019 concernant des magistrats de la cour d'appel de Katowice ; communication de l'agent disciplinaire adjoint des juges des juridictions de droit commun du 14 février 2020 concernant un juge du tribunal régional de Jelenia Góra.

disciplinaire à l'encontre d'un juge. Il s'applique dans le cadre de la nouvelle procédure d'appel extraordinaire, qui implique le réexamen des décisions des juridictions de droit commun remontant à plusieurs années par la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques, qui, à l'instar de la chambre disciplinaire, est une nouvelle chambre de la Cour suprême composée de juges proposés par la KRS nouvellement constituée.

44. Le gouvernement polonais fait valoir qu'aucune procédure disciplinaire fondée sur le contenu des décisions judiciaires n'a été ouverte à l'encontre de juges et qu'il n'y a pas d'« effet dissuasif ». La définition des infractions disciplinaires est en vigueur depuis longtemps sans soulever de difficultés, comme en atteste la jurisprudence de la Cour suprême²². Les exemples rapportés par la Commission sont dénués de pertinence et l'arrêt que la Cour est appelée à rendre en l'espèce doit porter sur la situation telle qu'elle était à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé. L'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême s'applique dans un contexte différent et celle-ci ne fait que demander l'ouverture de procédures disciplinaires.

45. Les gouvernements belge, danois, finlandais et suédois ont souligné, lors de l'audience, de nombreux rapports d'instances nationales et internationales critiquant les enquêtes et les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges ainsi que la définition large des infractions disciplinaires. Pour les gouvernements néerlandais, finlandais et suédois, il s'agit d'un « effet dissuasif » sur les juges. Le gouvernement danois ajoute que la combinaison avec d'autres modifications accroît le risque que des sanctions disciplinaires puissent être utilisées pour exercer des pressions sur les juges.

3. Sur le deuxième grief relatif à l'indépendance et à l'impartialité de la chambre disciplinaire

46. Par le deuxième grief, la Commission soutient que les dispositions combinées de l'article 3, point 5, de l'article 27 et de l'article 73, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême ainsi que de l'article 9 a de la loi sur la KRS ne garantissent pas l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire. En vertu de l'article 3, point 5, de l'article 27 et de l'article 73, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême, la chambre disciplinaire constitue, en ce qui concerne les magistrats siégeant dans les juridictions de droit commun, le tribunal disciplinaire de deuxième instance et, dans certains cas, de première instance, ainsi que, en ce qui concerne les juges de la Cour suprême, le tribunal disciplinaire de première et de deuxième instance. L'article 9 a de la loi sur la KRS modifie le mode de désignation des magistrats de la KRS, organe constitutionnel dont la fonction consiste notamment à proposer des juges aux fins d'une nomination par le président de la République.

47. La Commission fait valoir que plusieurs éléments pris ensemble et qui ont été introduits simultanément dans le droit polonais reflètent une « rupture structurelle », suscitant des doutes quant à l'imperméabilité de la chambre disciplinaire à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité face à des intérêts contradictoires. Parmi ces éléments figurent les points suivants : premièrement, elle a été créée ex nihilo au sein de la Cour suprême ; deuxièmement, elle est compétente pour statuer sur les procédures disciplinaires visant des juges ; troisièmement, elle se caractérise par un degré élevé d'autonomie organisationnelle et financière dont ne jouissent pas les autres chambres de la Cour suprême ; quatrièmement, elle est composée de juges nommés après sa création sur proposition de la KRS nouvellement constituée et non par transfert de juges

²² Le gouvernement polonais se réfère, notamment, aux arrêts de la Cour suprême du 29 octobre 2003 (affaire SNO 48/03) et du 17 octobre 2006 (affaire SNO 59/06).

déjà en poste dans une autre chambre de la Cour suprême ; cinquièmement, il a été mis fin prématurément aux mandats des membres de la KRS et les règles régissant le mode de désignation des magistrats membres de la KRS auraient été modifiées, ce qui aurait conduit à sa politisation du fait que 23 de ses 25 membres sont nommés par les autorités législatives ou exécutives ou les représentent, ainsi qu'à un accroissement de l'influence desdites autorités sur le processus de nomination des juges de la chambre disciplinaire. La Commission s'appuie sur l'arrêt A. K. e.a. ainsi que sur la jurisprudence de la Cour suprême appliquant les critères formulés dans cet arrêt.

48. Le gouvernement polonais fait valoir que, en droit polonais, la procédure de nomination des juges ne diffère pas des approches retenues par d'autres États membres et que les modifications des modalités de désignation des magistrats membres de la KRS renforcent leur représentativité. Selon lui, les juges de la chambre disciplinaire bénéficient d'un système complexe de garanties liées, notamment, à leur inamovibilité, à leur immunité et à leur rémunération, éléments dont il convient de tenir compte en vertu de la jurisprudence de la Cour²³. Son degré élevé d'autonomie organisationnelle et financière renforce son indépendance et les juges de cette chambre bénéficient d'un traitement majoré de 40 % du fait qu'ils ne peuvent pas exercer d'autres activités. La jurisprudence de la chambre disciplinaire témoigne de son indépendance, ainsi qu'en atteste le tableau joint en annexe à son mémoire. L'arrêt A. K. e.a. établirait la conformité des mesures litigieuses avec le droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour suprême citée par la Commission serait dénuée de pertinence.

49. Le gouvernement belge fait valoir que le manque d'indépendance de la chambre disciplinaire est étayé par des recommandations émanant d'instances internationales défendant l'indépendance des juges. Pour les gouvernements danois et finlandais, la jurisprudence de la Cour, y compris l'arrêt A. K. e.a., vient le confirmer.

4. Sur le troisième grief concernant le pouvoir du président de la chambre disciplinaire de désigner le tribunal disciplinaire

50. Par le troisième grief, la Commission fait valoir que l'article 110, paragraphe 3, et l'article 114, paragraphe 7, de la loi ojdc, qui confèrent au président de la chambre disciplinaire un pouvoir quasi illimité de désigner le tribunal disciplinaire compétent de première instance dans les affaires concernant des juges des juridictions de droit commun, ne garantissent pas que ces affaires soient examinées par un tribunal établi par la loi et sont donc contraires à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, eu égard à la jurisprudence de la Cour et à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») relatifs à l'article 6, paragraphe 1, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »). Étant donné que la chambre disciplinaire n'est pas indépendante, l'attribution d'un tel pouvoir à son président ne saurait constituer une garantie effective de l'indépendance des juges, et la formation de jugement pour statuer sur l'affaire est déterminée en tirant au sort parmi les juges d'une juridiction déterminée, eux-mêmes nommés par le ministre de la Justice.

²³ Le gouvernement polonais se réfère à l'arrêt A. K. e.a. ainsi qu'à l'arrêt du 9 juillet 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

51. Le gouvernement polonais fait valoir que tout tribunal disciplinaire de première instance est un tribunal établi par la loi, dont les membres ont été nommés conformément à la loi. Le président de la chambre disciplinaire désigne l'un des tribunaux disciplinaires établis par la loi, tandis que la formation spécifique de jugement est désignée par tirage au sort parmi tous les juges de ce tribunal, ce qui empêche une influence indue.

52. Selon le gouvernement danois, ce grief est renforcé par le manque d'indépendance de la chambre disciplinaire. Pour le gouvernement néerlandais, cela est corroboré par la jurisprudence de la Cour EDH.

5. Sur le quatrième grief, tiré du non-respect des droits procéduraux des juges

53. Par le quatrième grief, divisé en deux branches, la Commission fait valoir que les articles 112 b, 113 a et 115 a, paragraphe 3, de la loi ojdc sont incompatibles avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, car ils ne garantissent ni que les affaires disciplinaires à l'encontre des magistrats des juridictions de droit commun soient entendues dans un délai raisonnable ni que les droits de la défense des magistrats mis en cause soient respectés.

54. En ce qui concerne la première branche, la Commission fait valoir que, en vertu de l'article 112 b de la loi ojdc, le ministre de la Justice peut maintenir en permanence les charges qui pèsent à l'encontre d'un juge en nommant un agent disciplinaire du ministre de la Justice, qui peut engager une procédure à la demande de ce ministre, intervenir dans la procédure à tout stade de celle-ci et rouvrir la procédure dans la même affaire, même après sa clôture. Eu égard à la jurisprudence de la Cour EDH sur le volet pénal de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH²⁴, le délai raisonnable n'est pas garanti. En effet, les arguments tirés du principe ne bis in idem ne tiennent pas compte du libellé clair de cette disposition et l'article 112 b, paragraphe 2, de la loi ojdc régit les situations dans lesquelles la cessation de la fonction de cet agent est prononcée pour d'autres raisons.

55. S'agissant de la seconde branche, la Commission fait valoir que l'article 113 a de la loi ojdc, qui prévoit la poursuite de la procédure même en l'absence de désignation d'un conseil par le juge mis en cause ou de désignation d'office d'un conseil ou encore si ce dernier n'a pas encore pris en charge la défense, viole les droits de la défense eu égard à la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6, paragraphe 3, sous c), de la CEDH²⁵ concernant le droit d'accès à un défenseur. Elle conteste que cette disposition vise uniquement à permettre au tribunal disciplinaire de désigner d'office un conseil, car cette désignation est réglementée par l'article 113, paragraphes 2 et 3, de la loi ojdc. Selon elle, l'article 115 a, paragraphe 3, de cette loi, qui prévoit que le tribunal disciplinaire peut poursuivre la procédure même en cas d'absence justifiée du juge mis en cause ou de son conseil, contrevient au principe audiatur et altera pars, qui constitue un élément des droits de la défense. Les intérêts de la procédure ne sont pas les mêmes que ceux du juge et la possibilité de présenter des preuves et des éclaircissements par écrit à des stades antérieurs ne compense pas la participation à la procédure.

56. Le gouvernement polonais fait valoir, en ce qui concerne la première branche, que la Commission n'a pas présenté d'arguments à l'encontre de l'institution de l'agent disciplinaire du ministre de la Justice prévue à l'article 112 b de la loi ojdc et que, en ce qui concerne

²⁴ La Commission se réfère, notamment, à l'arrêt de la Cour EDH du 17 décembre 2004, Pedersen et Baadsgaard c. Danemark (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

²⁵ La Commission se réfère à l'arrêt de la Cour EDH du 24 septembre 2009, Pishchalnikov c. Russie (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

l'article 112 b, paragraphe 5, de cette loi, elle n'a pas présenté d'éléments suffisants en vertu de la jurisprudence de la Cour²⁶ pour démontrer une pratique nationale violant l'exigence d'un délai raisonnable. L'article 112 b, paragraphe 5, de ladite loi ne s'appliquerait qu'aux procédures qui n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive et dans lesquelles l'agent disciplinaire du ministre de la Justice ne peut plus exercer ses fonctions pour d'autres raisons, telles que son décès ou la cessation de sa relation de travail. Dès lors que la décision finale met fin à la procédure, l'engagement d'une nouvelle procédure conduit à un licenciement en vertu du principe *ne bis in idem* et le principe de l'autorité de la chose jugée s'oppose également au maintien indéfini de charges à l'encontre d'un juge dont l'affaire a été clôturée. Il n'existe pas de lien entre la durée de la procédure et le fait qu'elle peut être menée par l'agent disciplinaire du ministre de la Justice, qui est soumis aux mêmes délais pour les différentes étapes de la procédure que l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun et ses adjoints.

57. Le gouvernement polonais fait valoir, en ce qui concerne la seconde branche, que l'article 113 a de la loi *ojdc* ne concerne que la désignation d'office du conseil, ce qui constitue une situation exceptionnelle réglée par l'article 113, paragraphes 2, 3 et 4, de cette loi. Quant à l'article 115 a, paragraphe 3, de ladite loi, les intérêts de la procédure coïncident avec ceux du juge et sont appréciés par une juridiction indépendante. Le droit du juge d'être entendu est déjà garanti à des stades antérieurs.

B. Sur le grief tiré de la violation de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE

58. Par le cinquième grief, la Commission fait valoir que l'article 107, paragraphe 1, de la loi *ojdc* et l'article 97, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême permettent aux juges de faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour avoir procédé à un renvoi préjudiciel, ainsi que le démontrent les quatre exemples dans le cadre du premier grief exposés au point 41 des présentes conclusions. L'absence de garanties protégeant les juges contre la menace de voir leur responsabilité disciplinaire engagée lorsqu'ils procèdent à un renvoi préjudiciel violerait l'article 267 TFUE et exercerait un « effet dissuasif » sur eux.

59. Le gouvernement polonais fait valoir qu'aucune procédure disciplinaire n'a été ouverte contre un juge ayant procédé à un renvoi préjudiciel et que les exemples invoqués par la Commission ne démontrent pas le contraire. Les enquêtes qui sont effectuées à titre exceptionnel et n'aboutissent pas nécessairement à une procédure disciplinaire ne portent pas atteinte à l'indépendance des juges et il n'y a pas d'« effet dissuasif ».

60. Les gouvernements danois, finlandais et suédois font valoir que, ainsi que le confirme l'arrêt *Miasto Łowicz*, le fait de procéder à un renvoi préjudiciel ne saurait pouvoir conduire à une procédure disciplinaire. Pour les gouvernements finlandais et suédois, il convient de prendre en compte l'« effet dissuasif » sur les juges.

²⁶ Le gouvernement polonais se réfère, notamment, à l'arrêt du 12 mai 2005, *Commission/Belgique* (C-287/03, EU:C:2005:282).

VI. Analyse

61. Mon analyse sera structurée en trois grandes parties. Premièrement, j'aborderai les objections du gouvernement polonais relatives à l'applicabilité et à la portée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE dans le cadre des troisième et quatrième griefs (section A). J'examinerai ensuite le bien-fondé des griefs tirés de la violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE (section B) et de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE (section C).

62. Sur le fondement de cette analyse, je parviens à la conclusion que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE inclut le droit à un tribunal établi par la loi, le droit à l'examen d'une affaire dans un délai raisonnable ainsi que les droits de la défense et que les griefs tirés de cette disposition et de l'article 267 TFUE sont fondés.

A. Sur l'applicabilité et la portée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE

63. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 19 TUE, qui concrétise la valeur de l'État de droit consacrée à l'article 2 TUE, confie aux juridictions nationales et à la Cour la responsabilité d'assurer la pleine application du droit de l'Union dans tous les États membres ainsi que la protection juridictionnelle que les justiciables tirent de ce droit²⁷. Si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE²⁸. 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 effective²⁹.

64. Il est également bien établi que, s'agissant du champ d'application *ratione materiae* de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, cette disposition vise « les domaines couverts par le droit de l'Union », indépendamment de la situation dans laquelle les États membres mettent en œuvre ce droit, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte³⁰. Il s'ensuit que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE a ainsi notamment vocation à s'appliquer 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 droit³¹.

65. En l'occurrence, il est constant que la Cour suprême et les juridictions de droit commun en Pologne statuent sur des questions relatives à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union et relevant ainsi des domaines couverts par ce droit³². Par conséquent, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est applicable au présent recours en manquement visant à contester la compatibilité de mesures nationales relatives au régime disciplinaire des juges de ces juridictions avec cette disposition. Le fait que les affaires disciplinaires menées sur le fondement

²⁷ Voir arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)* (C-619/18, EU:C:2019:531, point 47).

²⁸ Voir arrêt du 5 novembre 2019, *Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)* (C-192/18, EU:C:2019:924, point 102).

²⁹ Voir arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)* (C-619/18, EU:C:2019:531, point 55).

³⁰ Voir arrêt du 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, EU:C:2021:153, point 111).

³¹ Voir arrêt *Miasto Łowicz* (point 34).

³² Voir arrêts du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)* (C-619/18, EU:C:2019:531, point 56), et du 5 novembre 2019, *Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)* (C-192/18, EU:C:2019:924, point 104).

des mesures litigieuses ne concernent pas la mise en œuvre du droit de l'Union est sans pertinence, de même que l'absence de compétence générale de l'Union en matière de responsabilité disciplinaire des juges.

66. Il n'est pas contesté que l'obligation de garantir l'accès à un tribunal indépendant et impartial découle de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et couvre ainsi l'appréciation des mesures litigieuses pour de tels motifs. Toutefois, la présente affaire soulève la question de savoir si cette disposition englobe d'autres garanties consacrées aux articles 47 et 48 de la Charte, à savoir le droit à un tribunal établi par la loi, le droit à l'examen d'une affaire dans un délai raisonnable et les droits de la défense, en relation avec ces mesures³³.

67. À mon avis, il convient de répondre par l'affirmative à cette question.

68. Ainsi que la Cour l'a jugé³⁴, parmi les garanties d'indépendance des juges découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE figurent, dans le cadre d'un système disciplinaire pour les juges, des règles 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 ». Il s'ensuit que l'exigence d'instaurer un régime disciplinaire garantissant les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte découle de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

69. Cette analyse est également conforme à la jurisprudence dans laquelle la Cour a lié les garanties de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte. Ainsi et par exemple, la Cour a 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, dans les domaines couverts par le droit de l'Union, une protection juridictionnelle effective, au sens notamment de l'article 47 de la Charte [...], de telle sorte que cette dernière disposition doit être dûment prise en considération aux fins de l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE »³⁵. Il peut être considéré que cela résulte du fait que le principe de protection juridictionnelle effective, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue 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 CEDH et qui est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte³⁶. De fait, comme je l'ai exprimé dans mes conclusions dans l'affaire A. K. e.a.³⁷, il existe une « passerelle constitutionnelle » entre l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 47 de la Charte et la jurisprudence portant sur ces dispositions se recoupe inévitablement dès lors que celles-ci partagent des sources juridiques communes. Il est donc inévitable que les

³³ S'agissant en particulier de l'article 47 de la Charte, différentes thèses s'affrontent en doctrine ; voir, par exemple, Rizcallah, C., et Davio, V., « L'article 19 du Traité sur l'Union européenne : sésame de l'Union de droit », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 122, 2020, p. 155 à 185, en particulier p. 178 à 181 ; Torres Pérez, A., « From Portugal to Poland : The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27, n° 1, 2020, p. 105 à 119, en particulier p. 111 et 112.

³⁴ Voir arrêts du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, point 77), et du 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:924, point 114).

³⁵ Voir arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 143, jurisprudence citée omise). Voir, également, et par exemple, arrêts du 6 octobre 2020, État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale) (C-245/19 et C-246/19, EU:C:2020:795, point 47), et du 20 avril 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, point 45).

³⁶ Voir arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 110).

³⁷ Voir conclusions A. K. e.a. (point 85). Voir, également, conclusions de l'avocat général Hogan dans l'affaire Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, points 45 à 47).

droits visés par chacune de ces dispositions se recoupent et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE inclut l'obligation d'avoir des tribunaux impartiaux et indépendants, sans se limiter à celle-ci.

70. À cet égard, il convient de reconnaître que le droit à un tribunal établi par la loi est directement lié à l'indépendance des juges³⁸ et qu'il constitue également l'une des conditions requises pour constituer une « juridiction » au sens du droit de l'Union au regard de l'article 267 TFUE³⁹. Il ressort de la jurisprudence que la Cour interprète l'exigence d'indépendance des juges sur le fondement de l'article 267 TFUE à la lumière de celle énoncée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE⁴⁰. Cela semble donc aussi être vrai pour cette exigence.

71. À côté de l'indépendance des juges, le droit à un tribunal établi par la loi, le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable et les droits de la défense font partie du droit à un procès équitable protégé par l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, ainsi que par son article 48, paragraphe 2, en ce qui concerne les droits de la défense. Cela plaide pour l'inclusion de ces droits dans les garanties visées à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, compte tenu de leur association avec l'indépendance des juges formant ensemble des éléments clés du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable.

72. Je suis donc d'avis que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE inclut le droit à un tribunal établi par la loi, le droit de voir une affaire examinée dans un délai raisonnable et les droits de la défense, tels que consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte. Ainsi, les articles 47 et 48 de la Charte s'appliquent aux mesures nationales relatives aux modalités disciplinaires des juges adoptées par un État membre afin de mettre en œuvre l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, telles que les mesures litigieuses. Il s'ensuit que les objections du gouvernement polonais selon lesquelles de tels droits ne découlent pas de cette disposition aux fins des troisième et quatrième griefs doivent être écartées.

B. Sur les griefs tirés de la violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE

1. Sur le premier grief relatif à la qualification du contenu des décisions judiciaires en tant qu'« infraction disciplinaire »

73. La Commission allègue que l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc et l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême violent le principe de l'indépendance des juges en ce qu'ils permettent d'assimiler le contenu des décisions judiciaires à une infraction disciplinaire. Elle fonde ce grief sur le libellé de l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc et, en particulier, sur la catégorie des infractions disciplinaires consistant en des violations manifestes

³⁸ Voir arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, point 75), et Cour EDH, 1^{er} décembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande (ECHR:2020:1201JUD002637418, § 231 à 234). Voir, également, mes conclusions dans l'affaire W. Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – nomination) (C-487/19, EU:C:2021:289) et dans l'affaire Rzecznik Praw Obywatelskich e.a. (Chambre disciplinaire de la Cour suprême – Nomination) (C-508/19, EU:C:2021:290).

³⁹ Voir arrêt du 24 mai 2016, MT Højgaard et Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, point 23).

⁴⁰ Voir arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, point 43) ; du 21 janvier 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, point 56), et du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, point 45).

et flagrantes des règles de droit, eu égard à son application et au contexte plus large, y compris le mécanisme de constatation d'erreurs figurant à l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême.

74. Le gouvernement polonais fait valoir que la Commission n'a pas démontré que les mesures litigieuses violeraient ce principe, compte tenu, notamment, du libellé et de l'interprétation établie de l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc ainsi que du contexte différent de l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême.

75. Il convient de rappeler d'emblée que les États membres ne sont pas tenus d'adopter un régime disciplinaire particulier pour les juges en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Ce qui importe, c'est que les règles régissant ce régime « présentent 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 »⁴¹. En particulier, des règles définissant les faits constitutifs d'infractions disciplinaires font partie de ces garanties⁴².

76. Il convient également d'observer que, dans plusieurs documents publiés par des organismes internationaux, la responsabilité disciplinaire des juges figure dans les garanties d'indépendance de la magistrature⁴³. À ce titre, des mesures disciplinaires ne doivent être prises contre un juge que dans les cas les plus graves de faute professionnelle et non en raison du contenu de ses décisions, qui impliquent généralement une appréciation des faits et des preuves ainsi qu'une interprétation de la loi⁴⁴. Pourtant, il n'y a pas d'approche uniforme en ce qui concerne la définition matérielle des motifs de la responsabilité disciplinaire et, dans plusieurs États, les infractions disciplinaires sont souvent définies en termes généraux⁴⁵.

77. Cela plaide pour l'importance de la prise en compte du cadre juridique et du contexte plus large dans lequel la définition particulière des infractions disciplinaires est interprétée et appliquée⁴⁶. En effet, s'agissant de l'appréciation du principe d'indépendance des juges, la Cour suit une approche globale, qui prend en considération tous les éléments pertinents relatifs au contexte et à l'application des mesures nationales en cause ainsi qu'à leurs effets cumulatifs⁴⁷. Par conséquent, même si, en soi, une mesure nationale isolée peut ne pas être de nature à violer ce principe, tel ne sera pas nécessairement le cas si les différents éléments sont examinés ensemble⁴⁸.

⁴¹ Voir arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, point 77), et conclusions de l'avocat général Bobek dans les affaires Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 et C-355/19, EU:C:2020:746, point 265).

⁴² Arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, point 77).

⁴³ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Charte européenne sur le statut des juges, 8-10 juillet 1998, point 5, et Organisation des Nations unies, Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, 1985, points 17 à 20.

⁴⁴ Voir, par exemple, Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, point 66, et Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (A/75/172), 17 juillet 2020, point 21.

⁴⁵ Voir, par exemple, avis n° 3 du Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, 19 novembre 2002, points 63 à 65, et Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (A/75/172), 17 juillet 2020, point 22.

⁴⁶ À cet égard, voir Cour EDH, 9 janvier 2013, Oleksandr Volkov c. Ukraine (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, § 175 à 185). Voir, également, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, points 100 et 101).

⁴⁷ Voir arrêt A. K. e.a. (point 142), et arrêt du 9 juillet 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, point 57).

⁴⁸ Voir arrêt A. K. e.a. (point 152).

78. Dans la présente affaire, la Commission a suffisamment démontré que les mesures litigieuses sont contraires au principe d'indépendance des juges, qui doit nécessairement être respecté pour qu'il soit satisfait aux exigences inhérentes à la protection juridictionnelle effective au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

79. Il convient de relever que, ainsi qu'il a été vu au point 17 des présentes conclusions, l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc énonçait, à l'époque des faits⁴⁹, une définition des infractions disciplinaires, consistant en des violations manifestes et flagrantes des règles de droit et une atteinte à la dignité de la fonction, exprimées en termes généraux. J'admets que cette disposition, et notamment la catégorie des violations manifestes et flagrantes des règles de droit, ne saurait être susceptible, en soi, de porter atteinte au principe de l'indépendance des juges. Néanmoins, il convient de considérer qu'elle permet d'assimiler le contenu des décisions judiciaires à une infraction disciplinaire et elle ne constitue donc pas une garantie efficace contre une ingérence dans l'indépendance de la justice, compte tenu du contexte plus large et de son application concrète en Pologne, qui n'est pas comparable aux situations existant dans d'autres États membres.

80. À cet égard, l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc s'inscrit dans le cadre des modifications législatives du système judiciaire polonais et, en particulier, du nouveau régime disciplinaire des juges, lequel ajoute au risque que des procédures soient initiées ou que des mesures disciplinaires soient prises en vertu de cette disposition pour exercer une pression politique sur les juges en raison du contenu de leurs décisions. En particulier, il convient de souligner que son interprétation définitive est confiée à la chambre disciplinaire, dont l'indépendance a été mise en doute ainsi qu'il sera exposé dans les présentes conclusions dans le cadre de l'examen du deuxième grief, qui a déjà procédé à une interprétation de cette disposition comme visant le contenu des décisions de justice (voir point 42 des présentes conclusions). Comme l'indiquent les gouvernements belge, danois, finlandais et suédois, il existe de nombreux rapports émanant d'instances internationales⁵⁰ soulignant l'impact préjudiciable du nouveau régime disciplinaire, notamment les risques que fait poser la définition large des infractions disciplinaires en droit polonais sur l'indépendance des juges.

81. La possibilité d'engager la responsabilité des juges du fait du contenu de leurs décisions me paraît renforcée par l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême, qui permet à celle-ci de demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge si elle constate une violation manifeste des règles de droit dans le cadre de son contrôle juridictionnel d'une affaire pour constatation d'erreur. Même si, comme le soutient le gouvernement polonais, la notion de « violation manifeste des règles de droit » prévue par cette disposition se situe dans un contexte différent de celui des violations manifestes et flagrantes de la loi figurant à l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc, il ne saurait être exclu que l'articulation de cette disposition avec l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc dans le cadre du nouveau régime disciplinaire ne présente pas de garanties suffisantes pour protéger les juges.

⁴⁹ Une loi nationale (surnommée « loi muselière » dans les médias) est venue modifier cette disposition à effet du 14 février 2020. Cette loi a notamment institué de nouvelles catégories d'infractions disciplinaires tout en maintenant en substance celles dont il est question en l'espèce. Elle fait l'objet du quatrième recours en manquement de la Commission dirigé contre la République de Pologne (voir note 8 des présentes conclusions).

⁵⁰ Voir, notamment, avis n° 977/2020 de la Commission de Venise et de la direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe [CDL-AD(2020)017], 22 juin 2020, point 44 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 2316, Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne, 28 janvier 2020, point 11, et Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité [GrecoRC4(2019)23], 6 décembre 2019, en particulier points 58 et 66.

82. Il résulte de l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême que la chambre disciplinaire est le tribunal disciplinaire de première instance, y compris pour les affaires concernant les juges siégeant dans les tribunaux de droit commun. Cette disposition est mise en œuvre par la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques – également instituée par la loi sur la Cour suprême dont les membres ont été proposés par la KRS nouvellement constituée – dans le contexte de la nouvelle procédure d'appel extraordinaire qui permet à cette chambre d'examiner des décisions définitives rendues par les juridictions de droit commun remontant jusqu'en 1997⁵¹. Si cette chambre et cette procédure ne sont pas visées en l'espèce, elles font partie du contexte dans lequel s'inscrivent les mesures litigieuses. Ainsi que l'a indiqué le gouvernement danois, le lien entre l'examen des recours, y compris les appels extraordinaires, et l'ouverture de procédures disciplinaires contribue à faire pression sur les juges dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

83. En outre, ainsi qu'il ressort des points 41 et 42 des présentes conclusions, la Commission a apporté des preuves sur l'application pratique de l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc, ce qui démontre, à mon sens, que le contenu des décisions de justice est traité en tant qu'infraction disciplinaire. Les arguments avancés par le gouvernement polonais pour contester la pertinence des exemples mentionnés par la Commission n'emportent pas la conviction. En particulier, il est vrai que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour⁵². Toutefois, comme l'indique la Commission, si certains de ces exemples concernent des événements postérieurs, ils peuvent venir confirmer les arguments et preuves relatifs à l'application de cette disposition au cours de cette période, aussi sont-ils pertinents dans le contexte de la présente affaire⁵³.

84. Même si, comme le fait valoir le gouvernement polonais, certains exemples ne concernaient pas des violations manifestes et flagrantes des règles de droit, ils étaient néanmoins le fait que la définition des « infractions disciplinaires » figurant à l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc peut effectivement être utilisée pour viser le contenu des décisions judiciaires et qu'elle ne contient pas de garanties suffisantes pour protéger les juges. Les exemples cités par la Commission attestent que des juges ont fait l'objet de procédures ou de mesures disciplinaires en raison de décisions qu'ils ont prononcées, et ce en rapport avec les changements intervenus dans le système judiciaire polonais et dans l'indépendance des magistrats polonais⁵⁴. Le fait que les enquêtes ne soient pas traduites par des mesures disciplinaires à l'encontre des juges concernés ou que les tribunaux disciplinaires ne soient pas tenus par les appréciations de l'agent disciplinaire est dénué de pertinence, car de telles mesures sont susceptibles d'exercer des pressions sur les juges. La simple possibilité que des procédures soient initiées ou que des mesures disciplinaires soient

⁵¹ Ainsi que l'indique la Commission, cette procédure a été critiquée, notamment, dans l'avis n° 904/2017 de la Commission de Venise [CDL-AD(2017)031], 11 décembre 2017, points 53 à 63.

⁵² Voir arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531). En l'espèce, deux mois à compter de la réception de l'avis motivé le 17 juillet 2019 (voir point 27 des présentes conclusions).

⁵³ Voir arrêt du 10 décembre 2009, Commission/Royaume-Uni (C-390/07, non publié, EU:C:2009:765, points 59 et 63).

⁵⁴ Ces exemples sont cités dans plusieurs rapports d'instances nationales et internationales concernant des procédures disciplinaires et des mesures prises à l'encontre de juges polonais. Voir, notamment, Amnesty International, *Poland : Free Courts, Free People*, juillet 2019 ; Helsinki Foundation for Human Rights, *Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors*, février 2019, et Stowarzyszenie Sędziów Themis (Themis, association de juges), Réponse des autorités polonaises à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 novembre 2019, mise à jour au 31 décembre 2020. Ainsi qu'il ressort du point 69 de l'avis n° 3 du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité (19 novembre 2002), les sanctions disciplinaires désignent toute mesure portant atteinte au statut ou à la carrière d'un juge.

prises à l'encontre des juges en raison du contenu de leurs décisions judiciaires crée indubitablement un « effet dissuasif » non seulement pour ces derniers, mais également pour d'autres juges à l'avenir, ce qui est incompatible avec l'indépendance des juges.

85. Au vu de ces considérations, il y a lieu de considérer que le premier grief de la Commission est fondé.

2. Sur le deuxième grief relatif à l'indépendance et à l'impartialité de la chambre disciplinaire

86. La Commission soutient que l'article 3, point 5, l'article 27 et l'article 73, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême, lus en combinaison avec l'article 9 a de la loi sur la KRS, ne garantissent pas l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire. Elle fonde ses dires sur plusieurs éléments, dont l'arrêt A. K. e.a. et la jurisprudence de la Cour suprême qui est venue l'appliquer.

87. Le gouvernement polonais fait valoir qu'aucune violation de l'indépendance des juges n'a été établie, compte tenu notamment de la procédure de nomination des juges siégeant à la chambre disciplinaire et des garanties qui leur sont accordées en vertu du droit polonais.

88. Selon la jurisprudence de la Cour, les règles relatives au régime disciplinaire des juges contribuent à garantir l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à leur imperméabilité à l'égard d'éléments extérieurs, en particulier d'une influence directe ou indirecte des pouvoirs législatif et exécutif, et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. Dès lors, toute absence d'apparence d'indépendance ou d'impartialité portant atteinte à la confiance que la justice doit inspirer aux justiciables ne peut être tolérée⁵⁵.

89. Dans l'arrêt A. K. e.a.⁵⁶, la Cour a clarifié la portée des exigences d'indépendance et d'impartialité dans le contexte de la création de la chambre disciplinaire. Elle a relevé que le seul fait que les juges de cette chambre ont été nommés par le président de la République ne crée pas de doutes quant à leur impartialité, si, une fois désignés, ils ne reçoivent pas d'instructions dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, la Cour a identifié plusieurs éléments qui, pris ensemble, étaient susceptibles de remettre cela en cause.

90. Dans cet arrêt⁵⁷, la Cour a constaté que, s'agissant de l'indépendance de la KRS, pertinente pour déterminer si les juges qu'elle sélectionne sont susceptibles de satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité, ces éléments incluaient, notamment, que la formation de la KRS nouvellement constituée a été réalisée en réduisant le mandat quadriennal des anciens membres et que les quinze magistrats siégeant à la KRS, précédemment élus par leurs pairs, sont désormais élus par les autorités législatives. S'agissant des éléments venant directement caractériser la chambre disciplinaire, la Cour a relevé, premièrement, que cette chambre a compétence exclusive pour statuer sur des affaires concernant des mesures que la Cour avait jugées, dans son arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)⁵⁸, incompatibles avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ; deuxièmement,

⁵⁵ Voir arrêt A. K. e.a. (notamment points 123 à 129 et 153).

⁵⁶ Voir arrêt A. K. e.a. (points 133 et 134).

⁵⁷ Voir arrêt A. K. e.a. (points 137 à 151). En ce qui concerne la KRS, voir, également, arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, points 130 à 135), et mes conclusions dans cette même affaire (EU:C:2020:1053, points 116 à 126).

⁵⁸ C-619/18, EU:C:2019:531.

qu'elle est constituée de juges nouvellement nommés, à l'exclusion des juges déjà affectés à la Cour suprême, et, troisièmement, qu'elle jouit d'une autonomie particulièrement élevée par rapport aux autres chambres de cette juridiction.

91. Par arrêt du 5 décembre 2019⁵⁹, la Cour suprême (statuant en chambre du travail et des assurances sociales sur l'une des affaires ayant donné lieu à l'arrêt A. K. e.a.) a jugé, sur le fondement de l'arrêt A. K. e.a., que la KRS n'est pas, dans sa composition actuelle, un organe indépendant et que la chambre disciplinaire n'est pas une juridiction au sens de l'article 47 de la Charte, de l'article 6 de la CEDH et de l'article 45, paragraphe 1, de la Constitution polonaise. En ce qui concerne la KRS, cet arrêt fait état, notamment, de défauts dans le processus d'élection de ses membres, de sa soumission aux autorités politiques et de ses activités allant à l'encontre de l'indépendance des juges. S'agissant de la chambre disciplinaire, ledit arrêt indique, notamment, que tous les juges qui y ont été nommés entretiennent des liens avec les pouvoirs législatif ou exécutif, que les conditions de la procédure de nomination de ces juges ont été modifiées en cours d'instance, que la Cour suprême n'a pas participé au processus de nomination desdits juges, que les activités de la chambre disciplinaire visaient au retrait des renvois préjudiciels et que les affaires disciplinaires décidées par la chambre disciplinaire démontreraient qu'un juge peut être accusé d'infraction disciplinaire en raison de l'adoption de décisions judiciaires, alors que tel n'était pas le cas auparavant.

92. Par ordonnances du 15 janvier 2020⁶⁰, la Cour suprême (statuant dans la même formation que dans les autres affaires ayant donné lieu à l'arrêt A. K. e.a.) a jugé, pour des motifs analogues, que la chambre disciplinaire n'est pas une juridiction indépendante et impartiale en raison des conditions de sa création, de ses pouvoirs et de sa composition, ainsi que de l'implication de la KRS dans la sélection de ses membres.

93. Par résolution du 23 janvier 2020⁶¹, la Cour suprême (statuant en formation réunie de la chambre civile, de la chambre criminelle et de la chambre du travail et des assurances sociales) a marqué son accord avec l'arrêt du 5 décembre 2019 (affaire III PO 7/18), selon lequel la KRS et la chambre disciplinaire ne sont pas des organes indépendants. En particulier, cette résolution affirme que la KRS est subordonnée aux autorités politiques, de sorte que les concours de magistrats qu'elle organise sont irréguliers, créant ainsi des doutes sérieux quant aux motivations derrière les nominations aux fonctions de juge. De même, en raison de son organisation, de son système, de sa procédure de nomination et de son autonomie, les décisions rendues par des formations de juges siégeant à la chambre disciplinaire ne sont pas des décisions rendues par un tribunal régulièrement constitué. Par conséquent, selon cette résolution, des formations juridictionnelles n'étaient pas régulièrement constituées lorsqu'elles ont rendu des décisions avec la participation des juges choisis par la KRS nouvellement constituée.

94. En l'espèce, la Commission a établi à suffisance que les mesures litigieuses ne garantissent pas l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire et qu'elles sont donc contraires à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

95. Il convient de relever que l'arrêt A. K. e.a. est pertinent en l'espèce. Si ses appréciations étaient relatives à l'article 47 de la Charte, la Cour a souligné qu'elles seraient les mêmes à propos de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE⁶². Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement

⁵⁹ Affaire III PO 7/18, notamment points 38 à 81.

⁶⁰ Affaires III PO 8/18 et III PO 9/18.

⁶¹ BSA I-4110-1/20, notamment points 31 à 45. Cette résolution a force de loi (voir points 2 et 3).

⁶² Voir arrêt A. K. e.a. (points 167 à 169).

polonais, cet arrêt n'a pas établi la conformité des mesures litigieuses avec le droit de l'Union. Le fait que la Cour n'ait pas déclaré que les dispositions du droit national relatives à la KRS et à la chambre disciplinaire étaient incompatibles avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE tient aux pouvoirs qu'elle détient en vertu de l'article 267 TFUE⁶³. De fait, je suis d'avis que l'arrêt A. K. e.a. conforte avec force une appréciation selon laquelle, sur le fondement d'une combinaison des éléments invoqués par la Commission et examinés dans cet arrêt, la chambre disciplinaire ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Comme je l'ai montré dans mes conclusions dans ces affaires⁶⁴, il a été mis fin prématurément au mandat des anciens membres de la KRS et les modifications apportées dans le mode de nomination des magistrats impliquent que 23 de ses 25 membres sont nommés par les pouvoirs législatif et exécutif, ce qui, pris ensemble, révèle des déficiences qui compromettent son indépendance.

96. En outre, à la lumière de l'arrêt A. K. e.a. et de mes conclusions dans ces affaires⁶⁵, il est plusieurs éléments concernant les caractéristiques de la chambre disciplinaire qui, pris ensemble, font naître des doutes sérieux sur son indépendance et son impartialité : premièrement, elle a été créée dans le cadre de mesures législatives relatives au système judiciaire polonais et elle est chargée de se prononcer dans des affaires concernant le statut des juges, notamment des affaires disciplinaires ; deuxièmement, elle est composée de magistrats nouvellement nommés, proposés par la KRS nouvellement constituée, excluant de ce fait les membres en fonction de la Cour suprême, et, troisièmement, elle jouit d'un très large degré d'autonomie organisationnelle et financière par rapport aux autres chambres de cette juridiction.

97. Dans les décisions de la Cour suprême mentionnées aux points 91 à 93 des présentes conclusions, cette juridiction reconnaît elle-même le manque d'indépendance de la KRS et de la chambre disciplinaire. Contrairement à ce que soutient le gouvernement polonais, ces arrêts visent les éléments mêmes cités par la Commission et ils sont donc pertinents en l'espèce. La circonstance que, comme l'indique ce gouvernement, la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020 a été jugée inconstitutionnelle par le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle, Pologne)⁶⁶ ou que ce dernier ait confirmé les modifications législatives concernant la composition de la KRS⁶⁷ est sans incidence sur les exigences d'indépendance des juges que cette chambre doit respecter en vertu du droit de l'Union.

98. Les arguments avancés par le gouvernement polonais, selon lesquels le degré élevé d'autonomie organisationnelle et financière de la chambre disciplinaire renforcerait l'indépendance de cette dernière, n'emportent pas ma conviction lorsqu'ils sont associés à ces éléments et au contexte plus large. Le fait que seuls les juges de cette chambre perçoivent une rémunération majorée de 40 % par rapport à celle d'autres juges de la Cour suprême, sans aucune corrélation apparente avec l'activité spécifique concernée ou la charge de travail de cette chambre, est susceptible, à mon sens, de susciter des doutes légitimes quant au point de savoir si de tels avantages sont motivés par d'autres raisons. Des doutes similaires sont suscités par le fait que le président de la chambre disciplinaire exerce en son sein des fonctions normalement dévolues au premier président de la Cour suprême, que les recettes et les dépenses de la chambre disciplinaire sont adoptées sans droit de regard du premier président de la Cour suprême et que le président de la chambre disciplinaire s'est vu attribuer les pouvoirs du ministre compétent aux

⁶³ Voir arrêt A. K. e.a. (point 132).

⁶⁴ Voir conclusions A. K. e.a. (points 131 à 137).

⁶⁵ Voir conclusions A. K. e.a. (points 138 et 139).

⁶⁶ Arrêt du 20 avril 2020 (affaire U 2/20).

⁶⁷ Arrêt du 25 mars 2019 (affaire K 12/18).

fins de l'exécution du budget lié au fonctionnement de cette chambre, car il est difficile de voir en quoi ces éléments sont liés au souci apparent de protéger les juges de la chambre disciplinaire des risques de collégialité.

99. Par ailleurs, les arguments relatifs à la prérogative constitutionnelle du président de la République de nommer des juges, les garanties formelles d'indépendance applicables aux juges de la chambre disciplinaire et les statistiques relatives aux décisions de cette chambre ne me paraissent pas suffisants pour dissiper les doutes légitimes quant à l'absence apparente d'indépendance de cette chambre, vus à la lumière de l'ensemble du cadre juridique et compte tenu de l'ensemble des éléments exposés aux points 95 à 97 des présentes conclusions.

100. Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer que le deuxième grief de la Commission est fondé.

3. Sur le troisième grief concernant le pouvoir du président de la chambre disciplinaire de désigner le tribunal disciplinaire

101. La Commission soutient que, en conférant un pouvoir discrétionnaire au président de la chambre disciplinaire pour désigner le tribunal disciplinaire compétent de première instance dans les affaires concernant les juges des juridictions de droit commun, l'article 110, paragraphe 3, et l'article 114, paragraphe 7, de la loi ojdc méconnaissent l'exigence selon laquelle un tel tribunal doit être établi par la loi en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, eu égard à la jurisprudence de la Cour et de la Cour EDH.

102. Le gouvernement polonais fait valoir que la Commission n'a pas démontré que les mesures litigieuses violent cette exigence compte tenu des garanties d'indépendance dont bénéficient les tribunaux disciplinaires.

103. Sur le fondement de l'analyse développée aux points 67 à 72 des présentes conclusions, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE englobe le droit à un tribunal établi par la loi, consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte. Ainsi, le sens et la portée de cette notion demandent à être développés en tenant compte de la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, à la lumière de laquelle cet article de la Charte doit être interprété⁶⁸.

104. Ainsi que la Cour l'a reconnu⁶⁹, la notion de tribunal « établi par la loi » figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH concerne non seulement la base légale de l'existence même du tribunal, mais encore la composition du siège dans chaque affaire ainsi que toute autre disposition du droit interne dont le non-respect rend irrégulière la participation d'un ou de plusieurs juges à l'examen de l'affaire. Dans sa jurisprudence⁷⁰, la Cour EDH a souligné que l'exigence, prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, selon laquelle un tribunal doit toujours être « établi par la loi » a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire ne soit laissée à la discrétion de l'exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement et elle ne saurait pas davantage être laissée à la discrétion des autorités judiciaires, ce qui n'exclut cependant pas de leur reconnaître un certain pouvoir d'interprétation de la législation nationale en la matière.

⁶⁸ Voir arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, point 72).

⁶⁹ Voir arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, point 73).

⁷⁰ Voir, par exemple, Cour EDH, 28 avril 2009, Savino e.a. c. Italie (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, § 94).

105. En particulier, dans son arrêt du 12 janvier 2016, *Miracle Europe Kft. c. Hongrie*⁷¹, la Cour EDH a considéré que, lorsque l'attribution d'une affaire est discrétionnaire en ce sens que les modalités de celle-ci ne sont pas prévues par la loi, cette situation met en péril l'apparence d'impartialité en permettant de s'interroger sur l'influence de forces politiques ou autres sur la juridiction qui se la voit attribuer. Sur ce fondement, la Cour EDH a jugé qu'il était contraire à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH qu'une mesure nationale confère au président de l'Office judiciaire national nouvellement constitué (qui disposait de larges pouvoirs sur les questions administratives et, dans une certaine mesure, la situation personnelle des juges) le pouvoir discrétionnaire de réattribuer une affaire à une autre juridiction, parce que les critères de cette réattribution n'étaient pas fixés par la réglementation applicable. Ce n'était pas l'existence légale d'une juridiction qui était en cause, mais la légalité de l'attribution d'une affaire à cette juridiction. Pour la Cour EDH, le caractère discrétionnaire de la mesure de réattribution s'est manifesté par le fait qu'il n'y avait ni motifs vérifiables ni critères pour le dépaysement des affaires.

106. Dans la présente espèce, la Commission a établi à suffisance que les mesures litigieuses sont contraires au droit à un tribunal établi par la loi, qui doit nécessairement être respecté pour qu'il soit satisfait aux exigences inhérentes à la protection juridictionnelle effective au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

107. À mon avis, il convient de rejeter les arguments invoqués par le gouvernement polonais, selon lesquels les mesures litigieuses concernent non pas l'existence et la composition des tribunaux disciplinaires, qui sont prévues par la loi, mais uniquement la désignation par le président de la chambre disciplinaire du tribunal territorialement compétent. À la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH mentionnée aux points 104 et 105 des présentes conclusions, l'absence d'indications, dans les mesures litigieuses, des critères selon lesquels le président de la chambre disciplinaire est en droit de désigner le tribunal disciplinaire compétent, outre celui dans lequel siège le juge mis en cause, fait naître le risque que ce pouvoir discrétionnaire puisse être exercé de manière à porter atteinte au statut des tribunaux disciplinaires en tant que tribunaux établis par la loi.

108. Ce risque paraît accru par des éléments supplémentaires relatifs au contexte plus large dans lequel s'inscrit le nouveau régime disciplinaire. En particulier, le manque d'indépendance de la chambre disciplinaire, objet du deuxième grief, peut être considéré comme contribuant à faire naître des doutes légitimes quant à l'indépendance du président de cette chambre. Il n'est pas non plus contesté que, en ce qui concerne les magistrats des juridictions de droit commun, ce régime a institué des tribunaux disciplinaires permanents, rattachés aux cours d'appel et composés de juges nommés par le ministre de la Justice, sur proposition de la KRS – dont l'indépendance est également douteuse comme cela a été analysé dans le cadre du deuxième grief – pour un mandat de six ans. Cela signifie que, bien que la formation de jugement pour connaître d'une affaire donnée soit désignée par tirage au sort sur la base d'une liste de juges d'un tribunal disciplinaire déterminé, les juges qui statueront sur l'affaire auront été choisis par le ministre de la Justice, ce à quoi s'ajoute le fait que le ministre de la Justice décide du nombre de juges siégeant dans chaque tribunal disciplinaire. Cela aggrave le risque que les mesures litigieuses puissent être utilisées pour attribuer une affaire particulière à un tribunal déterminé pour parvenir à un résultat déterminé, contrairement à l'exigence qu'un tribunal doit être établi par la loi, énoncée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

⁷¹ CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, § 57 à 63 et 67.

109. Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer que le troisième grief de la Commission est fondé.

4. Sur le quatrième grief, tiré du non-respect des droits procéduraux des juges

110. La Commission affirme, d'une part, qu'en accordant au ministre de la Justice la possibilité de maintenir en permanence des charges à l'encontre des magistrats des juridictions de droit commun par la nomination d'un agent disciplinaire du ministre de la Justice, l'article 112 b de la loi ojdc viole le droit de voir une affaire examinée dans un délai raisonnable et, d'autre part, qu'en prévoyant que les actes liés à la désignation d'un conseil d'office n'interrompent pas la procédure et que celle-ci peut se dérouler en l'absence du juge ou de son conseil, l'article 113 a et l'article 115 a, paragraphe 3, de cette loi violent ces droits de la défense qui découlent de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Elle fonde son grief sur le libellé de ces dispositions et la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6 de la CEDH.

111. Le gouvernement polonais fait valoir qu'une telle violation n'a pas été démontrée compte tenu des garanties que le droit polonais accorde aux juges.

112. Il convient de rappeler ce qui a été exposé au point 68 des présentes conclusions, à savoir que les règles régissant le régime disciplinaire des juges, y compris celles 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 », figurent parmi les garanties essentielles d'indépendance des juges au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Il s'ensuit que, sur le fondement de cette disposition, les exigences des articles 47 et 48 de la Charte s'appliquent aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges⁷².

113. Cela se reflète dans des orientations émises par des organismes internationaux sur l'indépendance des juges, selon lesquels ces procédures devraient être déterminées par un organe indépendant exerçant ses activités dans le cadre d'une procédure offrant les garanties d'un procès équitable et de l'intégrité des droits de la défense⁷³.

114. En particulier, l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte garantit le droit à un procès équitable, lequel comporte différents éléments, notamment le droit à ce que la cause soit entendue dans un délai raisonnable, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter⁷⁴. Le respect des droits de la défense est également garanti à tout accusé par l'article 48, paragraphe 2, de la Charte. Selon les explications relatives à la Charte, son article 47, deuxième alinéa, correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH et son article 48, paragraphe 2, est le même que l'article 6, paragraphe 3, de la CEDH, de sorte que l'interprétation de ces articles de la Charte doit assurer un niveau de protection qui ne méconnaît pas celui garanti à l'article 6 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour EDH⁷⁵.

⁷² Voir points 67 à 72 des présentes conclusions. Voir, également, conclusions de l'avocat général Bobek dans les affaires *Asociația « Forumul Judecătorilor Din România »* e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 et C-355/19, EU:C:2020:746, point 265).

⁷³ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Charte européenne sur le statut des juges, 8-10 juillet 1998 (point 5.1) ; avis n° 3 du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, 19 novembre 2002 (points 69, 71 et 77), et Organisation des Nations unies, Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, 1985 (points 17, 19 et 20).

⁷⁴ Voir, à cet égard, arrêt du 6 novembre 2012, *Otis* e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, point 48).

⁷⁵ Voir arrêt du 29 juillet 2019, *Gambino et Hyka* (C-38/18, EU:C:2019:628, point 39).

115. Dans la jurisprudence de la Cour⁷⁶, l'exigence d'un délai raisonnable doit s'apprécier au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce, en tenant compte de son enjeu pour l'intéressé, de sa complexité ainsi que du comportement des autorités compétentes et des parties, et, en outre, dans le domaine pénal, cette exigence doit être respectée non seulement au cours de la procédure, mais également au stade de la phase de l'information préliminaire où la personne concernée se trouve accusée. En outre, l'existence d'une violation des droits de la défense doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce, notamment de la nature de l'acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée⁷⁷. À cet égard, les droits de la défense englobent, en particulier, les principes du contradictoire et d'audiatur et altera pars (également dénommé *audi alteram partem*), qui assurent, en substance, que les parties aient connaissance et puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui déterminent l'issue de la procédure⁷⁸, alors que le principe d'égalité des armes garantit à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une position nettement moins avantageuse par rapport à son adversaire⁷⁹.

116. De même, dans sa jurisprudence⁸⁰, la Cour EDH a reconnu l'exigence d'un délai raisonnable, le principe du contradictoire et le principe d'égalité des armes en tant qu'éléments clés d'un procès équitable protégé au titre des volets civil et pénal de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. À ce titre, la Cour EDH examine le caractère raisonnable de la durée de la procédure à la lumière des circonstances spécifiques de chaque affaire en se référant à sa complexité, au comportement du requérant et des autorités concernées, ainsi qu'à l'enjeu pour le requérant⁸¹. Ce délai commence normalement à courir lors de l'introduction du recours en matière civile⁸² ou, dans le contexte d'affaires pénales, lors de l'incrimination ou, en tout état de cause, lorsqu'il a commencé à y avoir des « répercussions importantes » sur la situation de la personne concernée en raison des mesures adoptées à son encontre dans le contexte d'une procédure pénale⁸³ et elle couvre l'ensemble de la procédure en cause⁸⁴, mettant ainsi un terme aux incertitudes sur la situation juridique de l'intéressé⁸⁵. En outre, en matière pénale, l'article 6, paragraphe 3, de la CEDH renferme des garanties spécifiques constituant des aspects particuliers des droits de la défense protégés par son article 6, paragraphe 1⁸⁶. Cela inclut le droit d'avoir l'assistance d'un défenseur prévu à l'article 6, paragraphe 3, sous c), de la CEDH, qui vise à garantir que la procédure contre le prévenu ne se déroule pas sans représentation adéquate à tous les stades de celle-ci et puisse s'appliquer avant le procès selon les circonstances⁸⁷.

⁷⁶ Voir arrêt du 5 juin 2018, *Kolev e.a.* (C-612/15, EU:C:2018:392, points 71 et 72).

⁷⁷ Voir arrêt du 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, point 97).

⁷⁸ Voir arrêts du 21 février 2013, *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88, points 29 et 30), ainsi que du 4 juin 2013, *ZZ* (C-300/11, EU:C:2013:363, point 55).

⁷⁹ Voir arrêt du 16 octobre 2019, *Glencore Agriculture Hungary* (C-189/18, EU:C:2019:861, point 61).

⁸⁰ Pour une requête concernant des procédures disciplinaires à l'encontre de juges, voir Cour EDH, 5 février 2009, *Olujić c. Croatie* (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005, § 77 à 91) (constatation de la violation des exigences relatives à un délai raisonnable et à l'égalité des armes).

⁸¹ Voir Cour EDH, 25 juin 2019, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie* (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, § 209).

⁸² Voir Cour EDH, 19 janvier 2010, *Rangdell c. Finlande* (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208, § 36). Toutefois, cette période peut inclure les phases préliminaires obligatoires de la procédure : voir Cour EDH, 28 juin 1978, *König c. Allemagne* (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, § 98).

⁸³ Voir Cour EDH, 27 juillet 2006, *Mamič c. Slovaquie* (n° 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, § 23 et 24).

⁸⁴ Voir Cour EDH, 28 juin 1978, *König c. Allemagne* (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, § 98).

⁸⁵ Voir, à ce sujet, van Dijk, P., van Hoof, F., van Rijn, A., Zwaak, L., *et al.* (éd.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, 2018 (5^e éd.), p. 588 à 592.

⁸⁶ Voir Cour EDH, 2 novembre 2010, *Sakhnovski c. Russie* (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, § 94).

⁸⁷ Voir Cour EDH, 13 septembre 2016, *Ibrahim e.a. c. Royaume-Uni* (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, § 253).

117. Il convient également de souligner que, dans sa jurisprudence relative à l'article 6 de la CEDH⁸⁸, la Cour EDH a souligné l'importance croissante que les juridictions internationales et d'autres instances attachent à l'équité procédurale dans les affaires impliquant la mutation d'office ou la révocation des juges. À cet égard, la Cour EDH a souligné que, même si elles n'entrent pas dans le champ d'application du volet pénal de l'article 6 de la CEDH, les sanctions disciplinaires peuvent néanmoins avoir de lourdes conséquences sur la vie et la carrière des juges. Par conséquent, le contrôle juridictionnel exercé doit être adapté à l'objet du litige, considération qui vaut a fortiori pour des procédures disciplinaires dirigées contre des juges, ceux-ci devant jouir du respect nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Lorsqu'un État membre engage une telle procédure disciplinaire, l'enjeu est la confiance du public dans le fonctionnement et l'indépendance du pouvoir judiciaire, confiance qui, dans un État démocratique, garantit l'existence même de l'État de droit⁸⁹.

118. En l'espèce, la Commission a établi à suffisance que les mesures litigieuses violent le droit à l'examen d'une affaire dans un délai raisonnable et les droits de la défense, qui sont des exigences d'une protection juridictionnelle effective au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

119. S'agissant de la première branche du quatrième grief, la Commission allègue que l'article 112 b de la loi ojdc viole l'exigence de délai raisonnable en ce qu'il prévoit la possibilité pour le ministre de la Justice de désigner un agent disciplinaire ad hoc du ministre de la Justice pour conduire une affaire disciplinaire déterminée à l'encontre d'un juge, même dans le cas d'une procédure clôturée par une décision définitive, comme l'indique l'article 112 b, paragraphe 5, de cette loi. Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement polonais, il est manifeste que ce grief est fondé sur le libellé de cette disposition et non sur sa mise en œuvre, de sorte que la jurisprudence de la Cour⁹⁰ relative aux éléments de preuve étayant une prétendue pratique nationale ne trouve pas à s'appliquer.

120. Il est constant que l'article 112 b de la loi ojdc permet au ministre de la Justice de désigner un agent disciplinaire du ministre de la Justice, institution nouvelle créée en vertu de cette disposition, dans toute affaire disciplinaire concernant un juge d'une juridiction de droit commun. En vertu de l'article 112 b, paragraphe 3, de cette loi, cet agent peut ouvrir une procédure ou se joindre à une procédure en cours et, aux termes de l'article 112 b, paragraphe 4, de ladite loi, la désignation d'un tel agent équivaut à une demande d'ouverture d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire. Par ailleurs, selon l'article 112 b, paragraphe 5, de cette même loi, si le rôle de l'agent disciplinaire du ministre de la Justice prend fin lorsqu'une décision refusant d'engager, d'arrêter ou de clôturer la procédure disciplinaire devient définitive, cela n'exclut pas que le ministre de la Justice désigne de nouveau ce même agent dans la même affaire. En effet, en dépit des principes ne bis in idem et de l'autorité de la chose jugée en droit polonais, il convient de relever que le libellé explicite de cette disposition indique la possibilité d'une réouverture de la procédure dans la même affaire concernant le même juge après qu'elle a été clôturée par une décision définitive. Cette disposition présente donc le risque qu'une situation d'incertitude demeure dans le chef d'un juge d'une juridiction de droit commun et que, partant, le droit de ce dernier à ce qu'il soit statué définitivement dans le cadre de la procédure dans un délai raisonnable ne puisse être garanti.

⁸⁸ Voir Cour EDH, 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie* (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 121), et 23 mai 2017, *Paluda c. Slovaquie* (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, § 45).

⁸⁹ Voir Cour EDH, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196).

⁹⁰ Voir arrêt du 17 décembre 2020, *Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, point 113).

121. Contrairement à ce que soutient le gouvernement polonais et comme la Commission l'a relevé, l'absence de garanties appropriées contre la possibilité de prolonger ou de rouvrir les procédures au titre de cette disposition n'est pas compensée par des délais spécifiques pour certaines phases de la procédure, dès lors qu'il apparaît qu'il n'existe pas de délais pour l'établissement des griefs en matière disciplinaire à l'encontre des juges. L'argumentation du gouvernement polonais selon laquelle l'article 112 b, paragraphe 5, de la loi ojdc ne s'applique qu'aux procédures qui n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive et dans lesquelles l'agent disciplinaire du ministre de la Justice ne peut plus exercer ses fonctions pour d'autres raisons n'emporte pas ma conviction, étant donné qu'une telle situation est traitée à l'article 112 b, paragraphe 2, de cette loi.

122. Il convient d'ajouter que le risque de prolongation ou de réouverture des procédures par la nomination de l'agent disciplinaire du ministre de la Justice au titre de l'article 112 b de la loi ojdc peut être renforcé par le contexte plus large du nouveau régime disciplinaire. En particulier, il est manifeste que cette disposition renforce le contrôle du ministre de la Justice sur les procédures d'enquête et les procédures disciplinaires à l'encontre des juges des juridictions de droit commun en lui permettant de nommer un agent déterminé dans les affaires concernant des juges déterminés. Cela suscite des doutes légitimes quant à la possibilité de garantir un délai raisonnable, dans lequel une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge fera l'objet d'une décision définitive.

123. S'agissant de la seconde branche du quatrième grief, il résulte de l'article 113 a de la loi ojdc que les activités liées à la désignation du conseil d'office du juge mis en cause et que la prise en charge de la défense par celui-ci n'ont pas d'effet suspensif sur la procédure disciplinaire. En effet, cette disposition prévoit la possibilité que des questions d'ordre procédural ou de fond, pertinentes pour la solution du litige, soient tranchées avant la nomination du conseil d'office ou avant que ce dernier soit en mesure de présenter la défense, limitant ainsi le droit d'accès à un conseil et le principe du contradictoire. Cette disposition devrait donc être considérée comme portant atteinte aux droits de la défense au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière des articles 47 et 48 de la Charte.

124. De même, selon l'article 115 a, paragraphe 3, de la loi ojdc, le tribunal disciplinaire peut poursuivre la procédure en l'absence justifiée du juge mis en cause ou de son conseil, à moins que cela ne soit contraire à la bonne conduite de la procédure disciplinaire. Il s'ensuit que le tribunal disciplinaire peut n'entendre que les arguments de l'agent disciplinaire, même si l'absence du juge ou de son conseil est justifiée. Le fait qu'un juge puisse fournir des preuves et des explications écrites à des stades antérieurs de la procédure ne saurait, à mon sens, pallier l'absence de participation du juge ou de son conseil à la procédure devant le tribunal disciplinaire. Cette disposition limite également de manière significative les droits de la défense et le principe d'égalité des armes, en violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière des articles 47 et 48 de la Charte. Il en va ainsi surtout en tenant compte du contexte plus large dans lequel s'inscrit le nouveau régime disciplinaire. En particulier, pour rappeler le point 108 des présentes conclusions, le ministre de la Justice nomme les juges des tribunaux disciplinaires, qui interprètent et appliquent cette disposition, y compris l'exception relative à la bonne conduite de la procédure, en faisant appel à la chambre disciplinaire dont l'indépendance est mise en doute, comme cela a été discuté dans le cadre de l'examen du deuxième grief.

125. Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer que le quatrième grief de la Commission est fondé.

C. Sur le grief tiré de la violation de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE

126. La Commission soutient que, en admettant que le droit des juridictions nationales d'introduire un renvoi préjudiciel soit limité par l'ouverture éventuelle d'une procédure disciplinaire, l'article 107, paragraphe 1, de la loi ojdc ainsi que l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême violent l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE, compte tenu notamment de la jurisprudence de la Cour et de l'application de la première disposition.

127. Le gouvernement polonais fait valoir qu'aucun manquement n'est établi, aucune procédure disciplinaire n'ayant été ouverte à l'encontre des juges pour avoir déféré des renvois préjudiciels et un « effet dissuasif » n'existant pas.

128. Il convient de rappeler que l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE confère aux juridictions nationales la faculté et, le cas échéant, leur impose l'obligation de procéder à un renvoi préjudiciel si elles considèrent qu'une affaire pendante devant elles soulève des questions exigeant une interprétation ou une appréciation en validité des dispositions du droit de l'Union nécessaires au règlement du litige qui leur est soumis⁹¹. Comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt *Miasto Łowicz*⁹², des dispositions nationales dont il découlerait que les juges nationaux peuvent s'exposer à des procédures disciplinaires en raison du fait qu'ils ont saisi la Cour d'un renvoi préjudiciel ne sauraient ainsi être admises. En effet, la seule perspective de pouvoir, le cas échéant, faire l'objet de poursuites disciplinaires du fait d'avoir procédé à un tel renvoi est de nature à porter atteinte à l'exercice effectif par les juges nationaux concernés de la faculté et des fonctions qui leur sont confiées par l'article 267 TFUE. Le fait, pour ces juges, de ne pas être exposés à des procédures ou à des sanctions disciplinaires pour avoir exercé une telle faculté de saisir la Cour constitue d'ailleurs une garantie inhérente à leur indépendance et au fonctionnement de la procédure de renvoi préjudiciel.

129. Il convient également de souligner que, dans l'arrêt du 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*⁹³, la Cour a elle-même constaté que les autorités polonaises ont récemment multiplié les initiatives visant à freiner les renvois préjudiciels à la Cour portant sur la question de l'indépendance des juridictions en Pologne ou à remettre en cause les décisions des juridictions polonaises ayant procédé à de tels renvois.

130. En l'espèce, la Commission a établi à suffisance que les mesures litigieuses violent l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE, dès lors qu'elles ne prévoient pas de garanties suffisantes protégeant les juges contre l'éventuelle ouverture d'une procédure disciplinaire pour avoir procédé à un renvoi préjudiciel.

131. À l'instar de l'analyse exposée aux points 79 à 85 des présentes conclusions, si les mesures litigieuses prises isolément ne sauraient être considérées comme étant contraires à l'article 267 TFUE, il est des motifs raisonnables de considérer qu'elles peuvent être interprétées d'une manière telle que les juges nationaux puissent faire l'objet d'une procédure ou de mesures disciplinaires, eu égard au contexte plus large et à l'application dans la pratique. Contrairement à ce que soutient le gouvernement polonais, les exemples cités par la Commission, rapportés au point 41 des présentes conclusions, indiquent que des juges ont fait l'objet d'enquêtes et de

⁹¹ Voir arrêts du 16 décembre 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, point 88), et du 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, EU:C:2021:153, points 91 et 92).

⁹² Points 58 et 59. Voir, également, arrêt du 5 juillet 2016, *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, point 25), et ordonnance du 12 février 2019, *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, point 47).

⁹³ C-824/18, EU:C:2021:153, point 100.

procédures disciplinaires se rapportant à leurs décisions de saisir la Cour à titre préjudiciel. Plus précisément, trois juges ont fait l'objet d'enquêtes portant, notamment, sur le soupçon d'un éventuel « comportement ultra vires » pour avoir procédé à des renvois préjudiciels⁹⁴ et la quatrième affaire concernait une procédure disciplinaire ouverte à l'encontre du juge concerné, notamment pour une saisine à titre préjudiciel prétendument illégale de questions relatives à l'indépendance des juges. Le fait que ces enquêtes ont été clôturées, que des enquêtes sont menées à titre apparemment exceptionnel ou que les enquêtes et les procédures disciplinaires ont porté sur des fautes autres que des violations manifestes et flagrantes des règles de droit n'emporte pas la conviction.

132. Ce qui est décisif dans la présente affaire, c'est que, ainsi que le confirme l'arrêt *Miasto Łowicz*, des mesures nationales qui empêchent ou gênent, d'une manière quelconque, les juridictions nationales de faire usage de leur pouvoir d'appréciation ou de leur obligation de renvoi sont contraires à l'article 267 TFUE. Le fait que les mesures litigieuses prévoient la possibilité qu'une procédure disciplinaire puisse être engagée à l'encontre des juges nationaux du fait de leurs décisions de saisir la Cour non seulement porte atteinte au fonctionnement de la procédure préjudicielle, mais est également susceptible d'influencer, à l'avenir, les décisions d'autres juges nationaux quant à la question de savoir s'il y a lieu de procéder à un renvoi préjudiciel, entraînant ainsi un « effet dissuasif ». À mon sens, la simple perspective qu'un juge national puisse faire l'objet d'une procédure ou de mesures disciplinaires se heurte aux fondements mêmes de la procédure régie par l'article 267 TFUE et, avec elle, aux fondements mêmes de l'Union.

133. Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer que le cinquième grief de la Commission est fondé.

VII. Sur les dépens

134. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, de ce règlement, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Par conséquent, la Commission ayant conclu à la condamnation de la République de Pologne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande, et le Royaume de Suède supporteront leurs propres dépens.

VIII. Conclusion

135. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

- 1) déclarer que, en autorisant, en application de l'article 107, paragraphe 1, de l'*ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (loi sur l'organisation des juridictions de droit commun), du 27 juillet 2001, modifiée notamment par l'*ustawa o Sądzie Najwyższym* (loi sur la Cour suprême), du 8 décembre 2017 telle que modifiée ultérieurement, et de l'article 97, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la Cour suprême, que le contenu de décisions judiciaires soit assimilé à une infraction disciplinaire ; en ne garantissant pas, en vertu de l'article 3, point 5, de

⁹⁴ Voir, à cet égard, arrêt du 2 mars 2021, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (C-824/18, EU:C:2021:153, point 101).

l'article 27 et de l'article 73, paragraphe 1, de la loi sur la Cour suprême ainsi que de l'article 9 a de l'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (loi sur le Conseil national de la magistrature), du 12 mai 2011, modifiée notamment par l'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature et certaines autres lois), du 8 décembre 2017, l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire ; en reconnaissant, en application de l'article 110, paragraphe 3, et de l'article 114, paragraphe 7, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, au président de la chambre disciplinaire le pouvoir de désigner le tribunal disciplinaire compétent de première instance dans les affaires concernant les juges des juridictions de droit commun ; en reconnaissant, en vertu de l'article 112 b de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, le pouvoir de désigner un agent disciplinaire du ministre de la Justice et en prévoyant, conformément à l'article 113 a de cette loi, que les actes liés à la désignation du conseil d'office et à la prise en charge de la défense par celui-ci n'ont pas d'effet suspensif sur le déroulement de la procédure et que, en vertu de l'article 115 a, paragraphe 3, de ladite loi, le tribunal disciplinaire peut mener la procédure malgré l'absence justifiée du juge concerné ou de son conseil, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ;

- 2) constater que, en permettant de limiter le droit de renvoi préjudiciel des juridictions nationales par la possibilité d'engager une procédure disciplinaire, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE ;
- 3) condamner la République de Pologne à supporter ses propres dépens et ceux de la Commission européenne ;
- 4) dire que le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.