Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 24 septembre 2019[1]

Affaires jointes C-558/18 et C-563/18

Miasto Łowicz
contre
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,
parties intervenantes :
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (initialement Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
[demande de décision préjudicielle formée par le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź, Pologne)]
et
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku)
contre
VX,
WW,
XV

[demande de décision préjudicielle formée par le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne)]

« Renvoi préjudiciel – Article 267 TFUE – Recevabilité des questions – État de droit – Article 2 TUE – Article 19, paragraphe 1, TUE – Principe de protection juridictionnelle effective – Principe de l'indépendance des juges – Mesures nationales établissant un régime de procédure disciplinaire à l'égard des juges »

1 Langue originale : l'anglais.

I. Introduction

1. Les présentes affaires sont les quatrièmes d'une série de conclusions que j'ai rédigées [2] au sujet de la réforme du système judiciaire polonais, instaurée par des mesures adoptées en 2017, qui font partie de la proposition motivée présentée par la Commission européenne conformément à l'article 7, paragraphe 1, TUE concernant l'état de droit en Pologne [3]. Les modifications apportées à la loi de cet État membre qui ont une incidence sur l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais ont suscité de vives critiques internationales [4] et font également l'objet d'un certain nombre de recours qui ont été portés devant la Cour [5].

2. Dans les présentes affaires, le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź, Pologne) et le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) demandent à la Cour des clarifications sur le point de savoir si le nouveau régime disciplinaire à l'égard des juges en Pologne respecte les exigences relatives à l'indépendance des juges au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Il s'avère en effet, que, conformément aux décisions de renvoi, le ministre de la Justice de la République de Pologne a acquis davantage d'influence sur l'engagement et le déroulement des procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges, et que les autorités législatives ont acquis davantage d'influence sur la composition du Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, ci-après le « CNM »), l'organisme responsable de la sélection du groupe de juges susceptibles d'être nommés au sein de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, qui connaît des affaires disciplinaires concernant des juges.

2 Voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:325) concernant l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) et accordant au président de la République le pouvoir de prolonger le mandat actif des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême) ; dans l'affaire Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:529) concernant une discrimination alléguée, fondée sur le sexe, en raison d'un abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun, des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême) et des procureurs, cet âge étant différent pour les femmes et pour les hommes, allant de pair avec l'octroi, au ministre de la Justice, du pouvoir de prolonger le mandat actif des juges des juridictions de droit commun ; et 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, EU:C:2019:551) concernant l'indépendance de la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) en vue de changer le mode de désignation des membres judiciaires du Conseil national de la magistrature.

3 Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit [COM(2017) 835 final du 20 décembre 2017]. Dans cette proposition motivée, la Commission a notamment contesté les mesures suivantes : premièrement, l'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (loi portant modification de la loi relative à l'École nationale de la magistrature et du parquet, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, ainsi que de certaines autres lois), du 11 mai 2017 (Dz. U. de 2017, position 1139, telle que modifiée) ; deuxièmement, l'ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun), du 12 juillet 2017 (Dz. U. de 2017, position 1452, telle que modifiée) ; troisièmement, l'ustawa o Sądzie Najwyższym (loi sur la Cour suprême), du 8 décembre 2017 (Dz. U. de 2018, position 5, telle que modifiée) ; quatrièmement, l'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois), du 8 décembre 2017 (Dz. U. de 2018, position 3, telle que modifiée). Ce sont essentiellement les deux dernières mesures, entre autres, qui sont en cause en l'espèce.

4 Voir, par exemple, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis n° 904/2017 du 11 décembre 2017 sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil national de la magistrature, le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposé par le président de la République de Pologne, et la loi sur les juridictions de droit commun [CDL-AD(2017)031] ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, rapport A/HRC/38/38/Add.1 du rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats lors de sa mission en Pologne, 5 avril 2018 ; Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Avis sur certaines dispositions du projet de loi sur la Cour suprême de Pologne (au 26 septembre 2017), 13 novembre 2017, JUD-POL/315/2017.

5 En ce compris des renvois préjudiciels du Sąd Najwyższy (Cour suprême) (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 et C-508/19), du Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne) (C-824/18) et de juridictions polonaises inférieures (C-623/18), ainsi que deux recours en manquement engagés par la Commission contre la République de Pologne (affaires C-619/18 et C-192/18). Dans son arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531), la Cour a jugé que les mesures abaissant l'âge de départ à la retraite des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême) et accordant au président de la République le pouvoir de prolonger le mandat actif des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême) étaient incompatibles avec les obligations de la République de Pologne au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, car elles sont contraires aux principes d'inamovibilité et d'indépendance des juges, ces deux principes étant protégés en droit de l'Union.

3. En outre, dans les décisions de renvoi, les juridictions de renvoi expriment leur crainte de subir des représailles si elles ne statuent pas en faveur de l'État, une appréhension qui découle d'un recours abusif aux procédures disciplinaires dans le cadre du nouveau régime. Est également significatif le fait que certains juges des juridictions de renvoi aient indiqué qu'ils avaient dû rendre des comptes sur leurs décisions de former les présentes demandes de décision préjudicielle au moyen de procédures d'enquête qui ont été ouvertes après la présentation de ces demandes, bien qu'aucune procédure disciplinaire n'ait été formellement engagée à l'encontre de ces juges.

4. Je suis parvenu à la conclusion que les demandes de décision préjudicielle formées dans les présentes affaires sont irrecevables parce que la Cour ne peut pas émettre d'avis consultatifs sur des problèmes généraux et hypothétiques en application de l'article 267 TFUE.

5. Plus précisément, il n'y a pas suffisamment d'explications dans les décisions de renvoi, lesquelles ne sont pas complétées dans la mesure nécessaire par les pièces du dossier sur le lien qui existe entre les mesures prises par l'État membre en cause et les dispositions pertinentes du droit de l'Union, à savoir, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lequel préserve des manquements structurels à l'indépendance de la justice [6], étant donné qu'il oblige les États membres à « [établir] les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union » [7].

6. En d'autres termes, les exigences concernant le contenu des demandes de décision préjudicielle visées à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, dont la Cour a itérativement rappelé qu'elles devaient être scrupuleusement respectées [8], n'ont pas été observées. Ces exigences figurent également dans les recommandations de la Cour à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles [9].

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

7. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE dispose ce qui suit :

« 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. »

6 Voir points 92 et 125 des présentes conclusions.

7 Comme je l'ai indiqué dans les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:529), je fais référence à l'expression « protection juridictionnelle effective » conformément au libellé de la version en langue anglaise de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE (*effective legal protection*), tout en reconnaissant que la Cour a déclaré que cette disposition « assur[ait] une protection juridictionnelle effective » (*effective judicial protection*). Voir, par exemple, arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, points 3, 48, 54 et jurisprudence citée). Il semble exister des formulations similaires dans certaines versions linguistiques de cette disposition, comme l'illustre l'arrêt précité (voir, par exemple, en langue maltaise, *protezzjoni legali effettiva* et *protezzjoni ġudizzjarja effettiva*» ; en langue polonaise, *skutecznej ochrony prawnej* et *skutecznej ochrony sądowej*), par opposition à d'autres (voir, par exemple, en langue néerlandaise, *daadwerkelijke rechtsbescherming* ; et en langue espagnole, *tutela judicial efectiva*).

8 Voir, par exemple, arrêts du 5 juillet 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, point 19), et du 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, point 19).

9 Voir, par exemple, arrêt du 13 décembre 2018, Rittinger e.a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, point 38). Ces recommandations sont publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2018, C 257, p. 1) (ci-après les « recommandations de la Cour »).

B. Le droit polonais

1. La loi sur la Cour suprême de 2017

8. L'article 3 de l'Ustawa o Sądzie Najwyższym (loi sur la Cour suprême), du 8 décembre 2017 (Dz. U. de 2018, positions 5, 650, 771, 847, 848, 1045 et 1443) (ci-après la « loi sur la Cour suprême de 2017 »), qui est entrée en vigueur le 3 avril 2018, prévoit que le Sąd Najwyższy (Cour suprême) est divisé en plusieurs chambres dont la chambre disciplinaire.

9. L'article 27 de la loi sur la Cour suprême de 2017 énonce ce qui suit :

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

(1) disciplinaires ;

(a) relatives aux juges [du Sąd Najwyższy (Cour suprême)] ;

(b) examinées par [le Sąd Najwyższy (Cour suprême)] en rapport avec des procédures disciplinaires menées en vertu des lois suivantes :

[…]

– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych [loi sur l'organisation des juridictions militaires, du 21 août 1997 (Dz. U. de 2017, positions 2243 et 2265, et, de 2018, positions 3 et 5)] ;

[…]

– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, du 27 juillet 2001, ci-après la "loi sur les juridictions de droit commun"] ;

[…]

2. La chambre disciplinaire est composée des divisions suivantes :

(1) la première division ;

(2) la seconde division.

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

(1) relatives aux juges [du Sąd Najwyższy (Cour suprême)] ;

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

4. La seconde division connaît en particulier :

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

(2) de la cassation des décisions disciplinaires ;

(3) des recours contre les décisions du [CNM]. »

10. L'article 29 de la loi sur la Cour suprême de 2017 dispose ce qui suit :

« Les juges [du Sąd Najwyższy (Cour suprême)] sont nommés aux fins d'exercer cette fonction par le président de la République de Pologne, sur proposition du [CNM]. »

2. La loi sur le Conseil national de la magistrature

11. Conformément à l'article 3 de l'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (loi sur le Conseil national de la magistrature), du 12 mai 2011 (Dz. U. de 2018, positions 389, 848 et 1045) (ci-après la « loi sur le CNM ») :

« […]

2. De plus, le Conseil accomplit d'autres missions définies par la loi et, en particulier :

[…]

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

12. L'article 7 de la loi sur le CNM énonce ce qui suit :

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

13. L'article 8 de la loi sur le CNM prévoit que :

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

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

14. L'article 9 de la loi sur le CNM est rédigé comme suit :

« 1. Le Sejm [(chambre basse du parlement polonais)] élit, parmi les députés, quatre membres du [CNM] pour une période de quatre ans.

2. Le Senat [(chambre haute du parlement polonais)] élit, parmi les sénateurs, deux membres [du CNM], pour une période de quatre ans.

3. Les membres [du CNM] désignés par le Sejm et le Senat exercent leurs fonctions jusqu'à ce que de nouveaux membres soient élus. »

15. L'article 9a de la loi sur le CNM dispose ce qui suit :

« 1. Le Sejm élit, parmi les juges [du Sąd Najwyższy (Cour suprême)], des juridictions de droit commun, des juridictions administratives et des juridictions militaires, quinze membres du [CNM], pour un mandat commun d'une durée de [quatre] ans.

2. En procédant à l'élection visée au paragraphe 1, le Sejm tient compte, dans la mesure du possible, de la nécessité d'une représentation au sein [du CNM] issus des différents types et niveaux de juridictions.

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

16. Conformément à l'article 11a de la loi sur le CNM :

« […]

2. Sont habilités à présenter un candidat au poste de membre du [CNM] les groupes réunissant au moins : 1) 2 000 citoyens de la République de Pologne, âgés de 18 ans révolus, jouissant pleinement de leur capacité juridique et de leurs droits civiques et 2) 25 juges, à l'exclusion des juges mis à la retraite. »

17. L'article 11d de la loi sur le CNM ajoute ce qui suit :

« 1. Le président du Sejm invite les groupes parlementaires à lui indiquer, dans un délai de sept jours, les candidats aux postes de membres du [CNM].

2. Un groupe parlementaire désigne, parmi les juges dont les candidatures ont été présentées au titre de l'article 11a, un maximum de neuf candidats aux postes de membres du [CNM].

3. Si le nombre total de candidats désignés par les groupes parlementaires est inférieur à [quinze], le bureau du Sejm désigne, parmi les candidats présentés au titre de l'article 11a, des candidats à hauteur du nombre manquant pour parvenir à [quinze].

4. La commission parlementaire compétente établit une liste des candidats en élisant, parmi les candidats désignés conformément aux paragraphes 2 et 3, [quinze] candidats aux postes de membres du [CNM], étant entendu que l'on doit prendre en considération au moins un candidat désigné par chaque groupe parlementaire, actif dans un délai de 60 jours depuis la première séance de la législature au cours de laquelle la sélection intervient, pour autant que ce candidat ait été désigné par un groupe dans le cadre de la désignation visée au paragraphe 2.

5. Le Sejm élit les membres du [CNM] pour un mandat commun d'une durée de [quatre] ans, lors de la première séance qui suit, à une majorité de [trois cinquièmes] des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre légal de députés, en votant pour la liste de candidats visée au paragraphe 4.

6. À défaut d'une élection des membres du [CNM] selon la procédure définie au paragraphe 5, le Sejm élit les membres du [CNM] à la majorité absolue des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre légal de députés, en votant pour la liste de candidats visée au paragraphe 4. […] »

3. La loi sur les juridictions de droit commun

18. L'article 22a de la loi sur les juridictions de droit commun énonce ce qui suit :

« […]

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

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

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

6. Le recours visé au paragraphe 5 est introduit par l'intermédiaire du président de la juridiction qui a procédé à la répartition des tâches faisant l'objet dudit recours. Ledit président communique le recours au [CNM] dans un délai de [quatorze] jours à compter de sa réception, tout en prenant position dans l'affaire. Le [CNM] adopte une décision accueillant ou rejetant le recours formé par le juge, en tenant compte des éléments visés au paragraphe 1. La décision du [CNM] quant au recours visé au paragraphe 5 ne doit pas être motivée. La décision du [CNM] n'est pas susceptible de recours. Jusqu'au moment de l'adoption de ladite décision, le juge ou le juge auxiliaire en cause s'acquitte de ses responsabilités existantes. »

19. L'article 82c de la loi sur les juridictions de droit commun prévoit ce qui suit :

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

20. L'article 107 de la loi sur les juridictions de droit commun est libellé comme suit :

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

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

21. L'article 109a de la loi sur les juridictions de droit commun prévoit ce qui suit :

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

2. La juridiction disciplinaire peut s'abstenir de procéder à ladite publication si elle n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs de la procédure disciplinaire ou si cela est nécessaire aux fins de protéger des intérêts privés légitimes. […] »

22. L'article 110 de la loi sur les juridictions de droit commun énonce ce qui suit :

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

(1) en première instance :

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

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

(2) en degré d'appel : [le Sąd Najwyższy (Cour suprême)], composé de deux juges de la chambre disciplinaire et d'un juré [du Sąd Najwyższy (Cour suprême)]. »

23. L'article 110a de la loi sur les juridictions de droit commun dispose ce qui suit :

« 1. Le ministre de la Justice confie la charge de juge d'une juridiction disciplinaire près une juridiction d'appel à un membre d'une juridiction de droit commun, justifiant d'une ancienneté d'au moins dix ans en tant que juge, après avoir consulté le [CNM]. »

24. Aux termes de l'article 112, paragraphe 3, de la loi sur les juridictions de droit commun :

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

25. L'article 112b de la loi sur les juridictions de droit commun est rédigé 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 dudit agent disciplinaire exclut l'intervention de tout autre agent disciplinaire dans cette affaire.

2. S'agissant de manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, ledit agent disciplinaire peut également être désigné parmi les procureurs visés par le 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, ledit ministre désigne à sa place un autre juge ou, s'agissant de manquements disciplinaires constitutifs d'infractions intentionnelles passibles de poursuites par le ministère public, un autre juge ou procureur.

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

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

26. Conformément à l'article 114 de la loi sur les juridictions de droit commun :

« 1. L'agent disciplinaire entreprend une enquête à la demande du ministre de la Justice, du président de la cour d'appel ou du président du tribunal de district, du collège de la cour d'appel ou de celui du tribunal de district, du [CNM], ainsi que de sa propre initiative, après avoir préalablement établi les circonstances requises aux fins de constater les éléments constitutifs d'un manquement disciplinaire. L'enquête doit être effectuée dans un délai de 30 jours à compter de la première mesure prise par l'agent disciplinaire.

[…]

9. Si l'agent disciplinaire n'identifie pas de motifs justifiant d'engager une procédure disciplinaire, à la demande de l'autorité compétente, il rend une décision portant refus d'ouverture de ladite procédure. Une copie de cette décision est signifiée à l'autorité qui a formé la demande d'ouverture de la procédure, au collège de la juridiction de district ou d'appel (respectivement), ainsi qu'à la personne mise en cause. L'on signifie également une copie de ladite décision au ministre de la Justice, qui peut y faire opposition dans un délai de 30 jours. Cette opposition équivaut à une obligation d'engager une procédure disciplinaire et les directives données par le ministre de la Justice quant à la suite de la procédure lient l'agent disciplinaire.

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

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

27. L'article 115a de la loi sur les juridictions de droit commun est rédigé comme suit :

« 1. Une absence injustifiée de la personne mise en cause (dûment informée) ou de son représentant lors d'une séance ou d'une audience ne suspend pas l'examen du dossier.

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

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

28. L'article 115b de la loi sur les juridictions de droit commun prévoit ce qui suit :

« 1. La juridiction disciplinaire peut prononcer une ordonnance lorsque, sur la base des éléments réunis par l'agent disciplinaire, elle juge que les circonstances de l'infraction et la culpabilité de la personne mise en cause ne soulèvent pas de doute et que l'imposition des peines visées à l'article 109, paragraphe 1, points 1 à 3, suffit.

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

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

29. L'article 115c de la loi sur les juridictions de droit commun énonce ce qui suit :

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

30. L'article 125 de la loi sur les juridictions de droit commun est libellé comme suit :

« Le [CNM], le premier président [du Sąd Najwyższy (Cour suprême)], ainsi que le ministre de la Justice peuvent solliciter la réouverture d'une procédure disciplinaire. »

31. L'article 126, paragraphe 1, de la loi sur les juridictions de droit commun prévoit ce qui suit :

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

32. Aux termes de l'article 129 de la loi sur les juridictions de droit commun :

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

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

3. En suspendant un juge de ses fonctions, la juridiction disciplinaire réduit de 25 à 50 % le montant de sa rémunération, pour la durée de cette même suspension ; cette disposition ne concerne pas les personnes visées dans le cadre d'une procédure en interdiction.

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

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

III. Les faits, la procédure au principal et les questions préjudicielles

33. L'affaire C-558/18 concerne un recours introduit par la ville de Łowicz, Pologne (ci-après la « municipalité ») contre le Skarb Państwa (Trésor public, Pologne), représenté par le Wojewoda Łódzki (voïvode de Łódź, Pologne) (ci-après le « Trésor public »), devant le Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cywilny (tribunal régional de Łódź, première division civile).

34. D'après la décision de renvoi, le recours concerne l'application de l'article 49 de l'ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (loi relative aux revenus des collectivités territoriales), du 13 novembre 2003 (Dz. U. de 2017, positions 1453, 2203 et 2260, et, de 2018, position 317). La municipalité soutient que, pendant les années 2005 à 2015, elle a reçu des dotations insuffisantes pour exécuter les missions qui lui avaient été confiées par le pouvoir central et réclame le paiement de 2 357 148 zlotys polonais (PLN) (environ 547 612 euros) pour couvrir ces frais. La juridiction de renvoi indique que le jugement qui sera rendu dans cette affaire sera probablement défavorable au Trésor public. Cette situation fait craindre à la juridiction de renvoi le fait que l'adoption d'une décision particulière déclenche l'ouverture de poursuites disciplinaires à l'encontre des membres de la formation de jugement dans cette affaire.

35. L'affaire C-563/18 concerne des poursuites pénales engagées par le Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku) [procureur général représenté par le Parquet national (initialement Parquet de district de Płock)] à l'encontre de VX, WW et XV (ci-après les « défendeurs ») devant le Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (tribunal régional de Varsovie, huitième division pénale, Pologne), présidé par le juge Igor Tuleya.

36. Conformément à la décision de renvoi, la procédure au principal concerne l'enquête menée par le Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku) [procureur général représenté par le Parquet national (initialement Parquet de district de Płock)] sur les activités des membres d'une organisation criminelle qui se livre notamment à des meurtres et à des enlèvements de personnes en vue d'obtenir une rançon en échange de leur libération. Les défendeurs ont reconnu les infractions qui leur étaient reprochées et ont demandé à bénéficier du statut de témoin repenti en raison de leur coopération avec les autorités répressives. Par conséquent, la juridiction de renvoi indique qu'elle va devoir décider si elle applique la réduction de peine extraordinaire conformément à l'article 60, paragraphes 3 à 5, du code pénal polonais. L'application d'une peine aussi réduite fait craindre à la juridiction de renvoi que l'adoption d'une décision particulière déclenche l'ouverture de poursuites disciplinaires à l'encontre des membres de la formation de jugement, et en particulier du juge Igor Tuleya.

37. Les juridictions de renvoi ont des doutes sur la compatibilité du nouveau régime disciplinaire des juges polonais avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE[10]. Elles relèvent que, à la suite de certaines modifications apportées au système de la procédure disciplinaire à l'égard des juges par la loi sur la Cour suprême de 2017, lue en combinaison avec la loi sur le CNM et la loi sur les juridictions de droit commun, le ministre de la Justice, qui est également le procureur général, a acquis une influence décisive sur l'engagement et le déroulement des procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Les juridictions de renvoi considèrent que le modèle de procédure disciplinaire adopté pourrait faire des juridictions disciplinaires un instrument d'éviction de personnes prononçant des décisions que les autorités désapprouvent, et le risque d'ouverture d'une procédure disciplinaire causée par le prononcé d'un jugement pourrait avoir un effet dissuasif sur les juges, ce qui constituerait alors une menace directe pour l'indépendance des juges et ferait naître le risque d'exploitation de la justice à des fins politiques. À cet égard, les juridictions de renvoi formulent, entre autres, les observations exposées ci-dessous.

38. Premièrement, les juges siégeant à la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) nouvellement créée qui examine les affaires disciplinaires concernant les juges, sont nommés par le président de la République sur proposition du CNM. Or, les membres du CNM sont actuellement élus par les autorités législatives, de sorte que son personnel est le reflet des choix politiques du parti au pouvoir en Pologne. Cette situation est confirmée par le choix des candidats aux fonctions de juge

10 Elles font en particulier référence aux arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), et du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

au sein de la chambre disciplinaire, ce qui fait naître des craintes quant à la régularité et à l'impartialité des procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Le CNM est également devenu un organe quasi disciplinaire, appelé à connaître des recours contre les décisions des présidents de juridictions portant transfert de juges vers une autre formation de jugement.

39. Par ailleurs, le ministre de la Justice nomme directement les juges disciplinaires actifs auprès des juridictions d'appel, et les dispositions en vigueur imposent aux juges l'obligation d'exercer les fonctions de membres de la juridiction disciplinaire, puisque le refus par un juge d'exercer ces fonctions expose ce dernier au risque de faire l'objet d'une procédure disciplinaire. Le ministre de la Justice nomme également l'agent disciplinaire pour les juges siégeant au sein des juridictions de droit commun, ainsi que ses deux adjoints, ce qui lui donne de l'influence sur l'engagement de poursuites disciplinaires à l'encontre des juges. Un nouvel organe a été créé, sous le nom d'agent disciplinaire du ministre de la Justice, qui est nommé par le ministre de la Justice pour traiter certaines affaires concernant des juges et qui jouit d'un statut privilégié puisque sa désignation par le ministre de la Justice exclut l'intervention de tout autre agent dans une affaire disciplinaire donnée. Le ministre de la Justice peut s'opposer à la décision d'un agent disciplinaire de ne pas engager de procédure, auquel cas la procédure peut se poursuivre sans cadre temporel défini.

40. La réduction des garanties procédurales dans le cadre de la procédure disciplinaire à l'égard des juges suscite également des inquiétudes. En particulier, une juridiction disciplinaire peut mener une procédure en dépit de l'absence justifiée de la personne mise en cause ou de son représentant. Il est également possible de prononcer des ordonnances ou d'utiliser des éléments de preuve obtenus par des voies délictueuses à l'encontre d'un juge ; la définition des infractions qui peuvent être reprochées à un juge est imprécise, et le ministre de la Justice peut solliciter une réouverture de la procédure disciplinaire dans certaines affaires, ce qui signifie que le prononcé d'un jugement par la juridiction disciplinaire ne fait pas obstacle à l'engagement ultérieur de la responsabilité du juge mis en cause pour un même fait.

41. Les juridictions de renvoi relèvent que le nouveau régime disciplinaire des juges et les dispositions de la loi sur la Cour suprême de 2017 et celles de la loi sur le CNM et de la loi sur les juridictions de droit commun citées dans les décisions de renvoi revêtent une importance décisive pour les décisions rendues dans les affaires au principal puisque ces décisions peuvent entraîner, pour les juges appelés à se prononcer dans ces affaires, des sanctions disciplinaires fondées sur des considérations politiques et mises en œuvre sur la base de ces lois polonaises. Elles considèrent que cela porte atteinte à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et que c'est pour cette raison que l'interprétation de cette disposition du traité est essentielle pour leur permettre de statuer. Les juridictions de renvoi estiment également que l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est pertinente dans la procédure au principal puisque l'article 267 TFUE leur laisse une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est nécessaire pour statuer sur les recours au principal, et que les dispositions de droit polonais relatives aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges ont une importance réelle, et pas seulement hypothétique, pour la solution des litiges.

42. Les juridictions de renvoi ajoutent qu'elles sont des juridictions européennes, car les affaires relevant des domaines couverts par le droit de l'Union au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE relèvent de leur compétence.

43. C'est dans ce contexte que le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź) a décidé de surseoir à statuer dans l'affaire C-558/18 et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit-il être interprété en ce sens que l'obligation d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, obligation qui découle de la disposition susmentionnée, fait obstacle à des dispositions qui augmentent considérablement le risque d'atteinte à la garantie d'une procédure disciplinaire indépendante à l'égard des juges en Pologne, en raison :

1) d'une influence politique sur le déroulement des procédures disciplinaires ;

2) de la naissance d'un risque d'exploitation du régime disciplinaire aux fins du contrôle politique du contenu des décisions judiciaires ; et

3) de la possibilité de l'utilisation, dans le cadre des procédures disciplinaires contre les juges, d'éléments de preuve obtenus par des voies délictueuses ? »

44. Dans l'affaire C-563/18, le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie) a également décidé de surseoir à statuer et d'adresser la question préjudicielle suivante à la Cour :

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

IV. Événements faisant suite aux demandes de décision préjudicielle

45. Conformément à l'article 24 des recommandations de la Cour[11], les juridictions de renvoi ont présenté des courriers complétant leurs demandes de décision préjudicielle pour informer la Cour d'événements survenus à la suite du dépôt de ces demandes.

46. Concernant l'affaire C-558/18, la juridiction de renvoi a notamment indiqué, d'après la première lettre du 7 décembre 2018, que l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun avait cité à comparaître en qualité de témoin la juge Ewa Maciejewska, laquelle avait présenté la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-558/18, lors d'une audition du 20 septembre 2018 « concernant la restriction de l'indépendance juridictionnelle de la présidente de la formation de jugement » dans l'affaire au principal. Cet agent disciplinaire a également demandé au président du Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź) des informations au sujet du nombre de demandes de paiement dirigées contre le Trésor public et inscrites au rôle de la première division civile du Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź) pour la période allant du mois de janvier 2015 au 31 août 2018, et de la liste des affaires de ce type attribuées à la chambre de M[me] Maciejewska, avec une indication du contenu des décisions prononcées, y compris les numéros des affaires dans lesquelles figurait la motivation des jugements.

11 Le passage pertinent du point 24 des recommandations de la Cour est rédigé comme suit : « La procédure préjudicielle présupposant qu'un litige soit effectivement pendant devant la juridiction de renvoi, il appartient à cette dernière d'avertir la Cour de tout incident procédural susceptible d'avoir une incidence sur sa propre saisine et, en particulier, de tout désistement, règlement à l'amiable du litige ou autre incident conduisant à une extinction de l'instance. »

47. Conformément à la seconde lettre du 11 décembre 2018, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-558/18 a indiqué que l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun avait demandé à la juge Ewa Maciejewska de déposer « une déclaration écrite […] portant sur un excès juridictionnel potentiel, consistant à amener la [juridiction de renvoi] à procéder au dépôt d'une question préjudicielle, en contradiction avec les conditions de l'article 267 [TFUE] ».

48. Concernant l'affaire C-563/18, la juridiction de renvoi a notamment indiqué, d'après la première lettre du 30 octobre 2018, que le juge Igor Tuleya participait à six séries de procédures menées par l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun, dont l'une d'elles concernait les motifs justifiant le dépôt, par les juridictions de renvoi, des demandes de décision préjudicielle dans les affaires C-558/18 et C-563/18.

49. Conformément à la seconde lettre du 12 décembre 2018, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-563/18 a notamment indiqué que le juge Igor Tuleya participait à sept séries de procédures menées par l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun et qu'il avait reçu une demande émanant de l'adjoint de cet agent de déposer « une déclaration écrite portant sur un excès juridictionnel potentiel, consistant à amener la [juridiction de renvoi] à procéder au dépôt d'une question préjudicielle, en contradiction avec les conditions de l'article 267 [TFUE] ».

V. La procédure devant la Cour

50. Par décision de la Cour, les présentes affaires ont été jointes aux fins des procédures écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

51. Par ordonnance du 1er octobre 2018 [12], le président de la Cour a rejeté les demandes formulées par les juridictions de renvoi de soumettre les présentes affaires à la procédure accélérée conformément à l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.

52. Par une décision du 12 novembre 2018, le président de la Cour a accordé aux présentes affaires un traitement prioritaire en application de l'article 53, paragraphe 3, du règlement de procédure.

53. Des observations écrites ont été présentées sur les questions posées dans les présentes affaires par le Trésor public – voïvode de Łódź, le Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (initialement Prokuratura Regionalna w Łodzi) [procureur général représenté par le Parquet national, Pologne (initialement Parquet de district de Łódź, Pologne)], et le Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku) [procureur général représenté par le Parquet national (initialement Parquet de district de Płock)] (ci-après le « procureur général »), la République de Pologne, la République de Lettonie, le gouvernement néerlandais et la Commission.

54. Le procureur général, le Rzecnik Praw Obywatelskich (commissaire aux droits de l'homme, Pologne), la République de Pologne, l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 18 juin 2019 [13].

12 Miasto Łowicz et Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 et C-563/18, non publié, EU:C:2018:923).

13 Bien que la chambre disciplinaire ne soit pas partie à la procédure au principal et ne puisse donc pas participer à la présente affaire, conformément au règlement de procédure de la Cour, le président de la Cour, par décision du 14 juin 2019, a accepté un document présenté par la République de Pologne, émanant de la chambre disciplinaire, à savoir la résolution nº 8 de l'assemblée des juges de la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) du 4 juin 2019, fixant la position de cette chambre sur les présentes affaires (voir notes 17 et 30 des présentes conclusions).

VI. Résumé des observations des parties

A. Objections d'ordre procédural

55. Le Trésor public et la République de Pologne soutiennent que les litiges au principal ont le caractère de situations purement internes et ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union. Le Trésor public souligne que l'article 19, paragraphe 1, TUE n'a aucun lien avec la procédure au principal et qu'aucune des exceptions relatives à des situations internes dans la jurisprudence ne justifie la compétence de la Cour en l'espèce [14].

56. La République de Pologne, à laquelle s'est associé le procureur général, soutient, entre autres, que les règles relatives aux procédures disciplinaires à l'égard des juges relèvent de la compétence des États membres, raison pour laquelle le droit de l'Union ne s'applique pas à leur appréciation. Selon la République de Pologne, on ne peut pas déduire de l'article 19, paragraphe 1, TUE des normes spécifiques relatives aux procédures disciplinaires. La République de Pologne a souligné lors de l'audience que, en vertu de la jurisprudence de la Cour [15], les mesures prises par les États membres devaient relever effectivement, et non potentiellement, des domaines couverts par le droit de l'Union visés à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Le procureur général a ajouté que la compétence des États membres en matière d'organisation de la justice n'avait pas été modifiée par le traité de Lisbonne, ainsi que l'a rappelé le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle, Allemagne) dans son arrêt Lisbonne [16].

57. Bien que ne soulevant pas d'objection formelle, la Commission relève, par souci d'exhaustivité, que la procédure au principal ne relève pas des domaines couverts par le droit de l'Union au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Elle souligne que, en ce qui concerne l'affaire C-558/18, l'exercice de missions dans le domaine de l'administration publique n'est pas couvert par le droit de l'Union et, en particulier, qu'il ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. De même, en ce qui concerne l'affaire C-563/18, la Commission soutient que l'affaire au principal concerne le droit pénal polonais et, en particulier, qu'elle ne relève ni de l'article 4, sous b), de la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil, du 24 octobre 2008, relative à la lutte contre la criminalité organisée (JO 2008, L 300, p. 42), ni de l'article 7, paragraphe 4, de la directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO 2016, L 65, p. 1).

58. Le Trésor public, le procureur général, la République de Pologne et la Commission font valoir que les questions préjudicielles sont irrecevables parce qu'elles sont hypothétiques et qu'elles n'ont aucun lien avec la procédure au principal [17].

59. Le Trésor public, le procureur général et la République de Pologne affirment que les juridictions de renvoi omettent, entre autres, d'indiquer les raisons justifiant d'examiner la question de l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE ou le lien entre cette disposition du droit de l'Union et la législation nationale applicable dans l'affaire au principal, comme le requièrent la jurisprudence, l'article 94 du règlement de procédure de la Cour et ses recommandations.

14 Le Trésor public fait notamment référence aux arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360) ; du 5 décembre 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 et C-202/04, EU:C:2006:758), et du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 La République de Pologne a fait référence, en particulier, aux arrêts du 29 mai 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, point 16), et du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, points 39 et 40).

16 BVerfG, arrêt du 30 juin 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

17 Je note que dans, dans la résolution fixant sa position sur les présentes affaires (voir note 13 des présentes conclusions), la chambre disciplinaire affirme, entre autres, que les questions préjudicielles sont irrecevables et sans objet au motif qu'elles se posent dans des affaires qui n'ont aucun lien avec le droit de l'Union et qu'elles sont abstraites et hypothétiques, puisqu'elles concernent non pas les litiges au principal, mais l'organisation judiciaire d'un État membre, laquelle relève de la compétence exclusive de cet État membre.

60. Le Trésor public, le procureur général et la République de Pologne ajoutent que la réponse de la Cour n'est pas nécessaire à la solution des litiges au principal puisque ceux-ci n'ont rien à voir avec le régime disciplinaire en Pologne et que les juges concernés ne font actuellement l'objet d'aucune procédure disciplinaire. Selon eux, les renvois portent sur les craintes subjectives des juges liées à l'engagement d'éventuelles procédures disciplinaires, qui sont des événements hypothétiques, et la Cour a eu à connaître de situations similaires dans les arrêts Falciola [18] et Nour [19], qui l'ont amenée à rejeter les questions posées. Ils affirment également que, si les juridictions nationales pouvaient soumettre des questions sans rapport avec les litiges au principal, cela porterait atteinte à l'objet de la procédure préjudicielle. Le Trésor public souligne que la jurisprudence de la Cour [20] assouplissant la condition relative à la pertinence de la question préjudicielle pour résoudre le litige au principal est inapplicable aux présentes espèces.

61. La République de Pologne et la Commission soulignent que le fait que les juridictions de renvoi puissent statuer sur des questions concernant l'application ou l'interprétation du droit de l'Union n'est pas suffisant pour établir la recevabilité des questions préjudicielles, puisqu'elles doivent être pertinentes et nécessaires à la résolution des litiges pendants devant les juridictions de renvoi. Le procureur général et la Commission ajoutent que les présentes espèces se distinguent de l'affaire Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21] en ce que, dans ce cas, l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE était pertinente pour résoudre le litige au principal.

62. La Commission soutient que l'article 19, paragraphe 1, TUE n'est pas pertinent pour l'objet des litiges au principal ni pour une éventuelle question préalable (quaestio in limine litis) relative à ces litiges. Elle considère que la réponse de la Cour reviendrait à émettre un avis consultatif sur des questions générales ou hypothétiques et outrepasserait les limites du dispositif de coopération prévu à l'article 267 TFUE, tel que défini par la jurisprudence [22]. Elle reconnaît que les préoccupations des juridictions de renvoi quant à la possibilité qu'elles puissent faire l'objet de procédures disciplinaires ne peuvent être écartées, mais considère que cette circonstance ne change rien au fait que les questions préjudicielles sont irrecevables. Lors de l'audience, la Commission a souligné que les juridictions de renvoi n'avaient cité aucun élément qui les amènerait à prendre une décision à la suite d'une réponse donnée par la Cour sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE.

63. Le commissaire polonais aux droits de l'homme et l'Autorité de surveillance de l'AELE soutiennent que les questions préjudicielles sont recevables.

64. Le commissaire polonais aux droits de l'homme soutient que la jurisprudence Faciola [23] n'est pas applicable aux présentes espèces, puisqu'elle a été rendue avant l'introduction de l'article 19, paragraphe 1, TUE dans les traités. Il affirme qu'il existe un élément du droit de l'Union dans les présentes affaires tenant essentiellement à la nécessité de garantir l'effet utile de l'article 19, paragraphe 1, TUE et de la procédure préjudicielle visée à l'article 267 TFUE. Il découle de l'arrêt Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24] que la protection de l'indépendance des juges visée à l'article 19, paragraphe 1, TUE est déclenchée dès que le législateur national saisit une juridiction de questions concernant le droit de l'Union, et s'étend à toute l'activité judiciaire de la juridiction nationale, de façon à ne pas priver cette disposition d'effet utile. Il considère également que les juges

18 Ordonnance du 26 janvier 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 Ordonnance du 25 mai 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 Le Trésor public renvoie aux arrêts du 16 décembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), et du 17 février 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 Arrêt du 27 février 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 La Commission renvoie, en particulier, aux arrêts du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400), et du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

23 Ordonnance du 26 janvier 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Arrêt du 27 février 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, point 40).

protégés par l'article 19, paragraphe 1, TUE doivent être en mesure d'engager la procédure de renvoi préjudiciel sans courir le moindre risque, et que l'absence de ces garanties constitue, en soi, un élément du droit de l'Union dans les présentes affaires, indépendamment du fait que les juges de renvoi aient fait l'objet d'une enquête.

65. Le commissaire polonais aux droits de l'homme ajoute que les questions préjudicielles ne revêtent pas un caractère hypothétique et que la réponse de la Cour est nécessaire pour permettre aux juridictions de renvoi de statuer dans le cadre de la protection de l'indépendance des juges conférée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Il souligne que, si les juges ne pouvaient soulever la question de l'indépendance judiciaire que dans les procédures disciplinaires engagées à leur encontre, cela serait incompatible avec l'arrêt Unibet [25], dans lequel la Cour a jugé que le fait d'invoquer la non-conformité du droit national avec le droit de l'Union lorsque le justiciable s'expose à certaines sanctions ne suffisait pas pour lui assurer une protection juridictionnelle effective.

66. L'Autorité de surveillance de l'AELE relève que, en vertu de l'arrêt Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26], l'indépendance des juges est indivisible. Selon elle, les juridictions nationales agissent à tout moment en tant que juridictions de l'Union et pas uniquement lorsqu'elles statuent dans des affaires concernant le droit de l'Union. Ainsi affirme-t-elle que les présentes affaires sont recevables puisqu'elles soulèvent manifestement une question de droit de l'Union concernant les exigences relatives à l'indépendance des juges qui s'imposent aux juridictions nationales.

B. Sur le fond

67. Le commissaire polonais aux droits de l'homme fait observer que les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative. Il soutient que, eu égard à la jurisprudence de la Cour [27], les mesures disciplinaires polonaises ne garantissent pas la protection des juges contre le contrôle abusif des autorités exécutives. Il affirme notamment que le ministre de la Justice nomme des juges membres des juridictions disciplinaires au sein des juridictions d'appel pour un mandat à durée déterminée, mais que ce mandat expire lorsque le juge fait l'objet de sanctions disciplinaires, et qu'il est arrivé que des juges refusant d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre d'un autre juge fassent à leur tour l'objet d'une procédure disciplinaire. Il souligne également que le ministre de la Justice nomme l'agent disciplinaire pour les juges siégeant dans les juridictions de droit commun ainsi que ses deux adjoints, et qu'il peut s'opposer à la décision de refus d'un agent disciplinaire d'ouvrir une procédure disciplinaire, ce qui se traduit par la nécessité d'engager une procédure disciplinaire, étant entendu que les instructions du ministre de la Justice sur le déroulement d'une telle procédure lient cet agent.

68. En outre, selon le commissaire polonais aux droits de l'homme, le ministre de la Justice peut nommer l'agent disciplinaire du ministre de la Justice, ce qui empêche d'autres agents disciplinaires d'agir et équivaut à une obligation d'engager la procédure disciplinaire. Il affirme que la procédure disciplinaire peut être engagée sans cadre temporel défini, ce qui contrevient à l'obligation de statuer dans un délai raisonnable, et que le ministre de la Justice peut demander la réouverture de procédures disciplinaires, ce qui permet de réprimander un juge pour les mêmes manquements dans le cas où de nouveaux éléments de fait ou de preuve seraient produits.

25 Arrêt du 13 mars 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, points 62 et 64).

26 Arrêt du 27 février 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, points 37 et 40).

27 Le commissaire polonais aux droits de l'homme a fait référence à l'arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67).

69. Le commissaire polonais aux droits de l'homme évoque également l'absence des garanties nécessaires aux droits de la défense des juges dans les procédures disciplinaires. En particulier, il affirme que la juridiction disciplinaire peut statuer en l'absence justifiée du juge mis en cause et de son représentant, et indique, en renvoyant à l'article 115c de la loi sur les juridictions de droit commun, que l'utilisation d'éléments de preuve obtenus pour les besoins d'une procédure pénale n'est pas justifiée dans les procédures disciplinaires concernant les manquements professionnels des juges. Selon lui, certains aspects du régime disciplinaire sont également problématiques, comme le recours à des juges non professionnels au sein de la chambre disciplinaire, puisque des connaissances juridiques sont requises pour trancher les affaires disciplinaires, ainsi que le fait que le président de la chambre disciplinaire désigne la juridiction disciplinaire de première instance, ce qui soulève des doutes quant au point de savoir si cette juridiction est un tribunal établi par la loi.

70. Le procureur général soutient que le régime disciplinaire des juges respecte les garanties d'indépendance judiciaire énoncées dans la jurisprudence de la Cour [28] ainsi que les normes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme [29]. En particulier, il souligne que le ministre de la Justice peut engager des procédures disciplinaires et s'opposer à une décision refusant d'ouvrir une telle procédure, mais qu'il ne peut pas déterminer l'issue de la procédure ni sanctionner un juge. Selon lui, les réformes du régime disciplinaire entreprises par la République de Pologne visent à renforcer l'obligation pour les juges de rendre des comptes. Lors de l'audience, il a souligné qu'il n'y avait pas de responsabilité disciplinaire des juges quant au contenu de leurs décisions et que personne n'avait encore fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour avoir présenté une demande de décision préjudicielle ; la procédure d'enquête impliquant les juges dans les présentes espèces était différente et avait pour but de déterminer pourquoi les renvois étaient identiques.

71. La République de Pologne soutient que le système juridique polonais ne contient aucune disposition qui porte atteinte aux garanties d'une procédure disciplinaire indépendante à l'égard des juges ou qui augmente le risque d'atteintes à ces garanties. Elle considère que les demandes portent sur des mesures qui n'existent pas en Pologne et qu'elles ont un caractère hypothétique puisqu'elles n'indiquent pas quelles garanties concrètes ont été violées ni comment elles l'ont été. Par ailleurs, la République de Pologne affirme qu'il est difficile de répondre aux allégations formulées dans les demandes dans la mesure où elles consistent en un exposé sélectif de certaines dispositions du droit polonais portant sur la procédure disciplinaire, cet exposé étant mêlé à des assertions subjectives, dont l'objectif est de formuler une critique générale de la réforme du système judiciaire en Pologne.

72. La République de Pologne relève, entre autres, que ni le ministre de la Justice ni aucun autre organe du pouvoir exécutif ne statuent dans aucune procédure disciplinaire, ni n'appliquent de sanctions disciplinaires à l'égard des juges. Elle souligne que, conformément aux articles 110 et 110a de la loi sur les juridictions de droit commun, ce sont les juridictions disciplinaires auprès des cours d'appel qui statuent dans les procédures disciplinaires engagées à l'égard des juges des juridictions de droit commun et que, dans certains cas, c'est la chambre disciplinaire qui statue. Selon la République de Pologne, les juges de la chambre disciplinaire sont désignés, conformément à l'article 179 de la Constitution polonaise, par le Président de la République, et le ministre de la Justice, sur avis du CNM, attribue la fonction de magistrat disciplinaire près la cour d'appel pour un mandat de six ans, parmi les juges des juridictions de droit commun qui possèdent au moins dix ans d'ancienneté en

28 Le procureur général a fait référence à l'arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67).

29 Le procureur général a fait référence aux arrêts de la Cour EDH, 25 septembre 2018, Denisov c. Ukraine, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, et 9 janvier 2013, Oleksandr Volkov c. Ukraine, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211.

qualité de juges et, à ce titre, parmi des juges nommés à ce poste conformément à la Constitution polonaise. Elle considère que les juges qui statuent en matière de responsabilité disciplinaire à l'égard des juges bénéficient des garanties formelles d'indépendance [30], dont la nomination pour une durée indéterminée, l'inamovibilité, l'immunité, la rémunération et l'obligation de rester apolitique [31].

73. La République de Pologne souligne que ni le ministre de la Justice ni aucun autre politicien n'exercent d'influence sur les juridictions disciplinaires, ni sur les juges qui y siègent, notamment car : premièrement, ils ne déterminent pas la composition des juridictions disciplinaires qui, conformément à l'article 111 de la loi sur les juridictions de droit commun, est déterminée par tirage au sort, à partir d'une liste des juges d'une juridiction donnée ; deuxièmement, ils ne peuvent adresser aucune ligne directrice aux juges siégeant dans les juridictions disciplinaires ; troisièmement, ils ne peuvent pas révoquer les juges des juridictions disciplinaires ; quatrièmement, ils ne peuvent pas dessaisir un juge d'une juridiction disciplinaire, et cinquièmement, ils n'ont pas de droit de regard sur l'activité des juridictions disciplinaires.

74. La République de Pologne reconnaît que le ministère de la Justice jouit de certaines prérogatives quant à l'ouverture de la procédure disciplinaire puisqu'il peut exiger qu'un agent disciplinaire ouvre une enquête, fasse opposition à la décision de cet agent refusant d'engager une procédure disciplinaire, ou désigne un agent disciplinaire du ministre de la Justice afin de traiter une affaire déterminée. Cela étant, la République de Pologne souligne que le ministre de la Justice exerce une influence indirecte, principalement en s'opposant à la décision de refus d'engager une procédure disciplinaire, et n'a pas d'influence sur l'issue de la procédure engagée par les agents disciplinaires ni sur la décision de la juridiction disciplinaire. Lors de l'audience, la République de Pologne a déclaré que l'agent disciplinaire du ministre de la Justice était nommé lorsque la situation requérait de se concentrer sur une procédure, et que cet organe avait été créé pour alléger la charge de travail des agents disciplinaires et traiter des affaires nées de circonstances juridiques et factuelles complexes.

75. La République de Pologne soutient que les juges bénéficient des garanties procédurales que comporte le droit à un procès équitable dans une procédure disciplinaire. Il affirme que les affaires sont traitées par une juridiction agissant en application de la loi sur les juridictions de droit commun, que les juges appelés à statuer sont soumis aux garanties d'impartialité et d'indépendance, et que les procédures disciplinaires sont publiques en vertu de l'article 116, paragraphe 1, de la loi sur les juridictions de droit commun. La République de Pologne souligne que la procédure disciplinaire respecte les principes d'égalité des armes et ne bis in idem, que la personne mise en cause peut désigner un défenseur parmi les juges, les procureurs, les avocats ou les conseillers juridiques, et que, en cas de maladie, elle a droit à un défenseur commis d'office conformément à l'article 113, paragraphes 1 et 2, de la loi sur les juridictions de droit commun ; le juge bénéficie également de la présomption d'innocence et peut interjeter appel de la décision de la juridiction disciplinaire statuant en première instance, lequel doit être examiné dans un délai de deux mois à compter de son dépôt, en application de l'article 121 de la loi sur les juridictions de droit commun. Selon la République de Pologne, la définition des infractions disciplinaires visées à l'article 107 de la loi sur les juridictions de droit commun est restée inchangée pendant de nombreuses années et garantit la flexibilité et la prévisibilité nécessaires. Lors de l'audience, la République de Pologne a souligné que les juges n'engageaient pas leur responsabilité disciplinaire quant au contenu des jugements.

30 Je note que, dans la résolution fixant sa position sur les présentes affaires (voir note 13 des présentes conclusions), la chambre disciplinaire soutient notamment que les juges de la chambre disciplinaire bénéficient de toutes les garanties d'indépendance, en vertu des mêmes règles que d'autres chambres du Sąd Najwyższy (Cour suprême), et que cette chambre respecte toutes les exigences prévues par le droit de l'Union pour garantir la protection juridictionnelle effective des requérants, y compris dans les affaires disciplinaires concernant des juges.

31 La République de Pologne fait référence à l'article 178, paragraphes 2 et 3, et aux articles 179, 180 et 181 de la Constitution polonaise.

76. Concernant les courriers présentés par les juridictions de renvoi pour compléter leurs demandes de décision préjudicielle, la République de Pologne déclare que l'agent disciplinaire pour les juges siégeant dans les juridictions de droit commun a répondu aux informations contenues dans ces courriers par un communiqué « sur les procédures d'enquêtes avec la participation des juges Ewa Maciejewska et Igor Tuleya, corrélées au dépôt de questions préjudicielles auprès de la Cour de justice de l'Union européenne » [32]. La République de Pologne affirme que, d'après le communiqué, le but de la procédure était de déterminer si un juge avait tenté d'exercer une influence sur les juges de renvoi afin de s'immiscer dans le contenu des jugements rendus dans les affaires dans le cadre desquelles ces questions étaient posées. La République de Pologne déclare qu'une faute disciplinaire a été suspectée, car les décisions de renvoi étaient pratiquement identiques. La République de Pologne ajoute que, compte tenu de l'absence de faute disciplinaire, l'agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun a clos l'enquête et que, dans cette procédure, les juges concernés avaient le statut de témoins et non de mis en cause. Par ailleurs, la République de Pologne souligne que ces juges ne font actuellement l'objet d'aucune procédure disciplinaire et qu'ils ont seulement été entendus en qualité de témoins dans des affaires concernant d'autres juges.

77. La République de Lettonie propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles précisant que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens qu'un État membre a l'obligation de veiller à ce que le régime disciplinaire des juges respecte les garanties d'indépendance de ces derniers. Elle souligne qu'un tel régime doit respecter ces garanties énoncées dans la jurisprudence de la Cour [33], à l'instar du régime disciplinaire letton. Elle fait observer que les décisions de justice n'engagent pas, en principe, la responsabilité disciplinaire des juges et que seul un manquement flagrant et inexcusable peut leur être imputé à ce titre [34]. Elle souligne le lien entre l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs ainsi que l'état de droit tels qu'ils sont reconnus, entre autres, dans la législation lettone et celle de l'Union [35].

78. Le Royaume des Pays-Bas propose de répondre aux questions préjudicielles par l'affirmative [36]. Il considère que, en vertu de la jurisprudence de la Cour [37], des mesures nationales qui, ainsi que l'ont expliqué les juridictions de renvoi, impliquent ou permettent une influence politique des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et risquent d'être utilisées en vue d'exercer un contrôle politique sur le contenu des décisions judicaires portent atteinte au principe de l'indépendance des juges visé à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

32 NR DSPS 713-53/18 du 17 décembre 2018, disponible sur http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf.

33 La République de Lettonie fait référence à l'arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67).

34 La République de Lettonie cite notamment la Commission de Venise, la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, l'avis conjoint n° 755/2014, du 24 mars 2014, sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova [CDL-AD(2014)006], et l'avis de la Commission de Venise n° 825/2015, du 21 décembre 2015, sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « L'Ex-République yougoslave de Macédoine » [CDL-AD(2015)042].

35 La République de Lettonie fait référence, en particulier, à l'arrêt de la Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) du 18 janvier 2010, n° 2009-11-01, ainsi qu'aux arrêts 19 septembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587) ; du 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), et du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 Dans leurs observations écrites, le Royaume des Pays-Bas fait observer qu'il ne prend pas position sur le point 3 de la question préjudicielle dans l'affaire C-558/18, relatif à la possibilité de l'utilisation, dans le cadre des procédures disciplinaires contre les juges, de preuves obtenues par des voies délictueuses au motif qu'ils n'ont pas suffisamment d'éléments pour y répondre.

37 Le Royaume des Pays-Bas cite l'arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire), (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, points 48 à 54 et 63 à 67).

79. L'Autorité de surveillance de l'AELE souligne l'importance de l'indépendance des juges aux fins du respect de l'état de droit, tel que reconnu au sein de l'ordre juridique de l'Espace économique européen et de l'Union [38]. Elle exprime sa crainte que, au regard de la jurisprudence de la Cour [39], un certain nombre d'éléments du régime disciplinaire polonais applicable aux juges soient incompatibles avec les exigences relatives à l'indépendance des juges. Ces éléments sont les suivants : premièrement, l'infraction disciplinaire constituée par le manquement professionnel n'est pas clairement définie ; deuxièmement, il semble y avoir un lien entre la partie responsable de la procédure disciplinaire et le pouvoir exécutif en ce qui concerne la composition de la chambre disciplinaire et la désignation d'agents disciplinaires par le pouvoir exécutif pour l'examen des affaires, ainsi qu'en ce qui concerne l'issue des enquêtes ; troisièmement, l'utilisation d'éléments de preuve obtenus pour les besoins d'une procédure pénale ou le contrôle opérationnel effectué dans les procédures disciplinaires ; quatrièmement, l'indépendance de la chambre disciplinaire suscite des inquiétudes ; et, cinquièmement, les sanctions disciplinaires sont sévères et les procédures peuvent être rouvertes à l'encontre des juges mis en cause.

80. L'Autorité de surveillance de l'AELE soutient qu'il faut tenir compte de l'ensemble des changements apportés à la législation relative au système judiciaire en Pologne et que, si l'on envisageait chaque changement séparément sans prendre en compte les effets cumulés, on risquerait de ne pas prêter suffisamment attention à l'impact total de ce qui semble être une série de mesures coordonnées. Elle souligne également que le fait que les juridictions de renvoi aient été appelées à produire des déclarations écrites concernant les questions préjudicielles a un effet dissuasif.

81. Lors de l'audience, la Commission a fait valoir à titre subsidiaire que, en vertu de la jurisprudence de la Cour [40], le système disciplinaire en Pologne était contraire au principe d'indépendance des juges car il n'offrait pas les garanties nécessaires permettant d'éviter le risque d'exploitation du régime disciplinaire aux fins du contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. C'est pourquoi la Commission a déclaré qu'elle engageait une procédure d'infraction au titre de l'article 258 TFUE au motif que le nouveau régime disciplinaire des juges était incompatible avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu en combinaison avec l'article 47 de la Charte [41].

82. Pour résumer ses allégations dans le cadre de cette procédure, la Commission fait notamment valoir que : premièrement, la réglementation polonaise permet d'engager la responsabilité disciplinaire des juges des juridictions de droit commun au titre du contenu de leurs jugements, y compris des demandes de décision préjudicielle ; deuxièmement, la chambre disciplinaire ne satisfait pas aux exigences d'indépendance des juges imposées par le droit de l'Union, ce qui a fait l'objet des affaires jointes pendantes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ordonnance du 26 novembre 2018, A.K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (EU:C:2018:977) ; troisièmement, le régime disciplinaire polonais ne garantit pas qu'un tribunal établi par la loi statuera en première instance dans les procédures disciplinaires à l'égard d'un juge d'une juridiction de droit commun puisque le président de la chambre disciplinaire détermine, ponctuellement et de façon discrétionnaire, la juridiction disciplinaire qui sera saisie, et, quatrièmement, les droits procéduraux des juges faisant l'objet de procédures disciplinaires sont limités puisque ce régime ne garantit plus que les affaires seront traitées dans un délai raisonnable et qu'il porte atteinte aux droits de la défense des juges mis en cause.

38 L'Autorité de surveillance de l'AELE cite notamment la décision de la Cour AELE du 14 février 2017, Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16 ; et les arrêts du 19 septembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), et du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 L'Autorité de surveillance de l'AELE cite l'arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67).

40 La Commission fait référence à l'arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances dans le système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67).

41 Communiqué de presse – État de droit : la Commission lance une procédure d'infraction pour protéger les juges de [la République de] Pologne du contrôle politique, 3 avril 2019, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm.

VII. Analyse

83. Je suis parvenu à la conclusion que les demandes de décision préjudicielle dans les présentes affaires sont irrecevables parce que la Cour ne détient pas suffisamment d'éléments de fait et de droit pour déterminer s'il y a eu violation de l'obligation incombant aux États membres de garantir l'indépendance des juges au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

84. Plus précisément, l'absence d'explications dans les décisions de renvoi concernant le lien entre les mesures en question prises par l'État membre et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, qui est contraire aux exigences visées à l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour, a amené les juridictions de renvoi à poser des questions générales. Une réponse de la Cour à ces questions constituerait donc un avis consultatif, ce qui est interdit par l'article 267 TFUE.

85. Mon analyse est divisée en deux parties. Premièrement, dans la section A, je déterminerai si la situation des affaires au principal relève du champ d'application matériel du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Deuxièmement, dans la section B, je procéderai à une appréciation de la recevabilité des demandes de décision préjudicielle. La discussion qui interviendra dans la section B fera apparaître de manière évidente les raisons pour lesquelles il n'y a pas suffisamment d'informations dans le dossier pour procéder à une analyse de fond sur le point de savoir s'il y a eu violation structurelle de l'indépendance des juges prévue à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. C'est la raison pour laquelle je ne me prononcerai pas sur le point de savoir si les garanties inhérentes à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ont été violées.

A. La situation des affaires au principal relevant du champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE

86. À mon avis, la situation des affaires au principal relève du champ d'application matériel du droit de l'Union et, plus précisément, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

87. Dans son arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)[42], la Cour a affirmé que, quant au champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, cette disposition visait « 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 Charte. Au point 51 de cet arrêt, la Cour a déclaré ce qui suit :

« Contrairement à ce qu'ont soutenu la République de Pologne et la Hongrie à cet égard, la circonstance que les mesures nationales de réduction salariale en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), ont été adoptées en raison d'impératifs liés à l'élimination du déficit excessif du budget de l'État membre concerné et dans le contexte d'un programme d'assistance financière de l'Union à cet État membre *n'* a, ainsi qu'il ressort des points 29 à 40 de cet arrêt, joué *aucun* rôle dans l'interprétation ayant conduit la Cour à conclure à l'applicabilité de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE dans l'affaire concernée. Cette conclusion a, en effet, été fondée sur la circonstance que l'instance nationale concernée par cette affaire, à savoir le Tribunal de Contas (Cour des comptes, Portugal), *était*, sous réserve d'une vérification confiée à la juridiction de renvoi dans ladite affaire, *susceptible* de statuer, en tant que juridiction, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et relevant ainsi de domaines couverts par ce droit (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 40 »[43].

42 C-619/18, EU:C:2019:531, point 50 et la jurisprudence citée.

43 Souligné par mes soins.

88. Ce qui mérite d'être souligné dans l'arrêt précité est le rejet par la Cour des arguments avancés par la République de Pologne et la Hongrie, selon lesquels l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE était applicable dans l'affaire Associação Sindical dos Juízes Portugueses (arrêt du 27 février 2018, C-64/16, EU:C:2018:117) parce que les mesures nationales de réduction salariale en cause ayant donné lieu à l'arrêt rendu par la Cour dans cette affaire avaient été adoptées en raison d'impératifs de limitation du déficit excessif du budget de l'État membre concerné dans le cadre d'un programme d'assistance financière de l'Union. Au contraire, la Cour a confirmé que l'élément essentiel dans cette affaire était la circonstance que l'instance nationale en cause « était susceptible » de statuer en tant que juridiction, ce que je comprends comme s'entendant au sens de l'article 267 TFUE, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et relevant de ce fait des domaines couverts par ce droit.

89. Il en va de même pour les juridictions de renvoi dans les présentes affaires (voir point 42 des présentes conclusions). Il est constant que ce sont des instances qui « sont susceptibles » de statuer en tant que juridiction au sens de l'article 267 TFUE sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union. Par conséquent, les juridictions de renvoi relèvent en principe du champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et cette disposition est applicable aux présentes affaires.

90. Cela étant dit, je considère que la Cour n'a pas déclaré, dans ses arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), ou du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531), que le champ d'application matériel étendu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE modifiait, ni même qu'il atténuait, les règles de la Cour relatives à la recevabilité des demandes de décision préjudicielle. C'est cet élément – qui n'était pas présent dans la procédure ayant donné lieu à mes conclusions dans les affaires jointes A.K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)[44], un autre renvoi préjudiciel émanant d'une juridiction polonaise concernant la conformité de certaines mesures polonaises aux exigences relatives à l'indépendance des juges visées à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – qui empêche la Cour de se prononcer sur la question de savoir si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE a été violé dans les présentes affaires. Ce point sera examiné ci-après dans la section B des présentes conclusions.

91. Le champ d'application matériel étendu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE signifie également que, contrairement aux arguments du Trésor public, la jurisprudence de la Cour relative aux situations dites internes et, en particulier, son arrêt Ullens de Schooten[45], ne s'applique pas à la situation des affaires au principal. Cette jurisprudence porte sur la capacité de la Cour à répondre aux demandes de décision préjudicielle dans des circonstances qui peuvent être considérées comme une exception à la règle générale selon laquelle les situations internes, dans lesquelles tous les éléments d'une affaire déterminée sont cantonnés à l'intérieur d'un seul État membre, ne relèvent pas de la législation de l'Union. Cette jurisprudence s'inscrit, pour une large part, dans le contexte de demandes

44 C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:551. Dans ces affaires, la recevabilité des questions préjudicielles n'était pas en cause parce qu'il existait un lien évident entre le droit de l'Union, à savoir la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16), et les litiges au principal. Néanmoins, je maintiens que, outre la violation alléguée de l'article 47 de la Charte, la Cour est en mesure de statuer dans ces affaires sur le point de savoir s'il y a eu violation structurelle de l'indépendance des juges prévue à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Voir point 125 des présentes conclusions.

45 Arrêt du 15 novembre 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, points 49 à 55) ; voir, également, arrêt du 20 septembre 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

de décision préjudicielle portant sur les règles de l'Union en matière de libre circulation et d'autres domaines du droit de l'Union qui requièrent en principe un élément transfrontalier [46]. Les présentes affaires concernent le champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Cela ne saurait, par définition, être qualifié de question purement interne.

92. En effet, « les domaines couverts par le droit de l'Union » visés à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE incluent l'autorité dont la Cour est investie pour statuer sur les violations structurelles des garanties de l'indépendance des juges étant donné que l'article 19 TUE est une manifestation concrète de l'état de droit, l'une des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne, conformément à l'article 2 TUE, et que les États membres sont tenus, en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, « d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective » [47]. Les violations structurelles des garanties de l'indépendance des juges influent inévitablement sur le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE et, par voie de conséquence, sur la capacité des juridictions des États membres à intervenir en tant que juridictions de l'Union.

93. À cet égard, j'accepte les arguments du commissaire polonais aux droits de l'homme figurant au point 64 des présentes conclusions sur la notion de « domaines couverts par le droit de l'Union » visés à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE [48], et rejette ceux du procureur général et de la République de Pologne qui sont évoqués au point 56 des présentes conclusions, à savoir qu'une décision selon laquelle la procédure au principal relève du champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE irait à l'encontre de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. En effet, le droit de l'Union a une incidence sur les compétences dont jouissent les États membres pour organiser leurs systèmes d'administration de la justice dans les cas de figure restreints qui sont décrits dans les présentes conclusions.

94. Par conséquent, il importe peu que les litiges au principal relèvent de l'application des dispositions du droit polonais dans le domaine de l'administration publique dans l'affaire C-558/18, et du droit pénal polonais dans l'affaire C-563/18. Comme cela a été souligné par la Cour au point 51 de l'arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531), et reproduit au point 87 des présentes conclusions, le champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE n'est lié en aucune manière au point de savoir si le litige au fond, dans lequel l'indépendance des juges est remise en cause, concerne le droit de l'Union. Comme cela est indiqué aux points 88 et 89 des présentes conclusions, le champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est étendu. Le point de savoir si la violation de l'indépendance des juges est structurelle par nature ou non, et donc contraire à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, relève d'un exercice distinct (voir point 125 des présentes conclusions).

46 Voir Iglesias Sánchez, S., « Purely Internal Situations and the Limits of EU Law : A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned ? », *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, p. 7 à 36, en particulier p. 14 à 28. Pour un examen plus approfondi, voir, par exemple, Dubout, E., « Voyage en eaux troubles : vers une épuration des situations "purement" internes ? : CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874 », *Revue des affaires européennes*, n° 4, 2016, p. 679 à 693 ; Krommendijk, J., « Wide Open and Unguarded Stand our Gates : The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations », *German Law Journal*, vol. 18, 2017, p. 1359 à 1394 ; et Potvin-Solis, L., « Qualification des situations purement internes », dans Neframi, E., éd., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015, p. 39 à 99.

47 Voir, à cet égard, arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, en particulier points 42 à 48, 54, 55, 57 et 58, et jurisprudence citée).

48 À l'exclusion de ses arguments concernant l'affaire Faciola (ordonnance du 26 janvier 1990, C-286/88, EU:C:1990:33), tout au moins dans les présentes circonstances.

95. Ainsi, les similitudes entre les présentes affaires et les décisions rendues par la Cour dans les affaires Faciola [49] et Nour [50] ne sont pas directement pertinentes pour la situation des affaires au principal étant donné que ces décisions sont antérieures aux arrêts rendus par la Cour dans les affaires Associação Sindical dos Juízes Portugueses (arrêt du 27 février 2018, C-64/16, EU:C:2018:117), ou du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531).

96. Dans l'ordonnance rendue par la Cour en assemblée plénière le 26 janvier 1990 dans l'affaire Falciola [51], le litige soumis à la juridiction de renvoi concernait l'application des règles de l'Union sur les marchés publics, mais la décision de renvoi montrait clairement que l'objet des questions préjudicielles était de déterminer si les juges nationaux pouvaient exercer leurs fonctions d'une manière indépendante et impartiale en dépit de l'adoption de la législation italienne sur la responsabilité des magistrats. La Cour a jugé que les questions préjudicielles n'avaient aucun rapport avec le litige au principal puisqu'elles ne concernaient pas l'interprétation des règles de l'Union relatives aux marchés publics en question, et que la juridiction de renvoi « s'interroge[ait] seulement sur les réactions psychologiques que pourraient avoir certains juges italiens » en raison de cette législation. Par suite, la Cour a déclaré que les questions préjudicielles ne portaient pas sur une interprétation du droit de l'Union qui réponde à un besoin objectif pour la solution du litige et qu'elle n'était pas compétente pour se prononcer sur ces questions.

97. De même, dans son ordonnance du 25 mai 1998 rendue dans l'affaire Nour [52], la Cour a jugé que les questions préjudicielles étaient sans rapport avec le litige au principal et qu'elle n'était pas compétente pour y répondre. Ces questions étaient posées par une commission d'appel autrichienne dans le cadre d'un litige entre un médecin et une institution de sécurité sociale à propos de ses honoraires médicaux, et portaient sur les principes généraux qui font partie du droit de l'Union au regard de certains aspects du fonctionnement de cette commission. Le raisonnement de la Cour reposait sur trois motifs. Premièrement, les questions préjudicielles ne relevaient pas de l'objet du litige et ne portaient donc pas sur une interprétation du droit de l'Union qui réponde à un besoin objectif pour résoudre ce litige. Deuxièmement, il n'était pas admissible, dans le cadre de la procédure au titre de l'article 267 TFUE, de permettre à un juge national de poser des questions préjudicielles liées à un litige dans lequel il était impliqué à titre privé à travers la juridiction qu'il préside et à l'occasion d'un autre litige, comme le président de cette commission d'appel l'avait fait. Troisièmement, il n'était pas démontré que le droit de l'Union était applicable à la situation de l'affaire au principal.

98. Néanmoins, aucune de ces affaires ne concernait l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. À la lumière des considérations qui précèdent, l'objection selon laquelle la situation de l'affaire au principal ne relève pas du champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être rejetée.

49 Ordonnance du 26 janvier 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 Ordonnance du 25 mai 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 Ordonnance du 26 janvier 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33, en particulier points 1 à 5 et 8 à 10). Pour approfondir le débat au sujet de cette affaire et de son rôle dans le développement de la jurisprudence de la Cour sur la recevabilité des renvois préjudiciels, voir, par exemple, conclusions de l'avocat général Lenz dans l'affaire Bosman e.a. (C-415/93, EU:C:1995:293, points 76 à 80) ; de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, point 19, note 30) ; et de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, point 24).

52 C-361/97, EU:C:1998:250, en particulier points 1 à 9, et 12 à 20. Cette ordonnance a été rendue par une chambre à trois juges.

B. Raisons pour lesquelles les questions préjudicielles sont irrecevables

99. Je considère que l'objection relative à la recevabilité des questions préjudicielles doit être admise, mais pour des raisons légèrement différentes de celles qui sont avancées dans les observations des parties. Le cœur du problème de la recevabilité dans les présentes affaires réside dans l'absence de bases suffisantes, tant au regard du droit qu'au regard des faits, pour permettre à la Cour de déterminer s'il y a eu violation de l'indépendance des juges qui est protégée par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. C'est pourquoi il m'est impossible de conseiller la Cour sur le point de savoir si cette disposition a été violée. Je m'abstiendrai donc d'émettre un point de vue à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour serait en désaccord avec mon analyse des questions préjudicielles.

1. Règles pertinentes relatives à la recevabilité des demandes de décision préjudicielle

100. Il est utile de rappeler que, conformément à la jurisprudence constante, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer [53].

101. Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. La Cour ne refuse de statuer sur une question préjudicielle que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [54].

102. Conformément à la jurisprudence interprétant l'article 94, sous a) et b), du règlement de procédure de la Cour [55], la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées [56]. Par ailleurs, en vertu de l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour, il est indispensable que la juridiction nationale donne quelques explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont elle demande l'interprétation ainsi que sur le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable au litige au principal [57]. Comme cela est indiqué au point 6 des présentes conclusions, ces exigences figurent dans les recommandations de la Cour [58].

53 Voir, par exemple, arrêts du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, point 26), et du 26 mars 2019, Abanca Corporación Bancaria et Bankia (C-70/17 et C-179/17, EU:C:2019:250, points 43 et 44).

54 Voir, par exemple, arrêts du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, point 27), et du 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, point 48).

55 L'article 94 du règlement de procédure de la Cour prévoit ce qui suit : « Outre le texte des questions posées à la Cour à titre préjudiciel, la demande de décision préjudicielle contient : a) un exposé sommaire de l'objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées ; b) la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ; c) l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal. »

56 Voir, par exemple, arrêts du 10 mars 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, point 114), et du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, point 24).

57 Voir, par exemple, arrêts du 9 novembre 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, point 54), et du 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, point 18).

58 Voir, par exemple, arrêts du 13 juillet 2017, INGSTEEL et Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, point 51), et du 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, point 20).

103. Il résulte également d'une jurisprudence constante que la justification du renvoi préjudiciel est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige [59]. Par conséquent, dès lors que la réponse de la Cour à une question préjudicielle conduirait cette dernière à formuler une opinion consultative sur un problème par nature général [60] ou hypothétique [61], la Cour considère qu'elle est irrecevable.

104. Cela correspond à l'objectif de la procédure du renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE. En instaurant un dialogue entre la Cour et les juridictions des États membres, cette procédure a pour but d'assurer la cohérence et l'unité d'interprétation du droit de l'Union, permettant ainsi d'assurer son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités [62].

105. L'analyse de la jurisprudence relative aux exigences sur le contenu des demandes de décision préjudicielle visées à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour montre les raisons pour lesquelles les demandes de décision préjudicielle dans les présentes affaires sont problématiques en termes de recevabilité.

106. L'arrêt rendu par la Cour le 27 septembre 2017 dans l'affaire Puškár [63] concernait l'interprétation de plusieurs dispositions du droit de l'Union dans le cadre d'un recours formé contre les autorités slovaques afin de supprimer le nom du requérant d'une liste de personnes considérées comme servant de prête-nom pour occuper des fonctions de direction. Le requérant a fait valoir que son inscription sur cette liste constituait une atteinte à ses droits de la personnalité.

107. La quatrième question posée dans l'affaire Puškár [64] visait à déterminer s'il convenait de donner la priorité à la jurisprudence de la Cour lorsqu'elle présente des divergences avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a jugé que cette question était irrecevable au motif qu'elle était « posée par la juridiction de renvoi de manière générale, sans que celle-ci ait précisé de façon claire et concrète en quoi consistent les divergences qu'elle évoque ». La Cour a ajouté que, en ce qui concerne les exigences énoncées à l'article 94 de son règlement de procédure, « la juridiction de renvoi [devait] indiquer les raisons précises qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union » et qu'« il [était] indispensable que la juridiction nationale donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont elle demande l'interprétation ainsi que sur le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable au litige qui lui est soumis ».

108. Une insuffisance d'explications de la réglementation de l'État membre aux fins de l'établissement de ce lien essentiel et, partant, une irrecevabilité du recours, ont été constatées en particulier dans les arrêts rendus le 9 mars 2017, dans l'affaire Milkova [65], et le 13 décembre 2018, dans l'affaire Rittinger e.a. [66], ainsi que dans l'ordonnance du 7 juin 2018 rendue dans l'affaire Filippi e.a. [67].

59 Voir, par exemple, arrêts du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, point 28), et du 13 décembre 2018, Rittinger e.a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, point 50).

60 Voir, par exemple, arrêts du 24 avril 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, points 44 à 46), et du 7 novembre 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, points 39 à 41).

61 Voir, par exemple, arrêts du 25 juillet 2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, points 40 à 43), et du 11 décembre 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, points 165 et 166).

62 Voir, par exemple, arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, point 45).

63 C-73/16, EU:C:2017:725, en particulier points 1, 2, 25 et 26.

64 Arrêt du 27 septembre 2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, points 118 à 124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

109. Dans l'arrêt Milkova [68], qui concernait un licenciement devant les juridictions bulgares violant prétendument l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap, la Cour a jugé que la juridiction de renvoi se bornait à faire référence, de manière générale, à l'article 4 de la directive 2000/78, de même qu'à d'autres dispositions de celle-ci, sans pour autant établir un lien entre ces dispositions et la réglementation nationale en cause dans cette affaire.

110. L'arrêt Rittinger e.a. [69] portait sur un litige à la lumière, entre autres, du droit de l'Union en matière d'aides d'État concernant une réglementation allemande obligeant toutes les personnes majeures possédant une habitation sur le territoire national à payer une redevance aux radiodiffuseurs publics. La Cour a conclu que la recevabilité de la décision de renvoi était remise en cause par le fait que, « si cette juridiction expose que la contribution audiovisuelle a permis le financement de ce système au seul profit des radiodiffuseurs en Allemagne, elle ne précise pas les conditions de financement dudit système ni les raisons pour lesquelles d'autres radiodiffuseurs seraient exclus de l'utilisation du même système ».

111. Dans l'ordonnance Filippi e.a. [70], qui portait sur une saisie effectuée par les autorités autrichiennes et d'autres sanctions relatives à des machines à sous nécessitant une autorisation, la Cour a jugé que la demande de décision préjudicielle était manifestement irrecevable. Cela tenait en particulier au non-respect des exigences visées à l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour parce qu'aucun élément dans la décision de renvoi n'exposait avec la précision et la clarté requises les raisons ayant conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation des dispositions pertinentes du droit de l'Union, et que le lien entre le droit de l'Union et la législation nationale applicable aux litiges au principal n'était pas expliqué. En outre, concernant ces exigences, l'indication nécessaire de cette législation nationale faisait défaut. Si la demande de décision préjudicielle exposait le contenu de certaines dispositions de la loi nationale, elle « n'indiqu[ait] pas d'une manière suffisamment claire comment de telles dispositions pourraient s'appliquer dans les litiges dont est saisie la juridiction de renvoi et qui font l'objet de cette demande ».

112. Enfin, je note que, dans le récent arrêt rendu par la Cour en assemblée plénière dans l'affaire Wightman e.a. [71], dans lequel cette dernière a rejeté les arguments concernant la recevabilité d'un renvoi préjudiciel relatif à la notification de l'intention du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de se retirer de l'Union, les exigences de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, y compris le lien requis à l'article 94, sous c), dudit règlement entre les dispositions pertinentes du droit de l'Union et le droit de l'État membre applicable au litige au principal, n'étaient pas en cause.

2. Application aux présentes espèces

113. La Cour a jugé que, pour s'assurer que les éléments fournis dans la décision de renvoi répondent aux exigences relatives au contenu des demandes de décision préjudicielle, il y avait lieu de prendre en considération la nature et la portée de la question posée [72]. Il résulte également de la jurisprudence que ces exigences, telles que définies à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, sont particulièrement importantes dans le cadre de contentieux caractérisés par des situations de fait et de droit complexes, tels que les contentieux de la concurrence [73].

68 Arrêt du 9 mars 2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, en particulier points 73 à 77).

69 Arrêt du 13 décembre 2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, en particulier points 45 à 47).

70 Ordonnance du 7 juin 2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, en particulier points 25, 28 et 31 à 33).

71 Arrêt du 10 décembre 2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, en particulier points 29 à 34).

72 Voir, par exemple, arrêt du 14 décembre 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, point 29).

73 Voir, par exemple, arrêts du 13 décembre 2018, Rittinger e.a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, point 39), et du 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, point 49) ; voir, également, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, point 32).

114. Ces considérations, associées au fait qu'il ressort d'une manière plus générale de la jurisprudence que les exigences figurant à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour doivent être scrupuleusement respectées[74], m'amènent à conclure que la difficulté de déterminer s'il y a eu violation structurelle de l'indépendance des juges visée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE signifie que, dans ce contexte, l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour requiert une explication suffisante des mesures litigieuses prises par l'État membre et des raisons pour lesquelles elles sont incompatibles avec les garanties relatives à l'indépendance des juges offertes par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

115. Dans les présentes affaires, les décisions de renvoi ne fournissent pas d'explications suffisantes sur le lien entre l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et les mesures polonaises en question. Les mesures polonaises pertinentes sont reproduites de manière générale aux points 8 à 32 des présentes conclusions dans le cadre de l'exposé des préoccupations des juridictions de renvoi au sujet de l'indépendance des juges. Toutefois, contrairement à d'autres affaires dans lesquelles la Cour a été invitée à apprécier la compatibilité de mesures nationales relatives à la réforme du système judiciaire en Pologne avec les garanties relatives à l'indépendance des juges visées à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE[75], le dossier ne contient pas suffisamment d'informations pour déterminer quelles dispositions du droit polonais sont incompatibles avec ces garanties ni pourquoi.

116. À cet égard, je suis d'accord avec les arguments invoqués en substance par la République de Pologne et qui sont reproduits au point 71 des présentes conclusions, à savoir que les allégations formulées dans les décisions de renvoi ont, par nature, un caractère général. En particulier, si les décisions de renvoi exposent le contenu de plusieurs dispositions de droit polonais, elles n'expliquent pas le fonctionnement de ces dispositions et n'indiquent pas en quoi elles violeraient les exigences relatives à l'indépendance des juges visées à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Les décisions de renvoi n'expliquent pas non plus comment les dispositions de droit polonais spécifiées ont été modifiées par les lois adoptées dans le cadre de la réforme du système de la justice polonais ni comment ces dispositions s'appliquent dans le cadre du nouveau régime de procédure disciplinaire à l'égard des juges. Par conséquent, les éléments de fait et de droit nécessaires pour apprécier les allégations formulées dans les décisions de renvoi et pour en déterminer la portée font défaut.

117. En outre, les décisions de renvoi font état d'inquiétudes au sujet d'un élément de partialité subjective concernant l'incidence du nouveau régime disciplinaire sur la capacité des juges à statuer de manière indépendante. Cela a été qualifié de « crainte » dans les deux décisions de renvoi (voir points 34 et 36 des présentes conclusions). En l'absence de litige entre les parties intéressées sur ce point, il est difficile de déterminer si l'indépendance des juges a été altérée par une partialité subjective, cette analyse relevant, comme je l'ai souligné dans mes précédentes conclusions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne[76], d'un exercice distinct de l'évaluation de l'indépendance objective.

118. Dans les présentes affaires, les décisions de renvoi indiquent que l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est nécessaire pour permettre aux juridictions de renvoi de rendre leur décision, car elles craignent que, en statuant dans un sens déterminé, des procédures disciplinaires soient engagées à l'encontre des juges de ces juridictions. Il en découle qu'aucune procédure disciplinaire n'a encore été engagée. D'après les décisions de renvoi, les juridictions de renvoi ont simplement une crainte subjective qui ne s'est pas matérialisée par des procédures disciplinaires et qui reste hypothétique.

74 Voir, par exemple, arrêts du 5 juillet 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, point 19), et du 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, point 19).

75 Voir note 2 des présentes conclusions.

76 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, EU:C:2019:551, point 120).

119. Ainsi, la question de savoir si une violation structurelle de l'indépendance des juges prévue à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE a été commise reste-t-elle hypothétique dans les circonstances des litiges au principal en raison de l'absence d'informations suffisantes sur la manière dont cette violation s'est produite et les motifs sous-jacents, ces deux éléments étant aggravés par l'absence de matérialisation d'un litige entre les parties intéressées au sujet de l'indépendance des juges.

120. J'observe notamment qu'aucune des parties ayant formulé des observations dans les présentes affaires n'a réfuté lors de l'audience les arguments détaillés exposés dans les observations écrites de la République de Pologne pour expliquer pourquoi les dispositions du droit polonais spécifiées étaient conformes aux obligations des États membres en ce qui concerne l'indépendance des juges (voir points 72 à 75 des présentes conclusions). Aucun argument n'a d'ailleurs été évoqué au sujet des raisons pour lesquelles la crainte subjective des juges concernés était toujours justifiée, bien que le procureur général et la République de Pologne aient affirmé que la raison des enquêtes concernant ces juges tenait à l'identité des renvois et non à la présentation des renvois, et qu'aucune mesure disciplinaire n'avait été prise à l'encontre de ces juges (voir points 70 et 76 des présentes conclusions). À la lumière de tous ces éléments, il est difficile de comprendre comment un éventuel litige concernant ces juges a pu donner lieu aux présentes affaires.

121. Comme l'ont indiqué le procureur général et la Commission, les circonstances des présentes affaires diffèrent de celles ayant donné lieu à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Associação Sindical dos Juízes Portugueses[77]. Cette affaire avait pour objet un recours formé devant une juridiction portugaise par l'Association syndicale des juges portugais contre le Tribunal de Contas (Cour des comptes) portugais et tendait notamment à l'annulation de mesures nationales de réduction salariale diminuant leur traitement. À l'appui de son recours, cette association syndicale a fait valoir que ces mesures violaient le principe de l'indépendance des juges consacré par le droit portugais et le droit de l'Union[78]. Il est évident que, dans cette affaire, les juges avaient subi une réduction salariale. Il n'est pas évident, dans les circonstances des présentes affaires, que la mesure prise par la République de Pologne ait créé une appréhension justifiée quant à une éventuelle partialité nécessitant une enquête au fond.

122. Par ailleurs, comme le Trésor public l'a indiqué, les exemples tirés de la jurisprudence de la Cour qui interprètent de manière large la pertinence des questions préjudicielles aux fins de résoudre les litiges au principal n'invalident pas cette analyse. Par exemple, la Cour a répondu à des questions relatives au droit ou à l'obligation de la juridiction nationale de saisir la Cour au titre de l'article 267 TFUE[79], ce qui, à proprement parler, ne saurait déterminer l'issue de la décision du litige au principal. En outre, dans le cadre d'une jurisprudence rendue dans le domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles[80], la Cour a livré une interprétation large des termes « rendre son jugement », au sens de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, comme englobant l'ensemble de la procédure menant au jugement de la juridiction de renvoi.

77 Arrêt du 27 février 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

78 Arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, en particulier points 11 à 13).

79 Voir, par exemple, arrêts du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, points 23 à 26) ; du 16 décembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, points 68 à 74), et du 5 avril 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, points 31 à 36). Je note qu'aucune exception d'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle n'a été soulevée dans cette dernière affaire.

80 Voir arrêts du 17 février 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, points 34 à 42) ; du 11 juin 2015, Fahnenbrock e.a. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 et C-578/13, EU:C:2015:383, point 30), et du 16 juin 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, point 28).

123. Or, cette question est différente de celle consistant à établir à suffisance le lien entre les mesures en cause de l'État membre et les dispositions pertinentes du droit de l'Union, à savoir l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Par ailleurs, comme cela a été souligné au point 114 des présentes conclusions, la difficulté de déterminer si des mesures prises par un État membre sont incompatibles avec les garanties relatives à l'indépendance des juges visées à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE requiert de respecter scrupuleusement les exigences prévues à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour.

124. J'ajouterais que, à la lumière des arguments exposés par le commissaire polonais aux droits de l'homme sur la pertinence de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Unibet [81] au regard des présentes affaires (voir point 65 des présentes conclusions), cet arrêt ne dispense pas une juridiction nationale de respecter les règles de la Cour sur la recevabilité des demandes de décision préjudicielle. Je ne considère pas les présentes affaires comme des cas dans lesquels l'application du droit de l'Union est entravée par l'absence de voie de recours dans un État membre. Les présentes affaires sont simplement des cas dans lesquels la Cour n'a pas suffisamment d'informations pour déterminer si le droit de l'Union a été violé.

125. Enfin, j'observe que, si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE a un large champ d'application et s'étend à toutes les juridictions nationale qui « sont susceptibles » de saisir la Cour au titre de l'article 267 TFUE (voir points 87 à 89 des présentes conclusions), sur le fond et en termes de compétences, je considère que, dans le contexte de l'indépendance des juges, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE est limité aux violations structurelles qui remettent en cause le contenu essentiel de l'indépendance des juges. Dans des précédentes conclusions, j'ai exprimé l'opinion selon laquelle cette violation structurelle est caractérisée lorsqu'elle influe sur un pan entier du pouvoir judiciaire, et je suis parvenu à la même conclusion en ce qui concerne la chambre disciplinaire dans le cadre de son action en tant qu'instance désignée par le droit polonais pour statuer sur les affaires concernant les juges affectés par les mesures d'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême) [82], dont la Cour a considéré, dans son arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531), qu'elles violaient les garanties de l'indépendance des juges prévues à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE [83]. Le respect de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour requiert également des explications suffisantes sur les raisons pour lesquelles la violation de l'indépendance des juges en cause était structurelle par nature aux fins de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et non une violation devant être examinée au regard de l'article 47 de la Charte mais uniquement lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

126. À la lumière des considérations qui précèdent, l'objection tirée de ce que les questions formulées dans les présentes affaires sont irrecevables doit être retenue.

VIII. Conclusion

127. Je propose à la Cour de déclarer que les demandes de décision préjudicielle présentées par le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź, Pologne) dans l'affaire C-558/18 et par le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) dans l'affaire C-563/18 sont irrecevables.

81 Arrêt du 13 mars 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, points 62 et 64).

82 Voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:529, points 114 à 116), et 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, EU:C:2019:551, points 145 à 152).

83 Voir note 5 des présentes conclusions.