Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

26 mars 2020*

« Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – État de droit – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Principe d'indépendance des juges – Régime disciplinaire applicable aux juges nationaux – Compétence de la Cour – Article 267 TFUE – Recevabilité – Interprétation nécessaire pour que la juridiction de renvoi puisse rendre son jugement – Notion »

Dans les affaires jointes C-558/18 et C-563/18,

ayant pour objet deux demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź, Pologne) (C-558/18) et par le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) (C-563/18), par décisions du 31 août 2018 et du 4 septembre 2018, parvenues à la Cour respectivement le 3 septembre 2018 et le 5 septembre 2018, dans la procédure

Miasto Łowicz

contre

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

en présence de :

Prokurator Generalny, représenté par la Prokuratura Krajowa, anciennement la Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

et

Prokurator Generalny, représenté par la Prokuratura Krajowa, anciennement la Prokuratura Okręgowa w Płocku,

contre

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Langue de procédure : le polonais.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M^me^ R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, M^me^ A. Prechal (rapporteure), MM. M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb et M^me^ L. S. Rossi, présidents de chambre, MM. M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M^mes^ C. Toader, K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. E. Tanchev,

greffier : M. M. Aleksejev, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 juin 2019,

considérant les observations présentées :

– pour le Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki, par MM. J. Zasada et L. Jurek, en qualité d'agents,

– pour le Prokurator Generalny, représenté par la Prokuratura Krajowa, par MM. A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert et P. Tarczyński ,

– pour le Rzecznik Praw Obywatelskich, par MM. M. Taborowski et M. Wróblewski, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et P. Zwolak, en qualité d'agents, assistés de M. W. Gontarski, adwokat,

– pour le gouvernement letton, par M^mes^ I. Kucina et V. Soņeca, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ M. K. Bulterman et C. S. Schillemans, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M^me^ K. Herrmann et M. H. Krämer, en qualité d'agents,

– pour l'Autorité de surveillance AELE, par M^mes^ I. O. Vilhjálmsdóttir et C. Howdle, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 septembre 2019,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE.

2 Ces demandes ont été présentées, d'une part, dans le cadre d'un litige opposant le Miasto Łowicz (ville de Łowicz, Pologne) au Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (Trésor public – voïvodie de Łódź, Pologne) (ci-après le « Trésor public ») au sujet d'une demande tendant au paiement de dotations publiques (affaire C-558/18) et, d'autre part, dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre de VX, de WW et de XV du chef de participation à des enlèvements dans le but d'obtenir un gain patrimonial (affaire C-563/18).

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

3 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi dans l'affaire C-558/18, la ville de Łowicz a assigné le Trésor public devant le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź, Pologne) en vue d'obtenir, en application de l'ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (loi relative aux revenus des collectivités territoriales), du 13 novembre 2003 (Dz. U. de 2018, position 317), le versement d'une somme de 2 357 148 zlotys polonais (PLN) (environ 547 612 euros) au titre de dotations destinées à couvrir les frais encourus par ladite ville du fait de l'exécution, au cours de la période s'étant écoulée entre l'année 2005 et l'année 2015, de certaines missions lui ayant été confiées en matière d'administration gouvernementale.

4 Sur opposition formée par le Trésor public, l'injonction de payer ce montant, délivrée lors de la première phase de la procédure au principal, a été privée de force exécutoire et l'affaire se trouve à présent en cours d'examen dans le cadre de la procédure ordinaire. Selon la juridiction de renvoi, il est fort probable, au vu des éléments de preuve réunis dans le cadre de ladite procédure, que la décision qu'elle est appelée à rendre sera défavorable au Trésor public.

5 S'agissant de l'affaire C-563/18, il ressort de la décision de renvoi du Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) que VX, WW et XV sont poursuivis, devant ladite juridiction, du chef de participation à deux enlèvements avec privation de liberté dans le but d'obtenir un gain patrimonial, perpétrés, respectivement, en 2002 et en 2003. VX, WW et XV, qui auraient reconnu les faits reprochés et coopéré avec les autorités pénales, ont demandé l'octroi du statut de « témoins repentis » (« *mały świadek koronny*»), ce qui conduira la juridiction de renvoi à devoir envisager de leur accorder une atténuation extraordinaire de peine en vertu des dispositions du code pénal.

6 Les demandes de décision préjudicielle font état de craintes que des poursuites disciplinaires puissent être engagées à l'encontre du juge unique en charge de chaque affaire au principal au cas où celui-ci statuerait dans le sens esquissé respectivement aux points 4 et 5 du présent arrêt.

7 Ces craintes seraient nourries, en substance, par le fait que, en conséquence de diverses réformes législatives récemment intervenues en Pologne, l'objectivité et l'impartialité des procédures disciplinaires à l'égard des juges ne seraient plus garanties et l'indépendance des juridictions de renvoi s'en trouverait affectée.

8 À cet égard, lesdites juridictions considèrent, en premier lieu, que la composition de l'Izba Dyscyplinarna Sądu Nawyższego (chambre disciplinaire de la Cour suprême, Pologne) nouvellement instituée au sein de cette juridiction en vertu 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, 1443), et appelée, en vertu de cette même loi, à connaître des affaires disciplinaires concernant les juges, tantôt en première instance tantôt en degré d'appel, serait problématique.

9 En effet, les juges appelés à siéger dans cette chambre disciplinaire auraient été nommés par le président de la République sur proposition de la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature, Pologne). Or, par l'effet des modifications récemment apportées à l'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (loi sur le Conseil national de la magistrature), du 12 mai 2011 (Dz. U. de 2011, position 714), par 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), le Conseil national de la magistrature, dont les quinze membres ayant la qualité de magistrat seraient désormais désignés par le Sejm (la diète), et non plus, comme auparavant, par leurs pairs, ne constituerait plus un organe indépendant du pouvoir politique.

10 En deuxième lieu, le Conseil national de la magistrature ainsi nouvellement composé serait lui-même devenu un organe quasi disciplinaire, dès lors qu'il serait compétent pour trancher les recours contre les décisions des présidents de juridiction portant sur la mutation de juges vers d'autres formations de jugement. Par ailleurs, de très nombreux présidents de juridiction auraient été nommés par l'actuel ministre de la Justice et certains d'entre eux auraient été élus membres du Conseil national de la magistrature.

11 En troisième lieu, les nouvelles dispositions introduites dans l'ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (loi sur l'organisation des juridictions de droit commun), du 27 juillet 2001 (Dz. U. de 2018, positions 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443), et ayant trait à la procédure disciplinaire applicable à l'égard des juges des juridictions de droit commun, auraient attribué au ministre de la Justice, qui exerce concomitamment la fonction de procureur général, un pouvoir pratiquement illimité en cette matière.

12 En effet, le ministre de la Justice serait compétent, premièrement, pour désigner l'agent disciplinaire en charge des affaires concernant les juges siégeant au sein des juridictions de droit commun, deuxièmement, pour initier des procédures d'enquête et, en cas de refus de l'agent disciplinaire d'ouvrir une procédure disciplinaire, pour contraindre ce dernier à engager une telle procédure, troisièmement, pour procéder à la nomination ad hoc d'un agent disciplinaire pour traiter une affaire déterminée et, quatrièmement, pour désigner les juges appelés à exercer la charge de juge disciplinaire auprès d'une juridiction d'appel.

13 En outre, le pouvoir d'influence considérable dont se trouverait ainsi investi le ministre de la Justice ne serait pas assorti de garanties adéquates. Premièrement, la définition légale des manquements pouvant donner lieu à l'infliction de sanctions disciplinaires aux juges serait imprécise. Deuxièmement, les procédures disciplinaires pourraient être menées même en l'absence justifiée du juge sous enquête ou de son représentant. Troisièmement, des éléments de preuve obtenus de manière irrégulière pourraient désormais être utilisés dans le cadre de telles procédures. Quatrièmement, aucune garantie ne serait prévue concernant la durée de la procédure disciplinaire. Cinquièmement, le ministre de la Justice pourrait solliciter la réouverture d'une procédure disciplinaire jusqu'à cinq ans après sa clôture ou le prononcé d'une décision, dans l'hypothèse où de nouveaux éléments viendraient à apparaître.

14 Les juridictions de renvoi sont d'avis que des procédures disciplinaires ainsi conçues confèrent aux pouvoirs législatif et exécutif un moyen d'évincer les juges dont les décisions leur sont importunes et, par l'effet dissuasif que la perspective d'une telle procédure exerce ainsi sur ceux-ci, d'influencer les décisions juridictionnelles qu'ils sont appelés à rendre.

15 Selon lesdites juridictions, il découle de tout ce qui précède que, dans la perspective de l'adoption de la décision juridictionnelle que chacune d'entre elles est appelée à rendre dans le cadre du litige dont elle se trouve saisie au principal, il est nécessaire de trancher, à titre liminaire, le point de savoir si les règles nationales susmentionnées relatives au régime disciplinaire des juges portent atteinte à l'indépendance de ceux-ci en privant, de ce fait, les justiciables concernés de leur droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Cette dernière disposition, lue en combinaison avec l'article 2 et l'article 4, paragraphe 3, TUE, exigerait en effet des États membres qu'ils assurent que les instances qui, à l'instar des juridictions de renvoi, sont susceptibles de statuer sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union satisfassent aux exigences inhérentes au droit à une protection juridictionnelle effective, exigences parmi lesquelles l'indépendance desdites instances revêtirait une importance essentielle.

16 C'est dans ces conditions que le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź) et le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie) ont chacun décidé de surseoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la Cour.

17 La question posée par le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź) est libellée dans les termes suivants :

« 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 ladite disposition, 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 ? »

18 Pour sa part, le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie) a adressé à la Cour la question 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 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 ? »

La procédure devant la Cour

19 Par décision du président de la Cour du 1er octobre 2018, les affaires C-558/18 et C-563/18 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

20 Au cours de la phase écrite de la procédure devant la Cour, le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź), par courriers des 7 et 11 décembre 2018, et le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie), par courriers des 30 octobre et 12 décembre 2018, ont informé la Cour de ce que chacun des deux juges lui ayant posé les questions préjudicielles dans lesdites affaires avait reçu d'un adjoint à l'agent disciplinaire en charge des affaires concernant les juges siégeant dans les juridictions de droit commun une convocation à comparaître, en qualité de témoin, à une audition portant sur les motifs les ayant amenés à poser ces questions et sur l'existence éventuelle d'une atteinte à l'indépendance juridictionnelle du fait que les deux juges concernés n'auraient pas adopté leur décision de renvoi respective de manière autonome.

21 Dans lesdits courriers, les deux juridictions de renvoi soulignent également, d'une part, que, durant lesdites auditions, les juges concernés se sont vu adresser des questions relevant du domaine du secret du délibéré. D'autre part, ces mêmes juges ont, l'un et l'autre, reçu de l'adjoint à l'agent disciplinaire une injonction les sommant de déposer une déclaration écrite portant sur un potentiel « excès juridictionnel » du fait d'avoir procédé aux présents renvois préjudiciels en méconnaissance des conditions découlant de l'article 267 TFUE.

22 Par actes déposés au greffe de la Cour le 24 décembre 2019 et les 13 février et 2 mars 2020, le Rzecznik Praw Obywatelskich (Médiateur, Pologne) a demandé la réouverture de la phase orale de la procédure.

23 À l'appui de sa demande du 24 décembre 2019, le Médiateur soutient que, dans ses conclusions, M. l'avocat général a considéré que les présentes demandes de décision préjudicielle devaient être déclarées irrecevables au motif, en substance, que la Cour ne disposerait pas de suffisamment d'éléments de fait et de droit pour lui permettre de statuer sur ces demandes et d'établir s'il y a eu violation de l'obligation des États membres de garantir l'indépendance des juges. Dans ces conditions, il conviendrait que la Cour ordonne une réouverture de la phase orale de la procédure afin, d'une part, de permettre aux parties de se prononcer sur une telle cause éventuelle d'irrecevabilité desdites demandes, qui n'a, ainsi que l'aurait relevé M. l'avocat général, été ni avancée ni discutée par les parties, et, d'autre part, de clarifier davantage les circonstances des affaires qui doivent l'être.

24 Dans cette même demande, le Médiateur fait également état de faits nouveaux, survenus depuis la clôture de la phase orale de la procédure, qui seraient de nature à attester du caractère non hypothétique des questions adressées à la Cour et, dès lors, à exercer une influence décisive sur la décision que celle-ci est appelée à rendre dans les présentes affaires jointes. Ces faits nouveaux seraient constitués, d'une part, par un certain nombre de cas concrets dans lesquels des procédures disciplinaires ont été récemment initiées à l'encontre de juges en raison du contenu de décisions adoptées par ceux-ci et, notamment, de décisions dans lesquelles lesdits juges auraient entendu suivre les enseignements se dégageant de l'arrêt de la Cour du 19 novembre 2019, 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:2019:982).

25 D'autre part, la diète aurait, en date du 20 décembre 2019, adopté l'ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, de la loi relative au Sąd Najwyższy (Cour suprême) et de plusieurs autres lois], laquelle aurait pour objet d'aggraver considérablement le régime disciplinaire applicable aux juges et prévoirait, notamment, aux fins de priver d'effet cet arrêt de la Cour, que la validité de la nomination d'un juge ou la légitimité d'un organe constitutionnel ne peuvent être mis en cause par une juridiction sous peine de poursuites disciplinaires à l'encontre du ou des juges siégeant au sein de celle-ci. À ces mêmes fins, ladite loi soumettrait désormais tout examen de griefs tenant à l'absence d'indépendance d'un juge ou d'une juridiction à la compétence exclusive de l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, Pologne) récemment instituée et qui présenterait des vices analogues, notamment s'agissant du processus de nomination des membres de celle-ci, à ceux mis en exergue par la Cour à propos de la chambre disciplinaire de la Cour suprême dans son arrêt du 19 novembre 2019, 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:2019:982).

26 Dans sa demande complémentaire du 13 février 2020, le Médiateur indique, d'une part, que cette loi du 20 décembre 2019 a, entre-temps, été signée par le président de la République de Pologne le 4 février 2020 et publiée (Dz. U. de 2020, position 190), son entrée en vigueur étant fixée à la date du 14 février 2020. D'autre part, il fait état de la poursuite et de la multiplication de procédures disciplinaires et de mesures administratives, et, désormais, de l'adoption de sanctions disciplinaires, à l'encontre de juges, en particulier, pour les raisons déjà mentionnées au point 24 du présent arrêt. Dans sa demande complémentaire du 2 mars 2020, le Médiateur évoque la circonstance que la Prokuratura Krajowa (Parquet national, Pologne) aurait, en application de ladite loi du 20 décembre 2019, récemment saisi la chambre disciplinaire de la Cour suprême d'une demande de levée de l'immunité du juge ayant procédé au renvoi préjudiciel dans l'affaire C-563/18 et d'autorisation d'engager la responsabilité pénale de ce dernier pour avoir permis aux médias d'enregistrer le prononcé d'une décision, rendue dans le contexte d'une affaire ayant trait à la contestation du déplacement du lieu des séances de la diète, par laquelle il a ordonné au parquet de reprendre l'enquête afférente à ce déplacement. Selon le Médiateur, l'évolution que traduisent ces éléments nouveaux devrait être prise en considération par la Cour aux fins d'apprécier la recevabilité et le fond des questions dont elle se trouve saisie dans les présentes affaires, ce qui justifierait une réouverture, par celle-ci, de la phase orale de la procédure.

27 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et le règlement de procédure de la Cour ne prévoient pas la possibilité, pour les intéressés visés à l'article 23 de ce statut, de présenter des observations en réponse aux conclusions présentées par l'avocat général [arrêt du 19 novembre 2019, 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:2019:982, point 61 et jurisprudence citée].

28 D'autre part, en vertu de l'article 252, second alinéa, TFUE, l'avocat général présente publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires qui, conformément au statut de la Cour de justice de l'Union européenne, requièrent son intervention. La Cour n'est liée ni par ces conclusions ni par la motivation au terme de laquelle l'avocat général parvient à celles-ci. Par conséquent, le désaccord d'une partie intéressée avec les conclusions de l'avocat général, quelles que soient les questions qu'il examine dans celles-ci, ne peut constituer en soi un motif justifiant la réouverture de la phase orale de la procédure [arrêt du 19 novembre 2019, 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:2019:982, point 62 et jurisprudence citée].

29 Cependant, la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, conformément à l'article 83 de son règlement de procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée, ou lorsqu'une partie a soumis, après la clôture de cette phase, un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour, ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les intéressés.

30 En l'occurrence, la Cour considère, toutefois, l'avocat général entendu, qu'elle dispose, au terme de la procédure écrite et de l'audience qui s'est tenue devant elle, de tous les éléments nécessaires pour statuer et que les faits nouveaux invoqués par le Médiateur ne sont pas de nature à pouvoir exercer une influence décisive sur la décision que la Cour est appelée à rendre. Elle relève, par ailleurs, que les présentes affaires jointes ne doivent pas être tranchées sur la base d'un argument qui n'aurait pas été débattu entre les intéressés. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure.

Sur la compétence de la Cour

31 Le Trésor public, le Prokurator generalny (procureur général, Pologne) et le gouvernement polonais excipent de l'incompétence de la Cour pour connaître des présentes demandes de décision préjudicielle en faisant valoir, en substance, que tant les litiges au principal, qui revêtent un caractère purement interne et ne relèvent pas des domaines couverts par le droit de l'Union, que les dispositions nationales relatives à l'organisation des juridictions nationales et aux mesures disciplinaires applicables aux juges, qui relèvent de la compétence exclusive des États membres, échappent au champ d'application du droit de l'Union.

32 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, disposition sur l'interprétation de laquelle portent en l'occurrence les questions préjudicielles adressées à la Cour, les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Ainsi, il appartient aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant un contrôle juridictionnel effectif dans lesdits domaines [arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 34 et jurisprudence citée, ainsi que du 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun), C-192/18, EU:C:2019:924, point 99 et jurisprudence citée].

33 S'agissant du champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, il ressort, par ailleurs, de la jurisprudence de la Cour que ladite disposition vise les « domaines couverts par le droit de l'Union », indépendamment de la situation dans laquelle les États membres mettent en œuvre ce droit, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 29, ainsi que du 19 novembre 2019, 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:2019:982, point 82 et jurisprudence citée].

34 L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE a ainsi notamment vocation à s'appliquer à l'égard de toute instance nationale susceptible de statuer, en tant que juridiction, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et relevant ainsi de domaines couverts par ce droit [voir, en ce sens, arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 40, ainsi que du 19 novembre 2019, 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:2019:982, point 83 et jurisprudence citée].

35 Or, tel est le cas des juridictions de renvoi, lesquelles peuvent, en effet, être appelées, en leur qualité de juridictions de droit commun polonaises, à statuer sur des questions liées à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union et relèvent, en tant que « juridictions », au sens défini par ce droit, du système polonais de voies de recours dans les « domaines couverts par le droit de l'Union », au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, de telle sorte que ces juridictions doivent satisfaire aux exigences d'une protection juridictionnelle effective [arrêt du 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun), C-192/18, EU:C:2019:924, point 104].

36 Par ailleurs, il convient de rappeler que, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE [arrêt du 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun), C-192/18, EU:C:2019:924, point 102 et jurisprudence citée].

37 Il découle de ce qui précède que la Cour est compétente pour interpréter l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Sur la recevabilité

38 Le Trésor public, le procureur général et le gouvernement polonais excipent également de l'irrecevabilité des demandes de décision préjudicielle pour les motifs suivants. D'une part, les décisions de renvoi ne satisferaient pas aux exigences découlant de l'article 94 du règlement de procédure, faute, notamment, d'avoir précisé quel lien existerait entre la disposition du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée et la législation nationale applicable aux litiges au principal.

39 D'autre part, les questions posées n'entretiendraient aucun rapport avec les procédures et l'objet des litiges au principal et revêtiraient un caractère général et hypothétique, les juridictions de renvoi n'étant appelées à appliquer, dans ces litiges, ni les dispositions nationales relatives au régime disciplinaire des juges ni l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Ce caractère hypothétique résulterait également du fait que l'ouverture de procédures disciplinaires à la suite des décisions que les juridictions de renvoi seront amenées à rendre dans les affaires au principal apparaîtrait, à ce stade, purement éventuelle, de sorte que les questions auraient ainsi trait non pas aux litiges au principal, mais à de possibles futurs litiges susceptibles d'opposer les juges concernés aux autorités disciplinaires nationales. Une réponse auxdites questions ne pourrait affecter l'obligation des juges de

renvoi de statuer sur les affaires au principal sur la base des dispositions nationales matérielles et procédurales applicables ni modifier la portée de cette obligation. Elle ne serait ainsi pas nécessaire au jugement desdites affaires.

40 La Commission européenne est également d'avis que les présentes demandes de décision préjudicielle sont irrecevables, dans la mesure où la règle de droit de l'Union sur laquelle portent les questions adressées à la Cour n'a aucun rapport avec l'objet des litiges au principal, lesquels ont trait, d'une part, au paiement de frais supportés par une ville polonaise dans l'exécution de certaines missions lui ayant été confiées en matière d'administration gouvernementale et, d'autre part, à des poursuites pénales engagées à l'encontre de certaines personnes du chef de participation à des enlèvements dans le cadre desquelles est notamment envisagée une diminution exceptionnelle de peine. Par ailleurs, la réponse que la Cour pourrait apporter aux questions préjudicielles ne serait pas de nature à déterminer le sens d'une quelconque décision préalable que les juridictions de renvoi seraient appelées à prendre, sur le plan procédural ou au sujet de leur propre compétence, avant de statuer, le cas échéant, au fond sur les litiges au principal. Une telle réponse ne répondrait ainsi pas à un besoin inhérent à la solution desdits litiges, mais reviendrait, pour la Cour, à formuler un avis consultatif sur des questions générales ou hypothétiques.

41 À ces divers égards, il convient de relever, d'emblée, que, dans leurs demandes de décision préjudicielle respectives, les juridictions de renvoi ont, premièrement, exposé, à suffisance, les circonstances des litiges au principal et, deuxièmement, fait état, de manière détaillée, des dispositions constituant le nouveau cadre juridique national en matière de régime disciplinaire applicable aux juges. Troisièmement, ces juridictions ont indiqué tant les raisons pour lesquelles elles éprouvaient, en tant que juridictions nationales susceptibles de statuer sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union, des doutes quant à la conformité dudit régime à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, que celles pour lesquelles elles considéraient qu'une réponse aux questions d'interprétation adressées à la Cour était nécessaire dans la perspective des jugements qu'elles sont appelées à rendre dans les procédures pendantes au principal, eu égard à la crainte qu'elles nourrissent, dans les contextes particuliers propres auxdites procédures, que les juges concernés fassent l'objet d'une procédure disciplinaire si elles étaient amenées à trancher lesdits litiges dans le sens esquissé respectivement aux points 4 et 5 du présent arrêt.

42 Ce faisant, lesdites juridictions ont satisfait aux exigences rappelées à l'article 94 du règlement de procédure, et notamment à celle prévue au point c) de cet article, en exposant, à suffisance, les raisons les ayant en l'occurrence conduites à s'interroger sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et, en particulier, le lien qu'elles établissent entre ladite disposition du traité et les dispositions nationales qui, selon elles, sont de nature à exercer une influence sur le processus juridictionnel au terme duquel elles rendront leurs jugements et, partant, sur l'issue des procédures dont elles se trouvent saisies au principal.

43 Il importe de rappeler, par ailleurs, que, aux termes d'une jurisprudence constante de la Cour, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence (arrêts du 15 mai 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, point 31, ainsi que du 29 juin 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, point 16 et jurisprudence citée).

44 Toutefois, il est également de jurisprudence constante que la procédure instituée à l'article 267 TFUE constitue un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution des litiges qu'elles sont appelées à trancher (arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360, point 33, ainsi que du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 29 et jurisprudence citée). 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 (arrêts du 15 juin 1995, Zabala Erasun e.a., C-422/93 à C-424/93, EU:C:1995:183, point 29, ainsi que du 10 décembre 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, point 28 et jurisprudence citée).

45 Comme il ressort des termes mêmes de l'article 267 TFUE, la décision préjudicielle sollicitée doit être « nécessaire » pour permettre à la juridiction de renvoi de « rendre son jugement » dans l'affaire dont elle se trouve saisie (voir, en ce sens, arrêt du 17 février 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, point 35).

46 La Cour a ainsi itérativement rappelé qu'il ressort à la fois des termes et de l'économie de l'article 267 TFUE que la procédure préjudicielle présuppose, notamment, qu'un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l'arrêt préjudiciel (arrêts du 21 avril 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, point 11 ; du 4 octobre 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, points 12 et 13, ainsi que du 27 février 2014, Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, point 28 et jurisprudence citée).

47 La mission de la Cour doit, dans ce contexte, être distinguée selon qu'elle se trouve saisie d'un renvoi préjudiciel ou d'un recours en constatation de manquement. En effet, alors que, dans le cadre d'un recours en manquement, la Cour doit vérifier si la mesure ou la pratique nationale contestée par la Commission ou un autre État membre est, d'une manière générale et sans qu'il soit nécessaire qu'il existe un contentieux y relatif porté devant les juridictions nationales, contraire au droit de l'Union, la mission de la Cour, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, est, en revanche, d'assister la juridiction de renvoi dans la solution du litige concret pendant devant elle (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, point 49).

48 Dans le cadre d'une telle procédure, il doit ainsi exister entre ledit litige et les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée un lien de rattachement tel que cette interprétation réponde à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre (voir, en ce sens, ordonnance du 25 mai 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, point 15 et jurisprudence citée).

49 En l'occurrence, il y a lieu de constater, premièrement, que les litiges au principal ne présentent, quant au fond, aucun lien de rattachement avec le droit de l'Union, notamment, avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE sur lequel portent les questions préjudicielles, et que les juridictions de renvoi ne sont dès lors pas appelées à appliquer ce droit, ou ladite disposition, aux fins de dégager la solution de fond à réserver auxdits litiges. En cela, les présentes affaires jointes se distinguent, notamment, de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), dans laquelle la juridiction de renvoi était saisie d'un recours visant à l'annulation de décisions administratives ayant réduit la rémunération des membres du Tribunal de Contas (Cour des comptes, Portugal) en application d'une législation nationale prévoyant une telle réduction et dont la conformité à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE était contestée devant ladite juridiction de renvoi.

50 Deuxièmement, si la Cour a déjà jugé recevables des questions préjudicielles portant sur l'interprétation de dispositions procédurales du droit de l'Union que la juridiction de renvoi concernée serait tenue d'appliquer pour rendre son jugement (voir en ce sens, notamment, arrêt du 17 février 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, points 41 et 42), telle n'est pas la portée des questions posées dans le cadre des présentes affaires jointes.

51 Troisièmement, une réponse de la Cour auxdites questions ne paraît pas davantage de nature à pouvoir fournir aux juridictions de renvoi une interprétation du droit de l'Union leur permettant de trancher des questions procédurales de droit national avant de pouvoir statuer sur le fond des litiges dont elles se trouvent saisies. En cela, les présentes affaires se distinguent également, par exemple, des affaires ayant donné lieu à l'arrêt du 19 novembre 2019, 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:2019:982), dans lesquelles l'interprétation préjudicielle sollicitée de la Cour était de nature à influer sur la question de la détermination de la juridiction compétente aux fins de trancher au fond des litiges ayant trait au droit de l'Union, ainsi qu'il ressort plus particulièrement des points 100, 112 et 113 de cet arrêt.

52 Dans ces conditions, il ne ressort pas des décisions de renvoi qu'il existerait, entre la disposition du droit de l'Union sur laquelle portent les présentes questions préjudicielles et les litiges au principal, un lien de rattachement qui soit propre à rendre l'interprétation sollicitée nécessaire afin que les juridictions de renvoi puissent, en application des enseignements découlant d'une telle interprétation, adopter des décisions qui seraient requises aux fins de statuer sur ces litiges.

53 Lesdites questions ne portent donc pas sur une interprétation du droit de l'Union qui réponde à un besoin objectif pour la solution desdits litiges, mais revêtent un caractère général.

54 Quant à la circonstance dont les juridictions de renvoi ont fait état dans leurs courriers visés aux points 20 et 21 du présent arrêt, selon laquelle les deux juges qui sont à l'origine des présentes demandes de décision préjudicielle auraient, en raison desdites demandes, fait l'objet d'une enquête préalable au lancement d'une éventuelle procédure disciplinaire à leur endroit, il y a lieu de relever que les litiges au principal dans le contexte desquels la Cour se trouve saisie à titre préjudiciel dans les présentes affaires jointes ne portent pas sur une telle circonstance. Il convient, par ailleurs, de prendre acte de ce que, ainsi que le gouvernement polonais l'a exposé dans ses observations écrites et lors de l'audience devant la Cour, lesdites procédures d'enquête ont entre-temps été clôturées au motif qu'aucune faute disciplinaire consistant en un manquement à la dignité de la fonction en raison de la formulation desdites demandes de décision préjudicielle n'avait été établie.

55 Dans ce contexte, il importe toutefois de rappeler que, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, la clef de voûte du système juridictionnel institué par les traités est constituée par la procédure du renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE qui, en instaurant un dialogue de juge à juge entre la Cour et les juridictions des États membres, a pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union, permettant ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités (avis 2/13, du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 176, ainsi que arrêt du 24 octobre 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, point 41).

56 Selon une jurisprudence également constante de la Cour, l'article 267 TFUE confère aux juridictions nationales la faculté la plus étendue de saisir celle-ci si elles considèrent qu'une affaire pendante devant elles soulève des questions exigeant une interprétation ou une appréciation en validité des dispositions du droit de l'Union nécessaires au règlement du litige qui leur est soumis. Les juridictions nationales sont d'ailleurs libres d'exercer cette faculté à tout moment de la procédure qu'elles jugent approprié (arrêts du 5 octobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, point 26, ainsi que du 24 octobre 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, point 42 et jurisprudence citée).

57 Une règle de droit national ne saurait dès lors empêcher une juridiction nationale de faire usage de ladite faculté, laquelle est, en effet, inhérente au système de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, établi par l'article 267 TFUE, et aux fonctions de juge chargé de l'application du droit de l'Union confiées par cette disposition aux juridictions nationales [arrêt du 19 novembre 2019, 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:2019:982, point 103 et jurisprudence citée].

58 Des dispositions nationales dont il découlerait que les juges nationaux peuvent s'exposer à des procédures disciplinaires en raison du fait qu'ils ont saisi la Cour d'un renvoi à titre préjudiciel ne sauraient ainsi être admises (voir, en ce sens, ordonnance du président de la Cour du 1er octobre 2018, Miasto Łowicz et Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 et C-563/18, non publiée, EU:C:2018:923, point 21). En effet, la seule perspective de pouvoir, le cas échéant, faire l'objet de

poursuites disciplinaires du fait d'avoir procédé à un tel renvoi ou d'avoir décidé de maintenir celui-ci postérieurement à son introduction est de nature à porter atteinte à l'exercice effectif par les juges nationaux concernés de la faculté et des fonctions visées au point précédent.

59 Le fait, pour ces juges, de ne pas être exposés à des procédures ou à des sanctions disciplinaires pour avoir exercé une telle faculté de saisir la Cour, laquelle relève de leur compétence exclusive, constitue d'ailleurs une garantie inhérente à leur indépendance (voir, en ce sens, ordonnance du 12 février 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, point 47), indépendance qui est, en particulier, essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE [voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 54 et jurisprudence citée].

60 Il découle de tout ce qui précède que les présentes demandes de décision préjudicielle doivent être déclarées irrecevables.

Sur les dépens

61 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

Les demandes de décision préjudicielle introduites par le Sąd Okręgowy w Łodzi (tribunal régional de Łódź, Pologne) et par le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne), par décisions du 31 août 2018 et du 4 septembre 2018, sont irrecevables.

Signatures