Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 20 mai 2021 [1]

Affaires jointes C-748/19 à C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
contre
WB (C-748/19)
et
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
contre
XA,
YZ (C-749/19)
et
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
contre
DT (C-750/19)
et
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
contre
ZY (C-751/19)
et
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
contre
AX (C-752/19)
et
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
contre
BV (C-753/19)
et
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
contre
CU (C-754/19),
partie intervenante :
Pictura Sp. z o.o.

[1] Langue originale : l'anglais.

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

« Renvoi préjudiciel – Principes du droit de l'Union – Indépendance de la justice – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Directive (UE) 2016/343 – Composition de formations de jugement en matière pénale incluant des juges délégués par le ministre de la Justice – Recevabilité des demandes de décision préjudicielle – Indépendance de la formation de jugement rendant la décision de renvoi – Limites de l'article 19, paragraphe 1, TUE – Notion de "juridiction" aux fins de l'article 267 TFUE – Pertinence et nécessité du renvoi – Présomption d'innocence »

I. Introduction

1. Les présentes affaires soulèvent des questions cruciales portant sur la recevabilité de demandes de décision préjudicielle relatives à l'exigence d'indépendance des juges au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. La Cour est invitée à préciser les limites de l'article 19, paragraphe 1, TUE, notamment à la lumière des décisions récemment rendues dans les affaires A. K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats), S.A.D. Maler und Anstreicher et Land Hessen [2].

2. Les présentes affaires posent également une question de fond importante : le droit de l'Union fait-il obstacle à des dispositions nationales en vertu desquelles le ministre de la Justice, qui est à la fois le procureur général, peut, sur le fondement de critères qui ne sont pas rendus publics, déléguer des juges dans des juridictions supérieures pour une durée indéterminée et, à tout moment, mettre fin de manière discrétionnaire à cette délégation ?

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. L'article 2 TUE se lit comme suit :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

4. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE impose aux États membres d'établir « les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

[2] Arrêts 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, ci-après l'« arrêt A. K. e.a. », EU:C:2019:982) ; du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny (C-558/18 et C-563/18, ci-après l'« arrêt Miasto Łowicz », EU:C:2020:234) ; du 9 juillet 2020, Land Hessen (C-272/19, ci-après l'« arrêt Land Hessen », EU:C:2020:535), et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, ci-après l'« ordonnance Maler », EU:C:2020:523).

5. En vertu de l'article 267 TFUE, seule une « juridiction » d'un État membre peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle.

6. Le titre VI de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), dénommé « Justice », comprend l'article 47, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », qui dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. [...]

[...] »

7. Le considérant 22 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 [3] est libellé comme suit :

« La charge de la preuve pour établir la culpabilité des suspects et des personnes poursuivies repose sur l'accusation, et tout doute devrait profiter au suspect ou à la personne poursuivie. La présomption d'innocence serait violée si la charge de la preuve était transférée de l'accusation à la défense, sans préjudice [...] de l'indépendance de la justice dans l'appréciation de la culpabilité du suspect ou de la personne poursuivie [...] »

8. Aux termes de l'article 6 de la directive 2016/343, intitulé « Charge de la preuve » :

« 1. Les États membres veillent à ce que l'accusation supporte la charge de la preuve visant à établir la culpabilité des suspects et des personnes poursuivies. [...]

2. Les États membres veillent à ce que tout doute quant à la question de la culpabilité profite au suspect ou à la personne poursuivie, y compris lorsque la juridiction apprécie si la personne concernée doit être acquittée. »

B. Le droit polonais

9. L'article 77 de l'ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (loi du 27 juillet 2001 sur l'organisation des juridictions de droit commun, ci-après la « loi sur l'organisation des juridictions de droit commun ») [4], se lit comme suit :

« 1. Le ministre de la Justice peut déléguer un juge, avec le consentement de celui-ci, aux fins de l'exercice de fonctions juridictionnelles ou de tâches administratives :

1) dans une autre juridiction de même rang ou de rang inférieur et également, dans des cas spécialement motivés, dans une juridiction de rang supérieur, en tenant compte de l'utilisation rationnelle des membres du personnel des juridictions de droit commun et des besoins résultant de la charge de travail des différentes juridictions,

3 JO 2016, L 65, p. 1.

4 Texte consolidé publié au Dz. U. de 2019, position 52, telle que modifiée.

[...]

– pour une durée déterminée, qui ne peut être supérieure à deux ans, ou pour une durée indéterminée.

[...]

4. Lorsqu'un juge est délégué conformément au paragraphe 1, points 2) à 2 ter), et au paragraphe 2bis, pour une durée indéterminée, sa délégation peut être révoquée ou l'intéressé peut y renoncer sous réserve qu'un préavis de trois mois soit respecté. Dans les autres cas de délégation d'un juge, la révocation ou la renonciation ne nécessite pas de préavis.

[...] »

10. En application de l'article 30, paragraphe 2, de l'ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (loi du 6 juin 1997 portant code de procédure pénale, ci-après le « code de procédure pénale »)[5], « [l]a juridiction d'appel statue à juge unique, ou en formation de trois juges lorsque la décision attaquée a été rendue par une formation autre qu'une formation à juge unique ou que, en raison de la complexité particulière de l'affaire ou de son importance, le président de la juridiction ordonne qu'elle soit examinée en formation de trois juges, à moins que la loi n'en dispose autrement ».

11. Aux termes de l'article 41, paragraphe 1, du code de procédure pénale, « [u]n juge est exclu s'il existe une circonstance de nature à susciter un doute légitime quant à son impartialité dans l'affaire en cause ».

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

12. Les présentes demandes de décision préjudicielle ont été introduites par le président d'une formation de jugement de la dixième division pénale d'appel du Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne), dans le cadre de sept affaires pénales pendantes devant cette juridiction. Il ressort des décisions de renvoi que ces procédures pénales concernent diverses infractions pénales prévues par le code pénal[6] et par le code pénal fiscal[7].

13. La juridiction de renvoi considère que les présentes procédures sont régies par le droit de l'Union. Elle déclare que les juridictions polonaises sont tenues, en vertu des articles 3 et 6 de la directive 2016/343, de veiller à ce que les suspects et les personnes poursuivies soient présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie, et ont l'obligation d'appliquer des règles appropriées en ce qui concerne la répartition de la charge de la preuve. Conformément à l'article 6 de cette directive, lu en combinaison avec son considérant 22, la présomption d'innocence doit être sans préjudice de l'indépendance de la justice.

5 Texte consolidé publié au Dz. U. de 2020, position 30.

6 Articles 177, 200, 280 et 296 de l'ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (loi du 6 juin 1997 portant code pénal, version consolidée publiée au Dz. U. 2019, position 1950).

7 Article 62, paragraphe 2, de l'ustawa z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (loi du 10 septembre 1990 portant code pénal fiscal, version consolidée publiée au Dz. U. 2020, position 19).

14. Cette juridiction relève que chacune des formations de jugement appelées à connaître de l'affaire au principal dont elle est saisie est composée du juge de renvoi en qualité de président, ainsi que de deux autres juges. Dans chacune des affaires en cause, l'un des « autres » juges est un juge délégué d'une juridiction inférieure par décision du Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny (ministre de la Justice/procureur général), adoptée en application de l'article 77 de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun (ci-après les « juges délégués »). En outre, selon les explications fournies par la juridiction de renvoi, certains juges délégués occupent également la fonction d'adjoints du Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun).

15. La juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à la compatibilité avec le droit de l'Union de certaines dispositions du droit national qui confèrent au ministre de la Justice/procureur général le pouvoir de déléguer des juges dans des juridictions supérieures pour une durée indéterminée et, à tout moment, de mettre fin de manière discrétionnaire à cette délégation (ci-après les « dispositions nationales en cause »). En particulier, la juridiction de renvoi estime que ces dispositions sont susceptibles de méconnaître l'exigence d'indépendance du système judiciaire national, qui découle de l'article 19, paragraphe 1, TUE, lu en combinaison avec l'article 2 TUE.

16. C'est dans ce contexte factuel et juridique que le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour, dans chacune des sept affaires, les questions préjudicielles suivantes, formulées de manière identique :

« 1) Les dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, et de l'article 2 [TUE], et la valeur de l'État de droit qu'il énonce, ainsi que les dispositions de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la [directive 2016/343] lues à la lumière du considérant 22 de celle-ci doivent-elles être interprétées en ce sens que les exigences de la protection juridictionnelle effective, dont l'indépendance de la justice, ainsi que les exigences découlant de la présomption d'innocence sont méconnues lorsqu'une procédure juridictionnelle, telle qu'une procédure pénale contre une personne poursuivie [au titre de diverses dispositions du code pénal] et d'autres dispositions, est organisée de telle sorte que :

– un juge [...] délégué sur le fondement d'une décision individuelle du ministre de la Justice et appartenant à une juridiction de niveau hiérarchique immédiatement inférieur siège dans la formation de jugement, sans que les critères appliqués par le ministre de la Justice aux fins de la délégation de ce juge soient connus, et que le droit national ne prévoit pas de contrôle juridictionnel d'une telle décision et autorise le ministre de la Justice à révoquer à tout moment la délégation du juge ?

2) Les exigences mentionnées à la première question sont-elles méconnues lorsque les parties disposent, pour contester la décision de justice rendue dans le cadre d'une procédure juridictionnelle telle que celle décrite à la première question, d'une voie de recours juridictionnel extraordinaire devant une juridiction, telle que le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne), dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, et que le droit national impose au président de la cellule organisationnelle de cette juridiction (chambre), compétente pour examiner le recours, d'attribuer les affaires en respectant la liste alphabétique des juges de cette chambre, avec l'interdiction expresse de faire abstraction d'un quelconque juge, et que des affaires sont également susceptibles d'être attribuées à une personne nommée sur proposition d'un organe collégial, tel que la Krajowa Rada Sądownictwa (Conseil national de la magistrature[, Pologne]), dont la composition est conçue de telle sorte que ses membres sont des juges :

a) élus par une chambre du parlement qui vote collectivement sur une liste de candidats préétablie par une commission parlementaire parmi les candidats présentés par les groupes parlementaires ou par un organe de cette chambre, sur la base des propositions soumises par des groupes de juges ou de citoyens – avec pour conséquence qu'au cours de cette procédure d'élection, les candidats reçoivent à trois reprises le soutien d'acteurs politiques ;

b) représentant une majorité des membres de cet organe suffisante pour adopter des décisions de proposition de nomination au poste de juge, de même que d'autres décisions contraignantes requises par le droit national ?

3) Quel est l'effet, au regard du droit de [l'Union], y compris des dispositions et exigences mentionnées à la première question, d'une décision de justice adoptée dans le cadre d'une procédure juridictionnelle organisée selon les modalités décrites à la première question et d'une décision de justice adoptée dans le cadre d'une procédure devant le Sąd Najwyższy (Cour suprême), lorsque la personne mentionnée à la deuxième question a participé à son adoption ?

4) Le droit de [l'Union], y compris les dispositions mentionnées à la première question, subordonne-t-il les effets des décisions évoquées à la troisième question à la question de savoir si la juridiction concernée s'est prononcée dans un sens favorable ou défavorable à la personne poursuivie ? »

17. Par décision du président de la Cour du 25 octobre 2019, les affaires C-748/19 à C-754/19 ont été jointes aux fins des procédures écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

18. Par décision du président de la Cour du 2 décembre 2019, la demande de procédure accélérée visée à l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, formulée dans les décisions de renvoi, a été rejetée.

19. Le 31 juillet 2020, la Cour a adressé une demande d'information à la juridiction de renvoi, à laquelle celle-ci a répondu par lettre du 3 septembre 2020.

20. Des observations écrites ont été déposées par la Prokuratura Regionalna w Warszawie (parquet provincial de Varsovie, Pologne, ci-après le « parquet provincial de Varsovie »), la Prokuratura Regionalna w Lublinie (parquet provincial de Lublin, Pologne, ci-après le « parquet provincial de Lublin »), le gouvernement polonais et la Commission européenne.

IV. Analyse

21. Les présentes conclusions sont structurées comme suit. En premier lieu, j'aborderai les objections à la compétence et à la recevabilité soulevées par les parties intéressées (section A). Après avoir suggéré que, conformément à l'approche traditionnelle de la Cour et à sa jurisprudence, la première question de la juridiction de renvoi est bel et bien recevable, j'analyserai, en deuxième lieu, la question qui sous-tend les objections à la compétence de la Cour et à la recevabilité des questions préjudicielles : la nature et les limites de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE (section B). Enfin, en troisième lieu, je me prononcerai sur le fond de la

première question posée par la juridiction de renvoi, relative au système de délégation des juges qui influe sur les formations de jugement appelées à statuer dans les affaires au principal (section C).

A. Compétence et recevabilité

22. Certaines parties ayant présenté des observations ont invoqué divers arguments visant à contester la compétence de la Cour et/ou la recevabilité des demandes de décision préjudicielle. Bien que ces parties aient fusionné leurs arguments sur les deux questions, je les examinerai néanmoins séparément.

23. J'aborderai en premier lieu les arguments relatifs à la compétence de la Cour, lesquels ne méritent pas, à mon sens, de longs développements (sous-section 1). En second lieu, je me pencherai sur les différents arguments avancés quant à la recevabilité des demandes dans leur ensemble ou, plus précisément, de certaines questions préjudicielles. En effet, certains arguments soulèvent des interrogations assez complexes qu'il convient d'examiner en détail (sous-section 2).

1. Compétence de la Cour

24. Le gouvernement polonais, le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin font valoir que la Cour n'est pas compétente pour répondre aux interrogations soulevées. Selon eux, l'organisation de la justice et, plus précisément, des questions telles que la nomination des juges, la composition des formations de jugement, la délégation de juges dans une autre juridiction ainsi que les effets juridiques des décisions des juridictions nationales relèvent toutes de la compétence exclusive des États membres. Dans la mesure où les procédures au principal concernent le droit pénal national dans des domaines qui n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, ces affaires sont, selon ces parties, purement internes à la République de Pologne.

25. En outre, selon le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin, ce constat découlerait également du point 29 de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Associação Sindical dos Juízes Portugueses[8]. Certaines versions de cet arrêt autres que celle en langue anglaise indiquent que, pour être applicable, l'article 19, paragraphe 1, TUE exige qu'un État membre agisse, dans le cas d'espèce, dans le champ d'application du droit de l'Union.

26. À mon sens, ces arguments ne sauraient prospérer.

27. Premièrement, selon une jurisprudence constante de la Cour, 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, y compris celles qui résultent de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, TUE[9]. Ces obligations peuvent se rapporter à tout élément des structures ou procédures internes utilisées pour l'application nationale du droit de l'Union. L'objet des présentes demandes de décision préjudicielle concerne précisément les obligations des États membres qui découlent de ces dispositions et la question de savoir si les mesures

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

9 Voir, à cet égard, arrêt A. K. e.a., points 75, 84 et 86 ainsi que jurisprudence citée.

nationales en cause respectent effectivement ces obligations. Dès lors, la Cour est compétente pour interpréter l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, TUE ainsi que pour se prononcer sur les points soulevés dans les questions préjudicielles [10].

28. Deuxièmement, contrairement aux arguments invoqués par le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin, je ne vois pas de divergence significative entre les différentes versions linguistiques – y compris, en particulier, la version en langue portugaise, car il s'agissait de la langue de procédure – du point 29 de l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). Ce passage concernait la différence entre la portée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et celle de la Charte. La Cour a déclaré que l'article 19, paragraphe 1, TUE s'appliquait à tous les « domaines couverts par le droit de l'Union », étant donné que cette disposition ne contient aucune limitation telle que celle énoncée à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Pour les besoins de cette affaire, la Cour n'a pas approfondi cette question [11].

29. Toutefois, la Cour a clairement indiqué le sens exact de ce passage dans sa jurisprudence ultérieure. La différence entre les champs d'application matériels respectifs des deux dispositions susmentionnées tient à ce que l'article 19, paragraphe 1, TUE est applicable lorsqu'une instance nationale *est 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 [12]. En d'autres termes, les juridictions nationales doivent se conformer aux normes énoncées dans cette disposition dès lors qu'elles statuent, en principe, sur des questions régies par le droit de l'Union. En revanche, il n'est pas nécessaire que les affaires spécifiques en cause concernent effectivement le droit de l'Union.

30. S'agissant des présentes affaires, il ne fait guère de doute, ainsi que l'a relevé à juste titre la Commission, que la juridiction dont l'indépendance est en cause en l'espèce, à savoir le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie), est une instance susceptible d'être appelée à statuer, en tant que juridiction, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union. Par ailleurs, il est constant que la Cour est compétente pour interpréter les dispositions de la directive 2016/343 ainsi que l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, TUE.

31. Il s'ensuit que la Cour est manifestement compétente pour statuer sur les présentes affaires.

2. Recevabilité

32. S'agissant de la recevabilité des questions préjudicielles, j'aborderai tout d'abord les objections soulevées à l'égard des deuxième, troisième et quatrième questions préjudicielles, étant donné que celles-ci sont, à mon sens, irrecevables (sous-section a). J'examinerai ensuite la recevabilité de la première question, qui nécessite au contraire une analyse plus approfondie (sous-section b).

10 Voir, à cet égard, arrêts du 7 mars 2017, X et X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, point 37) ; A. K. e.a., point 74 ; Land Hessen, point 41, et du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 69).

11 Voir, pour de plus amples développements à cet égard, mes conclusions dans l'affaire Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, point 54).

12 Voir arrêts du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, point 51) ; A. K. e.a., point 83, et du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 111).

33. Toutefois, avant d'entamer cette analyse, il convient de traiter une objection spécifique à la recevabilité de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-754/19. Le parquet provincial de Varsovie soutient que la juridiction de renvoi n'a pas suspendu l'affaire à l'origine de cette demande et qu'elle a en fait adopté une décision définitive ultérieurement, le 11 décembre 2019.

34. Il ressort d'une jurisprudence constante que si aucun litige ne demeure pendant devant la juridiction de renvoi, de sorte qu'une réponse à la question préjudicielle ne serait d'aucune utilité pour la résolution du litige, la Cour doit juger qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de décision préjudicielle [13].

35. Dès lors, si, comme le soutient le parquet provincial de Varsovie, la procédure au principal dans l'affaire C-754/19 n'a, de fait, pas été suspendue et qu'une décision définitive a été adoptée, la demande de décision préjudicielle est devenue sans objet. Dans ces conditions, il ne serait plus nécessaire pour la Cour de se prononcer sur les questions posées dans cette affaire.

36. Cela étant, la juridiction de renvoi n'a ni informé la Cour de l'existence de faits nouveaux pertinents ni retiré sa demande de décision préjudicielle. Par ailleurs, dans la mesure où les questions posées dans cette affaire sont *identiques* à celles soulevées dans le cadre des six autres affaires qui font l'objet des présentes conclusions, dont il est constant qu'elles sont toujours pendantes devant la juridiction nationale, il n'est pas nécessaire d'examiner plus avant cette question.

37. J'en viens donc aux arguments spécifiques avancés en ce qui concerne la recevabilité des différentes questions préjudicielles.

a) Sur les deuxième, troisième et quatrième questions préjudicielles

38. Par sa deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si certaines dispositions du droit de l'Union sont méconnues lorsque les parties disposent, pour contester la décision de justice à rendre dans le cadre de la procédure au principal, d'une voie de recours juridictionnel extraordinaire, et que le pourvoi en cassation doit être examiné par une juridiction – le Sąd Najwyższy (Cour suprême) – dont la juridiction de renvoi doute de l'indépendance.

39. La troisième question préjudicielle porte sur les effets juridiques d'une future décision de la juridiction de renvoi, ainsi que sur les effets juridiques des décisions du Sąd Najwyższy (Cour suprême) dans le cadre des éventuels pourvois en cassation qui pourraient, en définitive, être formés contre les décisions qui seront rendues dans l'affaire au principal.

40. En lien étroit avec cette question, la juridiction de renvoi demande, par sa quatrième question préjudicielle, si, en droit de l'Union, les effets de l'arrêt rendu par le Sąd Najwyższy (Cour suprême) dans le cadre de cette voie de recours extraordinaire dépendent du point de savoir si cette juridiction se prononce dans un sens favorable ou défavorable à la personne poursuivie.

41. En accord avec les observations du gouvernement polonais, du parquet provincial de Varsovie, du parquet provincial de Lublin et de la Commission, je suis d'avis que ces trois questions préjudicielles sont irrecevables.

[13] Voir, à titre d'exemples, arrêts du 3 juillet 2014, Da Silva (C-189/13, non publié, EU:C:2014:2043, points 34 et 35), ainsi que du 26 février 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, point 38).

42. Dans la mesure où lesdites questions sont fondées sur la prémisse que, dans les présentes affaires, un pourvoi extraordinaire sera formé ultérieurement devant le Sąd Najwyższy (Cour suprême), ces mêmes questions reposent sur un événement purement *hypothétique*. Il convient de rappeler, dans ce contexte, que, selon une jurisprudence constante, une demande de décision préjudicielle n'a pas pour objet la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques [14].

43. De même, dans la mesure où les troisième et quatrième questions préjudicielles font également référence aux effets possibles des arrêts que rendra la juridiction de renvoi, ces questions sont *prématurées* et *insuffisamment motivées*. Elles sont prématurées en ce qu'elles portent sur des procédures susceptibles d'être engagées ultérieurement devant une autre juridiction et ne visent pas le stade actuel de la procédure dans les affaires au principal. Par ailleurs, comme la juridiction de renvoi l'a expliqué, dans l'hypothèse où la Cour déciderait que les mesures nationales en cause ne sont pas conformes à l'article 19, paragraphe 1, TUE, elle dispose d'autres instruments pour remédier à la situation. Par conséquent, le problème soulevé par la juridiction de renvoi pourrait ne jamais se matérialiser. Ces questions sont également loin de remplir les exigences de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, puisque la juridiction de renvoi ne fournit aucune précision sur la manière dont la composition prétendument irrégulière des formations de jugement, qui pourraient éventuellement être appelées à connaître des affaires concernées à l'avenir, est susceptible d'affecter spécifiquement la légalité des décisions que rendra la juridiction de renvoi.

44. Sans négliger en aucune manière le contexte national général, qui est incontestablement problématique et pour le moins complexe, il existe toutefois des limites bien établies à ce qui peut être demandé dans le cadre d'un renvoi préjudiciel. En bref, les questions préjudicielles doivent se rapporter à l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi (ou à des circonstances antérieures ayant manifestement une incidence sur cette affaire [15]). Même si cette condition a fait l'objet d'une interprétation large et souple dans la jurisprudence traditionnelle de la Cour, le point essentiel reste que les indications demandées doivent pouvoir être prises en compte par la juridiction de renvoi dans la décision qu'elle adoptera. Ce critère exclut toute spéculation sur des événements futurs qui pourraient ne jamais se produire.

45. Par conséquent, à mon sens, les deuxième, troisième et quatrième questions préjudicielles sont bel et bien irrecevables.

b) Sur la première question préjudicielle

46. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union fait obstacle à des dispositions nationales en vertu desquelles le ministre de la Justice/procureur général, peut, sur le fondement de critères qui ne sont pas rendus publics, déléguer des juges dans des juridictions supérieures pour une durée indéterminée et, à tout moment, mettre fin de manière discrétionnaire à cette délégation. La juridiction de renvoi fait plus particulièrement

[14] Voir, pour un exemple récent, arrêt du 3 octobre 2019, A e.a. (C-70/18, EU:C:2019:823, point 73 et jurisprudence citée).

[15] Voir, à cet égard, à titre d'exemple, arrêt du 29 juillet 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). À strictement parler, la question posée par la juridiction de renvoi portait sur une présomption concernant le traitement futur d'une affaire par une autorité administrative nationale en cas d'annulation de sa décision par la juridiction nationale. Toutefois, compte tenu du fait que l'autorité administrative nationale avait déjà ignoré les décisions antérieures de la juridiction nationale, le traitement de l'affaire dans le *passé* rendait manifestement la question sur l'*avenir* beaucoup moins hypothétique et la justifiait.

référence aux dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, et de l'article 2 TUE, et au principe de l'État de droit qu'il énonce, ainsi qu'à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2016/343, lu à la lumière du considérant 22 de celle-ci.

47. Plusieurs objections ont été soulevées quant à la recevabilité de cette question. Elles concernent la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE (sous-section 1), le respect des exigences de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour (sous-section 2) ainsi que la nécessité et la pertinence de la question posée (sous-section 3). J'examinerai tour à tour ces questions.

1) Sur la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE

48. En premier lieu, le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin relèvent que les demandes de décision préjudicielle ont été présentées par un juge unique – la présidente de la formation de jugement saisie des affaires pénales en cause – et non par la formation de jugement elle-même. Ils font valoir que, en vertu de l'article 29, paragraphe 1, du code de procédure pénale polonais, les procédures d'appel telles que celles en cause doivent se dérouler devant une formation de trois juges, sauf dans des circonstances particulières prévues par la loi. Selon eux, de telles circonstances ne sont pas réunies en l'espèce. Il s'ensuivrait que l'organe de renvoi ne remplirait pas les conditions requises pour être considéré comme étant une « juridiction » aux fins de l'article 267 TFUE.

49. Il est constant que les présentes demandes de décision préjudicielle ont été introduites par la dixième division pénale d'appel du Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie). La décision de renvoi indique que cette juridiction est composée de la présidente de cette division, qui a également signé ladite décision.

50. Toutefois, ces circonstances ne suffisent pas, selon moi, à rendre *automatiquement* irrecevables les demandes de décision préjudicielle.

51. Premièrement, il convient de rappeler que la notion de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, a toujours été *définie de manière autonome* en droit de l'Union et par la Cour, indépendamment des dénominations et des qualifications prévues par le droit national. Au regard de ces critères, il ne fait aucun doute (et les parties ne le contestent d'ailleurs pas) que l'organe de renvoi réunit bel et bien tous les critères de la jurisprudence dite « Dorsch »[16] : il a une origine légale, il est permanent, sa juridiction est obligatoire, ses procédures sont contradictoires, il applique les règles de droit et est – en principe – indépendant et impartial.

52. Deuxièmement, l'appréciation de la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE intervient aux niveaux structurel et *institutionnel*. En d'autres termes, elle repose sur une analyse de l'organe juridictionnel de renvoi en tant que tel, compte tenu également de la fonction que cet organe est appelé à exercer dans les *circonstances spécifiques* d'un cas d'espèce. Pour résumer, un organe peut être une juridiction même lorsqu'il agit en temps normal dans l'exercice d'autres fonctions (non juridictionnelles)[17] et inversement[18]. Par conséquent, la nature spécifique des fonctions qu'un organe est appelé à remplir dans le cadre de la procédure au principal revêt une

16 Arrêt du 17 septembre 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, point 23). Plus récemment, arrêt Land Hessen, point 43 et jurisprudence citée.

17 Voir, à titre d'exemple, arrêt du 17 juillet 2014, Torresi (C-58/13 et C-59/13, EU:C:2014:2088, points 15 à 30).

18 Voir, à cet égard, arrêt du 31 janvier 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, point 40 et jurisprudence citée).

importance fondamentale. Dans les présentes affaires, il ne fait aucun doute que la juridiction de renvoi intervient dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle lorsqu'elle examine des recours dans le cadre de procédures pénales et, le cas échéant, lorsqu'elle vérifie la composition de la formation de jugement chargée d'examiner de tels recours. Ces deux fonctions sont exercées à titre juridictionnel.

53. Troisièmement, en vertu d'une jurisprudence constante, il n'appartient pas à la Cour « de vérifier si la décision de renvoi a été prise conformément aux règles nationales d'organisation et de procédure judiciaires »[19]. Aux termes de cette jurisprudence, « [l]a Cour doit s'en tenir à la décision de renvoi émanant d'une juridiction d'un État membre, tant qu'elle n'a pas été rapportée dans le cadre des voies de recours prévues éventuellement par le droit national »[20].

54. Ainsi, il découle assez clairement de ce qui précède que, si l'organe de renvoi est une juridiction agissant dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle, ces deux notions étant définies de manière autonome en droit de l'Union, il n'appartient pas à la Cour de procéder à une double vérification du respect de l'ensemble des règles de procédure du droit national : le sceau est-il correct ? La décision est-elle conforme à toutes les exigences formelles et procédurales du droit national ? Toutes les signatures sont-elles à la bonne place ?

55. Il peut être utile de rappeler que cette approche et cette jurisprudence trouvent leur origine dans une affaire – l'affaire Reina (65/81) – dans laquelle la recevabilité de la demande de décision préjudicielle était contestée au motif que la composition de la juridiction de renvoi n'était pas correcte[21]. En outre, dans l'arrêt du 9 novembre 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318), la Cour a expressément rejeté une objection analogue à celle soulevée dans le cadre de la présente procédure. Le gouvernement italien avait contesté la recevabilité de la demande de décision préjudicielle (introduite par le président de la juridiction de renvoi) en faisant valoir que, en vertu du droit national, cette décision relevait de la compétence de la juridiction dans son ensemble. La Cour a rapidement écarté cette objection en soulignant que, conformément à une jurisprudence constante, « le droit de saisine [...] appartient à toute juridiction des États membres, quels que soient [...] le stade du contentieux dont une telle juridiction se trouve saisie et la nature de la décision qu'elle est appelée à rendre »[22].

56. La Cour s'est écartée de cette approche uniquement lorsque la juridiction de renvoi était *manifestement* incompétente, comme dans les affaires récentes Di Girolamo[23]. Or, les présentes affaires se distinguent clairement des affaires Di Girolamo. Il est constant que la juridiction de renvoi est compétente pour connaître des affaires en cause dans le cadre des procédures au principal. La seule interrogation porte sur l'organe qui, au sein de cette même juridiction, est habilité à saisir la Cour d'une question au titre de l'article 267 TFUE. Les présentes affaires sont donc bien plus comparables à celles examinées par la Cour dans les affaires Reina et San Giorgio.

57. Quatrièmement, même s'il était confirmé, le fait que la juridiction de renvoi, pour pouvoir poser une question à la Cour au titre de l'article 267 TFUE, devrait – selon le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin – méconnaître certaines règles de son ordre

19 Arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, point 30 et jurisprudence citée).

20 Arrêt du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens) (C-658/18, EU:C:2020:572, point 61 et jurisprudence citée).

21 Arrêt du 14 janvier 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, point 6).

22 Arrêt du 9 novembre 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, points 7 à 10).

23 Voir ordonnances du 6 septembre 2018, Di Girolamo (C-472/17, non publiée, EU:C:2018:684), et du 17 décembre 2019, Di Girolamo (C-618/18, non publiée, EU:C:2019:1090).

juridique interne serait dénué de pertinence. La jurisprudence de la Cour compte de nombreux exemples dans lesquels les juridictions nationales ont été autorisées, voire tenues, en vertu du droit de l'Union, de passer outre les règles de procédure nationales qui réduisaient leur faculté de saisir la Cour à titre préjudiciel [24].

58. Une affaire récente dans laquelle la situation était analogue aux présents cas d'espèce est l'affaire A. K. e.a. (C-585/18, C-624/18 et C-625/18). Dans cette affaire, le gouvernement polonais avait fait valoir que les procédures nationales étaient entachées de nullité pour infraction aux règles relatives à la *composition et à la compétence des juridictions*. Selon ce gouvernement, dans ladite affaire, la composition correcte de la formation appelée à juger l'affaire était, en vertu du droit national, celle du juge unique plutôt que la chambre de trois juges qui avait saisi la Cour [25]. La Cour a cependant conclu que « lesdites questions port[ai]ent en substance précisément sur le point de savoir si, nonobstant les règles nationales de répartition des compétences juridictionnelles en vigueur dans l'État membre concerné, une juridiction telle que la juridiction de renvoi a l'obligation, en vertu des dispositions du droit de l'Union visées dans ces questions, d'écarter lesdites règles nationales et d'assumer, le cas échéant, une compétence juridictionnelle en ce qui concerne les litiges au principal. Or, un arrêt par lequel la Cour confirmerait l'existence d'une telle obligation s'imposerait à la juridiction de renvoi et à l'ensemble des autres organes de la République de Pologne sans que les dispositions internes afférentes à la nullité des procédures ou à la répartition des compétences juridictionnelles, auxquelles se réfère le gouvernement polonais, puissent y faire obstacle » [26].

59. Cinquièmement, accueillir les objections soulevées par le gouvernement polonais – selon lesquelles, pour être conforme au droit national, une question telle que celle dont est saisie la Cour en l'espèce ne peut être posée que par la formation de jugement en tant que collège – soulèverait, à mon sens, deux problèmes supplémentaires.

60. D'une part, il serait peu probable que les questions relatives à la composition régulière des formations de jugement soient un jour portées devant la Cour, ou qu'elles le soient en temps utile. En effet, les juges qui n'ont prétendument pas été nommés de façon régulière ne seront pas enclins à s'accorder sur la nécessité d'adresser une question préjudicielle à la Cour sur le point de savoir s'ils ont été régulièrement désignés pour connaître de l'affaire en cause. Dans ces conditions, une telle question ne pourra être soulevée que si et lorsqu'un recours est formé contre la décision adoptée par la juridiction (dans une composition qui ne serait peut-être pas régulière). Dès lors, dans le meilleur des cas, la question sera posée à la Cour plutôt tardivement. Dans le scénario le plus pessimiste (ou plutôt le plus réaliste), elle ne lui sera jamais posée du tout.

61. D'autre part, suivre la logique suggérée par le gouvernement polonais conduirait à un autre paradoxe. Si les doutes exprimés par la juridiction de renvoi étaient fondés, il serait possible de présumer que l'un des membres de ces formations de jugement n'est pas indépendant. Par conséquent, dans l'hypothèse improbable où un tel membre de la formation de jugement serait disposé à signer une décision de renvoi mettant en cause sa propre indépendance, un renvoi préjudiciel de ce type serait-il recevable ? Dans cette composition, l'organe de renvoi remplirait-il le critère d'indépendance inhérent à la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE ?

[24] Voir, parmi de nombreux exemples, arrêts du 5 octobre 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, points 21 à 32 et jurisprudence citée), ainsi que du 15 janvier 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, points 62 à 73 et jurisprudence citée).

[25] Arrêt A. K. e.a., point 110.

[26] Arrêt A. K. e.a., point 112.

62. Deux éléments se dégagent clairement. Premièrement, je le répète, les questions relatives à la composition régulière d'une formation de jugement pourraient en fait ne jamais être soulevées par cette formation elle-même. Deuxièmement, subordonner la recevabilité des demandes de décision préjudicielle et le critère autonome de l'article 267 TFUE au respect de l'ensemble des conditions procédurales prévues par le droit national est non seulement illogique, mais aussi dangereux du point de vue systémique.

63. Sixièmement, la juge qui a introduit la demande de décision préjudicielle dans le cadre des présentes affaires n'est pas n'importe quelle juge de la formation de jugement saisie de ces affaires : il s'agit de la *présidente* de cette formation. Les présidents d'organes juridictionnels sont non seulement dotés de pouvoirs supplémentaires, mais ils assument également des responsabilités additionnelles. Ils sont en fait appelés à agir « en qualité de gardien de l'indépendance et de l'impartialité des juges et du tribunal dans son ensemble »[27]. Lorsque la formation de jugement est plus restreinte, ou dans le cadre de procédures spécifiques, ces fonctions sont généralement exercées par le président de la formation de jugement (ou de la chambre), lequel a pour mission de présider la formation de jugement et d'en diriger les travaux[28]. En règle générale, les présidents sont chargés de superviser tant la procédure que les délibérations internes de la formation qu'ils président. C'est pourquoi il ne me semble pas inhabituel (et encore moins illégal) que, en sa qualité de présidente, la juge de renvoi s'estime tenue de s'assurer que la composition de sa formation de jugement est régulière.

64. Enfin, une autre considération est liée à ce dernier point : quelle est en réalité la procédure exacte en rapport avec laquelle la juridiction de renvoi demande l'éclairage de la Cour ? Assurément, une façon de voir la question est de considérer que la procédure pertinente est la procédure pénale jugée par une formation de trois juges qui rendront une décision sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale.

65. Toutefois, il existe également une autre manière d'aborder cette question. Il s'agirait de se concentrer sur *l'incident de procédure spécifique* et sur la décision concrète qui doit être rendue en réponse à cet incident. En l'espèce, la procédure en rapport avec laquelle l'éclairage de la Cour est demandé constitue non pas *la procédure pénale dans son intégralité*, mais seulement une *question préliminaire* relative à la composition régulière de la formation de jugement saisie des affaires en cause. En ce qui concerne cette partie de la procédure, et compte tenu également du type de décision procédurale (préliminaire) qui doit être prise dans le cadre de celle-ci, c'est la juge de renvoi, en sa qualité de présidente de la formation de jugement, qui statue effectivement en tant que juge unique à ce stade de la procédure globale. Dans le contexte de cet incident de procédure soulevé in limine litis, qui doit être réglé *avant* que les affaires en cause ne puissent être utilement examinées par une formation de jugement conforme au droit de l'Union, la juge de renvoi est la seule et unique juge qui peut et, incontestablement, doit aborder la question avant que les affaires en cause ne puissent être jugées.

66. Je ne suggère évidemment pas à la Cour d'admettre des demandes de décision préjudicielle émanant de juges (ou de formations de jugement) qui seraient manifestement incompétents pour connaître des affaires en cause au principal, qui feraient un usage abusif de leur faculté de poser une question préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE ou qui, dans le cadre de l'affaire au principal, ne rempliraient pas les critères de la jurisprudence dite « Dorsch » (arrêt du 17 septembre 1997, Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413). Or, les présents cas d'espèce ne

27 Voir, à titre d'exemple, Conseil de l'Europe, Conseil consultatif de juges européens (CCJE), avis n° 19 (2016) du 10 novembre 2016, *Le rôle des présidents des tribunaux*, CCJE(2016)2, p. 2.

28 Voir, à titre d'exemple, article 11, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour.

relèvent d'aucune de ces situations : la juridiction de renvoi est une « juridiction » aux fins de l'article 267 TFUE, elle est compétente pour connaître des affaires en cause et celles-ci sont bien réelles, tout comme la question soulevée in limine litis.

2) Sur l'absence de précisions suffisantes

67. Le gouvernement polonais ainsi que le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin font valoir que les demandes de décision préjudicielle ne satisfont pas aux exigences de l'article 94 du règlement de procédure. Ils considèrent que ces demandes n'indiquent pas avec suffisamment de précision le lien existant entre les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée et les affaires pendantes.

68. À cet égard, il convient de reconnaître que, dans la mesure tout au moins où cette question renvoie aux dispositions de la directive 2016/343, les décisions de renvoi sont concises. Il est permis de considérer que la juridiction nationale aurait pu faire davantage d'efforts pour clarifier le contexte factuel. En particulier, des détails supplémentaires auraient pu être fournis sur la manière dont les obligations des États membres en matière de charge de la preuve, énoncées à l'article 6 de la directive 2016/343, sont susceptibles d'influer sur les procédures en cause au principal.

69. Cela étant, je ne pense pas que la « parcimonie verbale » de la juridiction de renvoi puisse être considérée comme étant en deçà des exigences de l'article 94 du règlement de procédure. En effet, la directive 2016/343 est applicable aux affaires en cause, d'une part, et semble pertinente, d'autre part.

70. S'agissant du premier point, il ressort clairement de la décision de renvoi que, dans les affaires au principal, les personnes poursuivies doivent faire l'objet d'un procès pénal et qu'aucune décision finale quant à leur culpabilité n'a encore été adoptée. Les dispositions de la directive 2016/343 sont donc applicables. Selon les termes de son article 2, cette directive vise les personnes physiques qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales. Elle s'applique à tous les stades de la procédure pénale, à partir du moment où une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale ou une infraction pénale alléguée, ou est poursuivie à ce titre, jusqu'à ce que la décision finale visant à déterminer si cette personne a commis l'infraction pénale concernée soit devenue définitive[29]. Il n'est guère besoin d'ajouter, dans ce contexte, que ladite directive est également applicable aux procédures « purement internes » à un État membre.

71. Pour ce qui est du second point, il suffit de constater que la question de la présomption d'innocence ou de la charge de la preuve peut se poser lorsqu'un ou plusieurs juges siégeant dans une formation de jugement saisie d'une affaire pénale ont des liens avec l'une des parties, à savoir l'accusation. Si la délégation d'un juge auprès d'une juridiction supérieure et sa position au sein de celle-ci peuvent être subordonnées à l'approbation de son action par l'accusation, sous peine de révocation de sa délégation à tout moment, il est permis de se demander si une telle subordination est de nature à faire peser un doute sur l'indépendance et l'impartialité du juge délégué. Cette question peut être abordée sous l'angle de l'impartialité judiciaire (si elle est traitée selon une approche structurelle) ou, éventuellement, sous l'angle de la présomption d'innocence

[29] Voir arrêt du 5 septembre 2019, AH e.a. (Présomption d'innocence) (C-377/18, EU:C:2019:670, point 32).

ou de la charge de la preuve (si elle est traitée selon le point de vue de la personne poursuivie, qui pourrait penser qu'une formation de jugement composée de la sorte aura tendance à soutenir l'accusation).

72. En tout état de cause, les exigences de l'article 94 du règlement de procédure sont respectées en ce qui concerne l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. En effet, le cadre factuel et contextuel nécessaire à la Cour pour procéder à son appréciation sur le fondement de cette disposition ne nécessite pas d'informations supplémentaires sur les particularités des affaires au principal. Les décisions de renvoi exposent de manière concise, mais exhaustive, tant le cadre juridique national qui régit la délégation des juges que les enjeux spécifiques auxquels la juridiction de renvoi est confrontée dans la composition de la formation de jugement appelée à statuer sur les affaires au principal, de même que les raisons pour lesquelles cette juridiction doute de la compatibilité de ce cadre avec le droit de l'Union. Considérés dans leur ensemble, ces éléments permettent à la Cour de comprendre la question posée par la juridiction de renvoi et le motif qui la sous-tend.

3) Sur la pertinence et la nécessité de la question

73. Le gouvernement polonais ainsi que le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin soutiennent qu'une réponse à la question préjudicielle en cause n'est ni nécessaire ni pertinente pour résoudre les litiges au principal. Ils font valoir en substance que la question est purement hypothétique. Sur le plan procédural, il serait impossible pour la juridiction de renvoi d'appliquer la réponse de la Cour concernant l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE dans les affaires au principal. Selon eux, le droit national ne conférerait pas à la juridiction de renvoi le pouvoir de « corriger » les éventuelles irrégularités découlant des règles nationales de procédure en cause. Il appartiendrait, le cas échéant, à un autre organe juridictionnel (à savoir une formation de jugement différente) d'agir aux fins de décider du dessaisissement de l'un des juges siégeant dans la juridiction de renvoi. Par ailleurs, ces parties soulignent que les personnes poursuivies n'ont soulevé aucune objection à l'égard de la composition de la formation de jugement. Elles soutiennent également que les décisions de renvoi ne présentent pas les règles nationales relatives à la délégation des juges avec exhaustivité et impartialité et invoquent les arrêts de la Cour dans les affaires Foglia [30].

74. Pour sa part, la Commission relève le caractère succinct des décisions de renvoi. En revanche, elle ne considère pas que la question soit irrecevable : une question préjudicielle, qui est de nature procédurale, peut en effet être identifiée dans le cadre des affaires au principal, dont le traitement peut nécessiter une réponse de la part de la Cour.

75. Je rejoins la Commission sur ce point. Je suis également d'avis que la première question préjudicielle est effectivement recevable. Cette question soulève in limine litis un problème de compatibilité entre le droit national et le droit de l'Union que la juridiction de renvoi est *tenue* de résoudre avant de pouvoir se prononcer (en toute légalité) dans les procédures au principal. Cette conclusion est confirmée par la jurisprudence constante de la Cour relative à la pertinence et à la nécessité du renvoi préjudiciel (sous-section i) et n'est pas remise en cause par une jurisprudence récente de la Cour (sous-section ii), dont les présentes affaires se distinguent aisément (sous-section iii).

30 Arrêts du 11 mars 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), et du 16 décembre 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

i) Sur la jurisprudence constante relative à la « pertinence » et à la « nécessité » du renvoi préjudiciel

76. Selon une 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. Il s'ensuit que les questions préjudicielles posées par les juridictions nationales bénéficient d'une *présomption de pertinence* et que le refus de la Cour de statuer sur ces questions n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation 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 auxdites questions [31].

77. Pertinence et nécessité sont donc les deux faces d'une même médaille : une question est pertinente si la réponse qui lui est apportée est nécessaire à la juridiction nationale pour pouvoir statuer au principal, et inversement. La Cour a jugé de façon constante qu'une question est recevable lorsque la réponse à cette question est nécessaire pour permettre à la juridiction de renvoi de « rendre son jugement » dans les affaires dont elle est saisie [32]. Traditionnellement, cette jurisprudence a été comprise comme exigeant, en principe, la réunion de deux conditions : premièrement, le litige devant la juridiction de renvoi doit être *pendant* [33] et, deuxièmement, la juridiction de renvoi doit être appelée à rendre une décision susceptible de *prendre en considération* l'arrêt de la Cour rendu à titre préjudiciel [34].

78. En ce qui concerne la première condition, il est constant que, dans toutes les affaires soumises à la Cour, à l'exception peut-être de l'affaire C-754/19 [35], une procédure pénale est pendante devant la juridiction de renvoi. La question essentielle qui se pose est donc de savoir si la seconde condition est remplie : la juridiction de renvoi est-elle susceptible de *prendre en considération* la réponse de la Cour aux questions qu'elle lui a posées ?

79. Si l'on apprécie les faits des présentes affaires à la lumière de la jurisprudence classique de la Cour, la réponse à cette question est clairement affirmative. Cette jurisprudence constante montre en quoi les objections soulevées par le gouvernement polonais ainsi que par le parquet provincial de Varsovie et le parquet provincial de Lublin sont dénuées de fondement.

80. En premier lieu, il n'est guère besoin de rappeler qu'une question préjudicielle n'a pas à être directement pertinente aux fins de l'examen *au fond* du litige. La jurisprudence est riche d'exemples de renvois préjudiciels portant sur des questions de procédure de nature diverse [36]. En effet, il existe un courant jurisprudentiel particulièrement abondant sur la portée du principe d'autonomie procédurale et ses limites, notamment celles qui découlent de la nécessité d'assurer

31 Voir, parmi de nombreux exemples, arrêts du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, points 26 et 27), ainsi que du 1er octobre 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, point 35).

32 Voir, entre autres, arrêt du 17 février 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, point 35).

33 Voir, en particulier, arrêts du 21 avril 1988, Pardini (338/85, EU:C:1988:194, points 10 et 11), ainsi que du 16 juillet 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, point 18).

34 Voir, notamment, arrêts du 13 septembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, point 24), et du 19 juin 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, point 31).

35 Voir points 33 à 36 des présentes conclusions.

36 Voir, récemment, arrêts du 17 janvier 2019, Dzivev e.a. (C-310/16, EU:C:2019:30), et du 19 décembre 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

l'effectivité du droit de l'Union [37]. Certains renvois préjudiciels ont concerné, par exemple, les limites procédurales imposées aux juridictions internes par des règles nationales [38] ou des questions de procédure sur lesquelles la juridiction de renvoi devait se prononcer avant de pouvoir rendre une décision sur le fond [39]. D'autres questions ont porté, comme en l'espèce, sur des aspects précis des règles nationales en matière d'organisation judiciaire [40].

81. De fait, les présentes affaires se rapprochent nettement de la situation qui prévalait dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt A. K. e.a. Dans cette affaire, la Cour a déclaré recevables des questions par lesquelles la juridiction de renvoi « vis[ait] à être éclairée non pas sur le fond des litiges dont elle [était] saisie et qui [avaient] eux-mêmes trait à d'autres questions relevant du droit de l'Union, mais bien en ce qui concern[ait] un problème de nature procédurale devant être tranché par elle in limine litis, dès lors qu'il port[ait] sur la compétence même de cette juridiction pour connaître desdits litiges » [41].

82. Il existe également des exemples d'affaires dans lesquelles la Cour a examiné, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, la question de l'indépendance au regard de la composition spécifique d'une formation de jugement. Par exemple, dans l'arrêt Ognyanov, la Cour a déterminé si le droit de l'Union s'opposait à une règle nationale prévoyant le dessaisissement d'une formation de jugement pour avoir exprimé dans sa demande de décision préjudicielle adressée à la Cour un avis provisoire sur le fond d'une affaire [42].

83. En deuxième lieu, le fait que la réponse à apporter par la Cour dans le cadre de la présente procédure ne puisse pas être appliquée par la juridiction de renvoi dans une décision prise sous la forme d'un *arrêt* (ou d'une décision au fond) est dénué de pertinence.

84. Selon une jurisprudence constante, la recevabilité d'une demande de décision préjudicielle est subordonnée à la condition que la juridiction de renvoi soit « appelée à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel » [43]. Cette exigence signifie qu'une demande de décision préjudicielle introduite par une juridiction nationale intervenant, à titre exceptionnel, dans le cadre d'une procédure à caractère administratif n'est pas recevable [44]. En revanche, elle n'implique pas que la décision à rendre par la juridiction de renvoi dans l'affaire au principal sur l'interrogation spécifique soulevée dans le cadre de ses questions préjudicielles doit se rapporter à la clôture de la procédure, et encore moins être adoptée sous la forme d'un jugement. La Cour admet systématiquement la recevabilité des demandes de décision préjudicielle lorsqu'elles portent sur des questions procédurales qui englobent « l'ensemble de la procédure menant au jugement de la juridiction de renvoi ». En effet, une telle condition doit « faire l'objet d'une interprétation large, afin d'éviter que nombre de questions procédurales

37 Voir, parmi de nombreux exemples, arrêt du 4 décembre 2018, Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Voir également, sur ce point en particulier et avec de nombreuses références à la jurisprudence, mes conclusions dans l'affaire An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara e.a. (C-64/20, EU:C:2021:14, et jurisprudence citée).

38 Voir, à titre d'exemple, arrêt du 29 juillet 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Voir, notamment, mes conclusions dans les affaires Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 et C-355/19, ci-après les « conclusions AFJR », EU:C:2020:746, point 92 et jurisprudence citée).

40 Voir, en particulier, arrêt A. K. e.a.

41 Voir arrêt A. K. e.a., points 99 et 100.

42 Arrêt du 5 juillet 2016 (C-614/14, EU:C:2016:514).

43 Voir, entre autres, arrêt du 28 janvier 2021, Spetsializirana prokuratura (Déclaration des droits) (C-649/19, EU:C:2021:75, point 34 et jurisprudence citée).

44 Voir, à titre d'exemple, arrêt du 19 octobre 1995, Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

soient considérées comme irrecevables et ne puissent faire l'objet d'une interprétation par la Cour et que cette dernière ne puisse connaître de l'interprétation de toutes dispositions du droit de l'Union que la juridiction de renvoi est tenue d'appliquer » [45].

85. De fait, la jurisprudence ne manque pas d'exemples dans lesquels la réponse de la Cour destinée à éclairer la juridiction de renvoi ne pouvait pas être appliquée dans une décision prise sous la forme d'un jugement (ou d'une autre décision au fond). Par exemple, dans l'affaire VB Pénzügyi Lízing, une des questions posées portait sur l'obligation pour les juridictions nationales, lorsqu'elles introduisaient une demande de décision préjudicielle, d'informer dans le même temps le ministre de la Justice qu'un renvoi avait été opéré [46]. Dans l'arrêt Eurobolt, la Cour n'a pas hésité à répondre à une question par laquelle il lui était demandé si, en vertu de l'article 267 TFUE, une juridiction nationale était en droit de solliciter les institutions de l'Union ayant participé à l'élaboration d'un acte de droit dérivé de l'Union dont la validité était contestée devant elle [47]. Dans l'arrêt Salvoni, la Cour a fourni à la juridiction nationale l'interprétation qu'elle demandait de règles du droit de l'Union qui lui interdisaient toute communication ex parte avec l'une des parties [48]. De même, dans un certain nombre d'affaires relatives à l'interprétation d'instruments de l'Union adoptés dans le domaine de la coopération judiciaire, la Cour a interprété les dispositions pertinentes du droit de l'Union pour éclairer les juridictions de renvoi sur la manière de remplir les formulaires prévus dans les annexes de ces instruments [49].

86. Ainsi, je le répète, la jurisprudence compte de nombreux exemples dans lesquels la Cour a répondu à diverses questions de nature procédurale, structurelle ou institutionnelle afin d'aider les juridictions de renvoi à statuer sur d'autres questions qui se posent avant l'adoption de la décision finale sur le fond, au moment de cette adoption, voire après [50].

87. En troisième lieu, la situation décrite par le gouvernement polonais, dans laquelle le droit national ne conférerait pas à la juridiction de renvoi *le pouvoir de « corriger »* les irrégularités qui pourraient résulter de l'éventuelle incompatibilité des règles de procédure nationales en cause avec le droit de l'Union, est dénuée de pertinence.

88. D'une part, cet argument est contesté par la juridiction de renvoi. Dans sa réponse du 3 septembre 2020 à une question de la Cour sur ce point, la juridiction de renvoi a indiqué que, dans l'hypothèse où la Cour constaterait une incompatibilité entre la réglementation nationale en cause et le droit de l'Union, elle pourrait recourir à trois mécanismes différents pour remédier à cette incompatibilité ou, à tout le moins, pour en limiter partiellement les effets. Premièrement, en vertu de l'article 41, paragraphe 1, du code de procédure pénale, un juge peut demander à être dessaisi d'une affaire. Deuxièmement, en tant que présidente de la formation de jugement statuant sur les affaires en cause, la juge de renvoi a la possibilité de saisir le président de sa juridiction d'une demande d'application de l'article 47b de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, susceptible d'aboutir à la modification de la composition de la formation de jugement.

45 Voir, notamment, arrêt du 28 février 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, point 35 et jurisprudence citée).

46 Arrêt du 9 novembre 2010 (C-137/08, EU:C:2010:659, points 31 et 32).

47 Arrêt du 3 juillet 2019 (C-644/17, EU:C:2019:555, point 27).

48 Arrêt du 4 septembre 2019 (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Voir, entre autres, arrêts du 2 mars 2017, Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157), et du 24 octobre 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Voir, parmi de nombreux exemples, arrêts du 20 mars 1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (sur la garantie concernant les dépens et honoraires d'avocat, exigée en droit national avant tout examen au fond), et du 27 juin 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (sur une question préliminaire relative à la détermination de la compétence exclusive dans un État membre, devant être tranchée avant toute appréciation sur le fond).

Troisièmement, en vertu de l'article 37 du code de procédure pénale, la juridiction de renvoi peut demander au Sąd Najwyższy (Cour suprême) de renvoyer une affaire à une autre juridiction de même rang, lorsque les intérêts de la justice l'exigent.

89. Eu égard à cette divergence d'opinions, je me dois de rappeler une nouvelle fois que c'est à la juridiction de renvoi qu'incombe la définition du cadre factuel et réglementaire pertinent. La Cour a itérativement jugé qu'il ne lui appartenait pas, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, de se prononcer sur l'interprétation des dispositions nationales et de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction nationale est correcte, une telle interprétation relevant en effet de la compétence exclusive des juridictions nationales [51]. La Cour n'a donc pas vocation à fournir un arbitrage sur les questions relatives à l'interprétation ou au contenu corrects du droit national.

90. D'autre part, et en tout état de cause, la Cour a toujours apprécié le critère de nécessité *indépendamment* des voies légales prévues par le *droit interne* pour mettre fin à l'éventuelle incompatibilité du droit national avec le droit de l'Union. Selon une jurisprudence constante, « [...] est incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit de l'Union toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit de l'Union par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales formant éventuellement obstacle à la pleine efficacité des normes directement applicables du droit de l'Union » [52].

91. Les arguments soulevés par le gouvernement polonais sont inconciliables avec la jurisprudence constante de la Cour en matière d'effet direct et de primauté. Si l'obligation des juridictions nationales de faire respecter le droit de l'Union était limitée à ce que le droit national leur permet expressément de faire, le droit de l'Union se réduirait comme peau de chagrin. Lorsqu'une juridiction de renvoi est confrontée à une question qui porte sur le droit de l'Union, elle doit faire tout son possible pour faire cesser l'incompatibilité (éventuelle), afin d'assurer dans les meilleurs délais la conformité du droit national avec le droit de l'Union. À cette fin, la juridiction de renvoi peut interpréter les règles nationales conformément au droit de l'Union ou, le cas échéant, écarter les dispositions du droit interne qui l'empêchent d'assurer son application [53]. Le fait que le problème pourrait hypothétiquement être résolu, du moins selon la lettre des dispositions nationales, à un stade ultérieur de la procédure, par une autre juridiction (ou une formation de jugement différente), ne constitue pas un argument valable, en particulier à la lumière du droit de l'Union.

92. Par conséquent, et en tout état de cause, l'incapacité dans laquelle la juridiction de renvoi se trouverait, selon le gouvernement polonais, de prendre une quelconque mesure concrète pour faire cesser l'incompatibilité potentielle des règles nationales avec le droit de l'Union – même si elle devait être confirmée, ce qui, à mon sens, n'est pas le cas – ne rendrait pas la question posée irrecevable. Après tout, lorsque les demandes de décision préjudicielle visent à clarifier les obligations et les pouvoirs que les juridictions nationales tirent du droit de l'Union, la question de savoir si une ou plusieurs règles procédurales nationales sont conformes au droit de l'Union devient la *question de fond* centrale de l'affaire. Il ne s'agit pas d'une question de recevabilité.

[51] Voir, récemment, arrêts du 3 juillet 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, points 46 et 47), ainsi que du 25 novembre 2020, Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, points 44 et 45).

[52] Voir, à titre d'exemples, arrêts du 9 mars 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, points 22 et 23), ainsi que du 8 septembre 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, points 56 et 57).

[53] Voir arrêt du 24 juin 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, points 50 et suiv. ainsi que jurisprudence citée).

93. Ces principes trouvent, là encore, confirmation dans l'arrêt A. K. e.a. Dans cet arrêt, la Cour a expressément jugé que « la circonstance que des dispositions nationales [...] ordonnent la clôture de litiges tels que ceux au principal ne saurait, en principe et en l'absence d'une décision de la juridiction de renvoi ordonnant une telle clôture ou un non-lieu à statuer dans les affaires au principal, conduire la Cour à conclure qu'il n'y a plus lieu pour elle de statuer sur les questions dont elle se trouve saisie à titre préjudiciel » [54]. La Cour a rappelé la faculté étendue qui est celle des juridictions nationales de poser une question préjudicielle et a conclu qu'« [u]ne règle du droit national ne saurait ainsi empêcher une juridiction nationale, selon le cas, de faire usage de ladite faculté ou de se conformer à cette obligation » [55].

94. En quatrième lieu, l'absence de *remise en cause* de la conformité de la réglementation nationale concernée avec le droit de l'Union par les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales devant la juridiction de renvoi n'a d'incidence ni sur la pertinence de la question ni sur sa recevabilité. Il est constant que le fait que les parties au principal n'ont pas évoqué, devant la juridiction de renvoi, un problème de droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que la Cour puisse être saisie par celle-ci. L'article 267 TFUE ne se limite pas aux seuls cas où l'une ou l'autre des parties au principal a pris l'initiative de soulever une question d'interprétation ou de validité du droit de l'Union, mais couvre également les cas où une telle question est soulevée par la juridiction nationale elle-même [56]. Cet aspect est d'autant plus important dans les cas où surgissent des doutes sérieux quant à la régularité de la formation de jugement saisie de l'affaire [57].

95. Les présentes affaires ne sont pas non plus des « litiges artificiels » présentant une quelconque similitude avec les affaires Foglia [58]. Il n'est pas contesté que les litiges en cause dans les procédures pénales dont la juridiction de renvoi est saisie sont bien réels. Rien n'indique que les parties aient artificiellement orchestré ces procédures en vue de solliciter l'éclairage de la Cour sur l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union [59].

96. En cinquième et dernier lieu, à titre d'évaluation préliminaire, il me semble que les présentes affaires réunissent tous les éléments requis pour que l'article 19, paragraphe 1, TUE soit applicable.

97. Tout d'abord, les questions soulevées par la présente procédure sont loin d'être négligeables et ne revêtent pas non plus un caractère accessoire, que ce soit au regard des affaires en cause au principal ou au regard de l'ordre juridique national pris dans son ensemble. En effet, étant donné que les questions relatives à la composition régulière des formations de jugement ne sont pas propres aux litiges au principal, mais découlent d'une législation interne d'application générale, la réponse de la Cour à la question préjudicielle peut avoir des répercussions importantes dans un certain nombre d'autres affaires.

54 Arrêt A. K. e.a., point 102.

55 Arrêt A. K. e.a., point 103. Cette même logique a été très récemment confirmée à nouveau dans l'arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153). De fait, dans cette affaire, la juridiction de renvoi se trouvait également dans une situation où elle n'avait, en substance, pas compétence, *en vertu du droit national*, pour garantir le respect de l'article 19, paragraphe 1, TUE.

56 Voir, notamment, arrêt du 16 juin 1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136, points 5 à 7). Voir, plus récemment, arrêt du 1er février 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, points 30 à 33).

57 Voir, en ce sens, arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, points 57 et 58).

58 Arrêts du 11 mars 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), et du 16 décembre 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

59 Voir, à titre d'exemple, arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, points 12 et 26).

98. En ce qui concerne la nature de la question soulevée par les affaires au principal, la Cour a déclaré avec force que « les garanties d'accès à un tribunal indépendant, impartial et préalablement établi par la loi, et notamment celles qui déterminent la notion tout comme la composition de celui-ci, représentent *la pierre angulaire du droit au procès équitable*. Celui-ci implique que *toute juridiction a l'obligation de vérifier* si, par sa composition, elle constitue un tel tribunal lorsque surgit sur ce point un doute sérieux. Cette vérification est nécessaire à la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer au justiciable. En ce sens, un tel contrôle constitue une formalité substantielle dont le respect relève de l'ordre public et doit être *vérifié d'office* »[60]. Par conséquent, pour autant qu'elle nourrisse de véritables doutes quant à la régularité de sa composition, la juridiction de renvoi a la possibilité et l'obligation de soulever cette question avant d'examiner le fond des affaires dont elle est saisie.

99. En outre, à la lumière de ce qui peut être déduit du contexte des présents cas d'espèce, ainsi que d'un certain nombre d'autres procédures concernant le même État membre, à l'origine de nombreuses affaires inscrites au rôle de la Cour, il est peu probable que le système juridique en question offre des mécanismes adéquats d'« autocorrection » du problème potentiel soulevé par la juridiction de renvoi. Le problème identifié par la juridiction de renvoi n'est pas simplement un incident unique et malheureux dans un système qui fonctionne par ailleurs correctement.

100. En conclusion, au regard de la jurisprudence constante de la Cour, il me semble que la première question préjudicielle est recevable. Par cette question, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 19, paragraphe 1, TUE – une disposition qui est manifestement applicable dans les présentes affaires – afin de résoudre une question d'ordre procédural, de sorte que les procédures au principal puissent être conduites dans le respect du droit de l'Union.

101. Les arguments tirés d'un prétendu défaut de pertinence ou de nécessité de la question sont, au regard de la jurisprudence classique de la Cour, peu convaincants. Les arrêts récemment rendus par la Cour dans le contexte particulier de l'indépendance du pouvoir judiciaire national et de la recevabilité de questions préjudicielles abordant ce sujet ne sont pas de nature à modifier cette conclusion.

ii) Sur la jurisprudence récente : l'arrêt Miasto Łowicz et ses suites

102. Dans l'affaire Miasto Łowicz[61], la Cour était interrogée sur le point de savoir si le nouveau régime disciplinaire applicable aux juges en Pologne satisfaisait aux exigences de l'indépendance judiciaire au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. La Cour ne s'est toutefois pas prononcée sur le fond des questions posées, car elle a déclaré irrecevables les demandes de décision préjudicielle.

103. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a d'abord souligné que, pour établir la « nécessité » de la question posée, au sens de l'article 267 TFUE, il doit exister entre le litige sur lequel la juridiction de renvoi est appelée à se prononcer 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 »[62]. La Cour a ensuite identifié plusieurs situations dans lesquelles les questions posées répondent à cette condition.

60 Arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, point 57). Mise en italique par mes soins.

61 Voir arrêt Miasto Łowicz.

62 Arrêt Miasto Łowicz, point 48.

Elle a établi une classification des « types de situations » dans lesquelles une demande de décision préjudicielle présente un lien de rattachement suffisant pour être pertinente aux fins de l'article 267 TFUE. Ce lien de rattachement existe lorsque : premièrement, le litige présente un lien avec le droit de l'Union *quant au fond*[63] ; deuxièmement, la question porte sur l'interprétation de *dispositions procédurales du droit de l'Union* susceptibles de s'appliquer[64] ; ou troisièmement, la réponse demandée à la Cour paraît de nature à fournir à la juridiction de renvoi une interprétation du droit de l'Union lui permettant de trancher des *questions procédurales de droit national* avant de pouvoir statuer sur le fond des litiges[65].

104. La Cour a par la suite conclu à l'absence de tout lien de rattachement de ce type dans les cas d'espèce, car ces derniers ne relevaient pas des situations décrites ci-dessus. En effet, la Cour a jugé que les réponses qu'elle pourrait fournir, quelles qu'elles soient, n'auraient aucune incidence sur les procédures judiciaires pendantes devant les juridictions de renvoi.

105. À mon sens, les constatations de la Cour dans l'arrêt Miasto Łowicz ne sont guère surprenantes.

106. En premier lieu, cet arrêt ne me paraît pas introduire de limitations ou de dérogations aux principes découlant de la jurisprudence antérieure. À mon avis, il semble suivre dans une large mesure l'idée maîtresse de cette jurisprudence : la nécessité de garantir que la juridiction de renvoi sera en mesure de *prendre en considération*, dans le cadre de la procédure au principal, les réponses qu'elle demande à la Cour. L'influence exercée sur cette procédure, comme la Cour l'a expressément établi, peut porter sur ses aspects tant matériels que procéduraux. Toutefois, quelle que soit sa forme, cette influence doit être concrète et prévisible et ne saurait être hypothétique, théorique ou purement spéculative.

107. En deuxième lieu, l'application par la Cour des principes découlant de sa jurisprudence traditionnelle aux situations particulières en cause dans l'arrêt Miasto Łowicz apparaît également raisonnable. Il existait une déconnexion importante entre les faits sur lesquels les juridictions de renvoi étaient appelées à se prononcer et le caractère plutôt général des questions que ces dernières avaient soulevées[66]. Il n'était pas clairement expliqué – compte tenu, en outre, des informations limitées fournies dans les décisions de renvoi[67] – en quoi les conclusions de la Cour sur la compatibilité du nouveau régime disciplinaire applicable aux juges en Pologne pourraient avoir une influence réelle de nature procédurale ou matérielle sur les procédures au principal. Ces procédures concernaient des situations différentes[68].

108. En troisième lieu, contrairement à certains auteurs[69], je ne pense pas qu'une telle exigence minimale d'une certaine pertinence directe aux fins de la décision à rendre par la juridiction de renvoi dans l'affaire au principal s'écarte de la jurisprudence classique de la Cour. Je soupçonne

63 Arrêt Miasto Łowicz, point 49, où la Cour mentionne l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 Arrêt Miasto Łowicz, point 50, où la Cour mentionne l'arrêt du 17 février 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, points 41 et 42).

65 Arrêt Miasto Łowicz4, point 51, où la Cour mentionne l'arrêt A. K. e.a.

66 Voir, pour de plus amples développements à cet égard, mes conclusions dans l'affaire Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, points 33 et 34).

67 Voir conclusions de l'avocat général Tanchev dans les affaires jointes Miasto Łowicz et Prokurator Generalny (C-558/18 et C-563/18, EU:C:2019:775, points 115 à 126).

68 Arrêt Miasto Łowicz, points 45 à 53.

69 Voir, à titre d'exemple, Platon, S., « Court of Justice Preliminary references and rule of law : Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts : Miasto Lowicz », *Common Market Law Review*, vol. 57, n° 6, 2020, p. 1843 à 1866.

qu'une partie du problème soit simplement la conséquence d'une « illusion d'optique ». Avant que la Cour ne consacre l'existence d'une obligation distincte découlant directement de l'article 19, paragraphe 1, TUE, pour relever de la compétence de cette dernière, l'affaire devait entrer dans le champ d'application du droit de l'Union au sens classique. Cette exigence limitait automatiquement l'éventail des questions pouvant être posées en ce qu'elle rendait nécessaire un lien de rattachement tangible avec une disposition de la législation de l'Union ou, à tout le moins, un conflit plus étendu avec l'une des libertés ou l'un des principes garantis par le droit de l'Union [70]. Appréciée au regard de cette voie d'entrée (naturellement plus étroite), la question de la pertinence et de la nécessité ne s'est pas fréquemment posée et n'est pas apparue comme une charge excessive.

109. En revanche, dès lors que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE n'a plus été limité à la condition que les affaires au principal relèvent du champ d'application du droit de l'Union au sens traditionnel, la deuxième voie d'entrée (plus étroite, matérielle) a de fait disparu. Désormais, la voie d'entrée qui reste bien visible est la première, celle de la nécessité et de la pertinence, laquelle a toujours été là, sans que personne ne la remarque réellement, et ce pour une raison assez compréhensible : intuitivement, l'attention tend à se focaliser sur les voies les plus étroites plutôt que sur les plus larges. Toutefois, maintenant qu'elle est de fait l'unique voie d'entrée, elle peut être perçue comme une nouvelle limite ou une limite plus stricte, simplement parce que c'est la seule voie qui reste.

110. La solution retenue par la Cour dans l'arrêt Miasto Łowicz a, par la suite, été appliquée dans l'ordonnance Prokuratura Rejonowa w Słubicach [71], qui concernait une procédure nationale et des questions assez semblables à celles en cause dans l'arrêt Miasto Łowicz. En revanche, dans les affaires S.A.D. Maler und Anstreicher [72] ainsi que Land Hessen [73], des questions de recevabilité et de compétence relativement différentes ont été soulevées.

111. Dans l'affaire S.A.D. Maler und Anstreicher, la demande de décision préjudicielle a été motivée par une divergence d'opinions au sein du Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) entre la juridiction de renvoi (siégeant en tant que juge unique) et le président de cette dernière. La juridiction de renvoi considérait que l'attribution d'une affaire donnée, sur le fondement des règles internes de cette juridiction en matière de répartition des affaires, soulevait des questions quant à l'application de l'article 83 du Bundes-Verfassungsgesetz (loi constitutionnelle fédérale, Autriche), qui dispose, notamment, que nul ne doit être soustrait à son juge légal. En raison de l'incompatibilité alléguée avec le principe de la garantie du juge légal, la juridiction de renvoi a également exprimé des doutes sur le fait qu'elle puisse être considérée comme étant suffisamment « indépendante » pour connaître de l'affaire, au regard des critères énoncés à l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), à l'article 19, paragraphe 1, TUE et à l'article 47 de la Charte.

112. En application de l'arrêt Miasto Łowicz, la Cour a déclaré la demande de décision préjudicielle irrecevable dans son intégralité, en insistant sur le fait que le litige ne présentait, quant au fond, aucun lien de rattachement avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et

70 Pour de plus amples développements, voir mes conclusions dans l'affaire TÜV Rheinland LGA Products et Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) (sur le champ d'application du droit de l'Union dans des affaires plus traditionnelles relatives à la libre circulation), et dans l'affaire Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) (sur le champ d'application du droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte).

71 Ordonnance du 6 octobre 2020 (C-623/18, non publiée, EU:C:2020:800).

72 Voir ordonnance Maler.

73 Voir arrêt Land Hessen.

que la réponse qu'elle pourrait donner n'était pas de nature à fournir au juge de renvoi une interprétation du droit de l'Union lui permettant de trancher des questions sur lesquelles il était appelé à se prononcer [74].

113. Deux autres éléments méritent sans doute d'être mentionnés dans ce contexte. Premièrement, la question soulevée par le juge de renvoi était de nature plutôt technique et s'inscrivait dans un domaine où plusieurs approches possibles étaient envisageables. En effet, nul ne saurait prétendre que, en droit de l'Union, une seule manière particulière d'attribuer les affaires au sein d'une juridiction permet de garantir le respect du droit à un juge légal ou, plus largement, du droit à un procès équitable. Deuxièmement, et c'est peut-être là le plus important, la décision de renvoi ne mentionnait pas d'éléments qui, considérés isolément ou dans leur ensemble, étaient susceptibles de faire peser un doute sur l'indépendance et l'impartialité des organes judiciaires impliqués dans l'affaire ou sur l'état de santé général du système judiciaire. En particulier, aucun problème de nature structurelle ou systémique ni aucune autre question liée à l'État de droit n'avaient été portés à la connaissance de la Cour dans cette affaire. Au contraire, les faits de l'espèce avaient montré que le système national prévoyait bel et bien certains mécanismes destinés à remédier à la violation alléguée de la loi, au cas où une telle violation aurait existé. En réalité, la juridiction de renvoi avait même fait usage de ces mécanismes, mais n'avait pas paru satisfaite du résultat final [75].

114. Dans de telles circonstances, l'absence d'examen au fond de la demande de décision préjudicielle pourrait être considérée comme étant conforme à la jurisprudence constante selon laquelle, sauf indication contraire, il n'appartient pas à la Cour de supposer que les dispositions nationales garantissant l'indépendance et l'impartialité des juges pourraient être appliquées de manière contraire aux principes consacrés par l'ordre juridique interne et aux principes d'un État de droit [76]. Pour résumer, la Cour n'avait identifié aucun problème grave, susceptible de se poser au regard de l'article 19, paragraphe 1, TUE, laissant présumer que l'ordre juridique national en cause n'était pas en mesure de s'« autocorriger ».

115. Enfin, dans l'affaire Land Hessen, la juridiction de renvoi avait posé à la Cour une question portant sur sa propre qualité de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, lu en combinaison avec l'article 47 de la Charte. La Cour avait relevé que, par cette question, la juridiction de renvoi invitait en réalité la Cour à examiner la recevabilité de sa demande de décision préjudicielle. En effet, étant donné que la qualité de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, constituait une condition de cette recevabilité, le fait que cette condition soit remplie pouvait être considéré comme étant un préalable pour l'interprétation par la Cour de la disposition de droit de l'Union visée par l'autre question soulevée par la juridiction nationale.

116. La Cour a analysé de manière approfondie les doutes émis par la juridiction de renvoi quant à la recevabilité et a conclu que cet organe satisfaisait aux exigences de l'article 267 TFUE [77]. Toutefois, la Cour a clos son examen de la recevabilité en précisant que « cette conclusion n'a [vait] pas d'incidence sur l'examen de la recevabilité de la seconde question, laquelle, en tant que telle, est irrecevable. En effet, cette question portant sur l'interprétation de l'article 267 TFUE

74 Voir ordonnance Maler, points 46 à 48.

75 Voir ordonnance Maler, points 7 à 27, en particulier point 16.

76 Comme l'établissait déjà l'arrêt du 4 février 1999, Köllensperger et Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, point 24).

77 Arrêt Land Hessen, points 42 à 61.

lui-même, qui n'est pas en cause aux fins de la solution du litige au principal, l'interprétation sollicitée par ladite question ne répond pas à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit rendre »[78].

117. L'approche suivie par la Cour dans son arrêt et le libellé de certains passages de celui-ci peuvent paraître curieux, tout au moins à première vue. Toutefois, après une analyse plus approfondie, ils pourraient être compris de la manière suivante.

118. La Cour a simplement voulu indiquer que, lorsque des doutes apparaissent quant au respect des conditions de recevabilité des demandes de décision préjudicielle énoncées à l'article 267 TFUE, l'examen de ces doutes relève, de manière assez évidente, non pas de l'appréciation du fond, mais de la *recevabilité* de la demande. Par conséquent, lorsqu'un doute surgit en ce qui concerne la qualité de « juridiction » de l'organe de renvoi aux fins de l'article 267 TFUE (parce qu'il ne serait pas suffisamment indépendant, comme c'était le cas dans l'arrêt Land Hessen, ou pour toute autre raison), ce problème constitue une question préalable de procédure, indépendamment du fait qu'il ait été présenté à la Cour sous l'angle de la recevabilité ou qu'il ait fait l'objet d'une question préjudicielle spécifique[79].

119. Il est vrai que la position de la Cour sur cette question n'a pas été entièrement constante au fil des ans. En effet, le caractère juridictionnel de l'organe à l'origine de la demande de décision préjudicielle a été apprécié tant du point de vue de la compétence de la Cour[80] que de celui de la recevabilité de la demande[81]. En outre, à la différence de l'arrêt Land Hessen, il est arrivé à la Cour de répondre à des questions portant sur la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE et sur le point de savoir si l'organe national auteur de la demande de décision préjudicielle dans le cadre d'une affaire déterminée pouvait être considéré comme telle[82].

120. Toutefois, je ne crois pas qu'il soit judicieux d'insister outre mesure sur l'inévitable hétérogénéité de la jurisprudence développée au fil des ans, puisqu'il est naturel qu'elle soit susceptible de dépendre fortement de chaque cas d'espèce. Si, de toute évidence, une telle approche n'est probablement pas satisfaisante d'un point de vue théorique, elle ne me paraît pas poser de problème particulier. Pour autant que la Cour procède à une vérification du caractère juridictionnel d'un organe national de renvoi, le fait que son appréciation intervienne dans le cadre d'un examen de la compétence de la Cour ou de la recevabilité, voire, éventuellement, du fond de la demande, ne revêt qu'une importance limitée sur le plan pratique. La juridiction nationale obtient les éclaircissements demandés et, lorsque la Cour décèle un problème, elle écarte la demande pour des motifs procéduraux sans examiner le fond des questions préjudicielles[83].

121. Par conséquent, je ne considère pas que l'arrêt de la Cour dans l'affaire Land Hessen s'écarte de la jurisprudence rappelée précédemment. En tout état de cause, les présentes affaires se distinguent aisément des affaires ayant donné lieu aux arrêts Miasto Łowicz et Land Hessen ainsi qu'à l'ordonnance Maler, comme je m'apprête à l'expliquer.

78 Arrêt Land Hessen, point 62.

79 Voir Iannuccelli, P., « L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de "juridiction" », *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, p. 823 à 841.

80 Voir, notamment, arrêt du 6 octobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, points 16 à 31).

81 Voir, notamment, arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, points 51 à 80).

82 Voir, notamment, arrêts du 27 avril 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, points 21 à 24) ; du 4 juin 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, points 10 à 19), et du 16 décembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, points 54 à 63).

83 Voir, également, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Gullotta et Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, points 15 et 25).

iii) Les présentes affaires sont différentes des affaires précédemment décrites

122. Premièrement, contrairement à la situation qui prévalait dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Miasto Łowicz, la réponse donnée par la Cour à la première question préjudicielle peut parfaitement être prise en considération dans la mesure où elle porte sur la régularité de la composition de la formation de jugement. De ce point de vue, la pertinence de cette première question est liée à la nécessité de résoudre un problème concret et réel qui influe directement sur les procédures devant la juridiction de renvoi. À cet égard, la présidente de la formation de jugement dispose de plusieurs options pour faire cesser la situation de non-conformité.

123. En me fondant sur la classification établie dans l'arrêt Miasto Łowicz, je considère que les présentes affaires relèvent incontestablement de la *troisième catégorie* : la juridiction de renvoi a besoin de la réponse de la Cour afin de résoudre une question procédurale de droit national avant de pouvoir se prononcer sur le fond des litiges dont elle est saisie.

124. En même temps, les présentes affaires relèvent également de la *deuxième catégorie* : la juridiction de renvoi invoque les dispositions de la directive 2016/343, un acte législatif de l'Union établissant des règles de nature procédurale qui semblent applicables aux procédures au principal, tant ratione personae que ratione materiae [84].

125. Dans ce contexte, et compte tenu des liens allégués entre certains juges siégeant dans les formations de jugement appelées à se prononcer sur les litiges au principal et le ministre de la Justice/procureur général, il est logique que la juridiction de renvoi nourrisse des doutes sur la compatibilité des mesures nationales en cause avec les dispositions de la directive 2016/343. L'article 3 de cette directive établit le principe selon lequel « [l]es États membres veillent à ce que les suspects et les personnes poursuivies soient présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie ». À cet égard, il y a lieu de noter que la présomption d'innocence est consacrée à l'article 48 de la Charte, lequel correspond à l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la CEDH, ainsi qu'il ressort des explications relatives à la Charte [85]. À son tour, l'article 6 de la directive 2016/343, faisant écho au considérant 22 de celle-ci, prévoit en substance que la charge de la preuve visant à établir la culpabilité des suspects et des personnes poursuivies doit être supportée par l'accusation et que tout doute à cet égard profite aux suspects ou aux personnes poursuivies.

126. La question de savoir si les dispositions de la directive 2016/343 *font effectivement obstacle* à des mesures nationales telles que celles en cause en l'espèce est donc une question qui relève non pas de la recevabilité, mais du *fond* de la première question préjudicielle.

127. Deuxièmement, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance Maler, la question soulevée par la juridiction de renvoi porte sur la compatibilité de certaines mesures nationales avec des dispositions du droit primaire et du droit dérivé de l'Union. En d'autres termes, les présentes affaires ne sont pas simplement le reflet (décoloré) de ce qui constitue essentiellement un problème interne à l'ordre juridique national. De plus, le fond de la question concerne un élément assez basique, celui de l'impartialité des juges, et non une simple matière technique sur laquelle il n'existe pas d'approche uniforme en droit de l'Union. En outre, *à première vue*, ces questions potentielles présentent un certain degré de gravité et sont susceptibles d'avoir des

84 Comme je l'ai déjà établi aux points 69 à 71 des présentes conclusions.

85 Voir, par exemple, arrêt du 25 février 2021, Dalli/Commission (C-615/19 P, EU:C:2021:133, point 223).

répercussions importantes d'un point de vue systémique. Enfin, ces affaires ont été déférées dans un contexte juridique particulier, dans lequel la possibilité pour un tel système de s'« autocorriger » est loin d'être évidente.

128. Troisièmement, dans l'arrêt Land Hessen, la Cour a bel et bien fourni les éclaircissements demandés par la juridiction de renvoi. L'élément existentiel (« suis-je une juridiction » ?) et l'élément métaphysique (« j'utilise la procédure de l'article 267 TFUE pour vérifier si je peux y recourir ») qui sous-tendaient la deuxième question n'ont pas empêché la Cour d'examiner les questions posées. L'obiter dictum de la Cour, au point 62 de cet arrêt, avait, dans l'ensemble, une fonction pédagogique. Dans les présentes affaires, si la Cour devait conclure à l'irrecevabilité des demandes dans leur intégralité, la juridiction de renvoi ne recevrait aucun éclairage sur l'interrogation soulevée.

129. C'est pourquoi, loin de faire peser un doute sur ma conclusion relative à la recevabilité de la première question préjudicielle posée en l'espèce, la jurisprudence la plus récente de la Cour montre en réalité en quoi la réponse à cette question est nécessaire à la juridiction de renvoi pour statuer sur les litiges dont elle est saisie.

B. Sur la nature et les limites de l'article 19, paragraphe 1, TUE

130. Dans la section précédente des présentes conclusions, je me suis efforcé d'expliquer pour quelle raison je considère que, en application de la jurisprudence classique de la Cour relative à sa compétence et à la recevabilité des demandes de décision préjudicielle, la première question de la juridiction de renvoi est recevable. J'ai également tenté de systématiser la jurisprudence plus récente de la Cour, en démontrant pourquoi rien dans celle-ci n'a véritablement modifié cette approche traditionnellement ouverte.

131. À présent, il s'avère toutefois nécessaire d'aborder un (autre) sujet sensible : l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Il est indéniable que le trouble ressenti en rapport avec l'examen de la recevabilité dans les présentes affaires, ainsi que, peut-être, dans d'autres affaires récemment introduites ou actuellement pendantes devant la Cour, découle, dans une certaine mesure, de l'approche « généreuse » que la Cour a retenue à propos de l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE. En effet, dans le cas de l'article 19, paragraphe 1, TUE, une fois écartées les limites matérielles de l'exigence qui subordonne la compétence de la Cour à ce que le litige entre « dans le champ d'application » du droit de l'Union, des préoccupations liées à une éventuelle application exagérément extensive de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE sont logiquement apparues [86]. Tôt ou tard, une tentation de réintroduire ces limites sur le plan de la recevabilité pourrait même se faire jour [87].

132. On ne saurait nier que l'approche retenue par la Cour dans l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), revêt une portée assez considérable : le champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, TUE est large, tant ratione materiae (il englobe tous les domaines couverts par le droit de l'Union, indépendamment de la question de savoir si les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte dans le cas d'espèce) que ratione iudicis (il englobe toute instance nationale susceptible de statuer, en tant que juridiction, sur des questions portant sur

[86] Comme je l'ai déjà indiqué dans les conclusions AFJR, points 212 et suiv.

[87] Auquel cas les avertissements de la doctrine évoqués ci-dessus pourraient se révéler fondés (voir points 108 et 109 ainsi que note 69 des présentes conclusions).

l'application ou l'interprétation du droit de l'Union). Comme je l'ai relevé dans les conclusions AFJR, il serait assez difficile de trouver une juridiction nationale qui ne serait, par définition, jamais appelée à se prononcer sur des questions de droit de l'Union [88].

133. Sur ce fondement, il pourrait être soutenu que, compte tenu du champ d'application large de l'article 19, paragraphe 1, TUE, une approche plus restrictive de la *recevabilité* des affaires suscitant des questions au titre de cette disposition se justifie. En pareille hypothèse, les critères de recevabilité constitueraient les digues empêchant que la Cour ne soit submergée par d'innombrables renvois préjudiciels portant sur divers aspects qui, dans l'esprit de certains juges nationaux, pourraient soulever des questions liées à l'indépendance du système judiciaire national.

134. Dans la présente section, j'expliquerai pourquoi je ne partage pas ce point de vue. En effet, je suis convaincu que l'approche retenue par la Cour sur ce point – si elle est encadrée et appliquée de manière adéquate – est correcte. À cet égard, il convient d'exposer brièvement la véritable nature de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE : il s'agit simplement d'une voie de recours extraordinaire pour des affaires extraordinaires. Par conséquent, le seuil de recevabilité est bas et devrait le rester, tandis que le seuil matériel applicable aux fins de la constatation de sa violation est relativement élevé (sous-section 1). Ainsi, l'article 19, paragraphe 1, TUE complète deux autres dispositions clés des traités qui reflètent également le principe d'indépendance des juges, l'article 47 de la Charte et l'article 267 TFUE, mais peut, en définitive, aller au-delà de ces dispositions (sous-section 2).

1. Sur la nature et le champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, TUE

135. Il y a lieu de souligner d'emblée que la lecture faite par la Cour de cette disposition résulte du libellé de l'article 19, paragraphe 1, TUE, qui impose aux États membres d'établir « les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective *dans les domaines couverts par le droit de l'Union* » (mise en italique par mes soins). L'obligation énoncée dans cette disposition est large et inconditionnelle. Elle dépend non pas de l'affaire concernée, mais du domaine en cause.

136. Il n'est guère contestable non plus qu'un minimum de garanties en matière d'indépendance des juges doit être assuré, par principe, à toutes les juridictions et pour l'ensemble de leurs activités. Il serait absurde de prétendre qu'une règle nationale relative à l'organisation judiciaire ne poserait pas de problème dans des affaires purement internes alors qu'elle constituerait potentiellement un motif de préoccupation dès lors qu'une disposition ou un principe du droit de l'Union deviendrait applicable. L'indépendance (ou la dépendance) a trait au contrôle, à la pression et à l'influence. Elle est structurelle. Elle doit être garantie de manière transversale. Une personne qui influence, voire contrôle, un juge ou une juridiction peut certes décider de ne pas exercer son influence dans un cas particulier. Toutefois, cela peut difficilement signifier que ce juge est, de manière générale, « indépendant » [89]. Telle est la raison pour laquelle il n'existe tout

88 Voir conclusions AFJR, point 207.

89 Curieusement, des idées qui ne sont pas si éloignées sur l'« indépendance sectorielle » ont en fait été avancées après l'année 1989 dans plusieurs anciens États communistes comme moyen d'autojustification et de continuité judiciaire, pour suggérer que, dans certains domaines (tels que le « droit civil apolitique »), les juges étaient de fait (déjà) indépendants, en grande partie parce que, dans ces domaines, il n'y avait pas (plus) de tentatives visant à influencer l'issue de litiges individuels. Pour un excellent exposé, disponible en langue anglaise, consacré au fonctionnement réel du système (et qui démontre à quel point cette logique est erronée sur le plan de l'indépendance judiciaire proprement dite), voir, par exemple, Markovits, I., *Justice in Lüritz : Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

simplement pas d'« indépendance des juges dans le champ d'application du droit de l'Union », par opposition à « l'indépendance des juges dans les affaires purement nationales »[90]. L'indépendance judiciaire « à temps partiel » n'existe pas[91].

137. En outre, il est souvent impossible de déterminer, au début d'une procédure, si une disposition ou un principe du droit de l'Union peut se révéler applicable au cours de cette procédure. En outre, de nombreuses décisions judiciaires peuvent, à tout moment après leur prononcé, entrer dans l'« espace judiciaire » de l'Union pour une raison ou pour une autre. La reconnaissance mutuelle, sans parler de la confiance mutuelle, ne fonctionnerait guère si les autorités nationales étaient tenues de vérifier, à chaque fois, si une juridiction d'un autre État membre était « suffisamment indépendante » lorsqu'elle a traité une affaire (initialement) purement interne qui, par la suite, a franchi la frontière (pour employer une métaphore) afin de déployer certains effets juridiques dans un autre État membre.

138. Ce problème n'est cependant pas circonscrit à la dimension horizontale de la coopération mutuelle entre États membres[92]. Dans un système tel que celui de l'Union européenne, où le droit est le principal moteur d'intégration, l'existence d'un système judiciaire indépendant (tant au niveau central qu'au niveau national), capable d'assurer l'application correcte de ce droit, revêt une importance capitale. En l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant, il n'y aurait tout simplement plus de véritable système juridique. S'il n'y a pas de « droit », il peut difficilement y avoir davantage d'intégration. L'aspiration à la création d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » est condamnée à s'effondrer si des trous noirs juridiques commencent à apparaître sur la carte judiciaire de l'Europe.

139. Pour les motifs énoncés précédemment, il est vital que le système judiciaire de l'Union exige catégoriquement des garanties minimales d'indépendance et d'impartialité de la justice pour l'ensemble de ses membres, *indépendamment* de la question de savoir si le droit de l'Union trouve effectivement à s'appliquer dans un cas d'espèce soumis à une juridiction.

140. Cependant, tous ces arguments structurels sur le « pourquoi » en disent relativement peu sur le « comment ». Tout d'abord, l'article 19, paragraphe 1, TUE a-t-il un champ d'application *illimité*, englobant tout problème potentiel relatif à l'organisation judiciaire des États membres, à leurs procédures et à leur pratique ? En d'autres termes, l'article 19, paragraphe 1, TUE, à l'instar d'un puissant microscope électronique, est-il capable de détecter jusqu'aux plus petites particules susceptibles d'affecter (ou non) la « santé » du système judiciaire national ?

141. Cette question appelle, à mon sens, une réponse négative. Le champ d'application *matériel* de l'article 19, paragraphe 1, TUE ne détermine pas encore le *seuil* requis pour sa *violation*. Le premier correspond au *domaine* « couvert » par les principes consacrés dans cette disposition du droit de l'Union : les mesures nationales qui relèvent de ce domaine peuvent, par conséquent, faire l'objet d'une appréciation de leur compatibilité avec les principes qui en découlent. Le second correspond au *critère de référence* à utiliser pour procéder à cette appréciation.

90 Sur cette question, voir également mes conclusions dans l'affaire Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, points 54 et 55).

91 Tout comme il n'existe pas d'indépendance « en fonction du domaine du droit ». En effet, la vision selon laquelle, alors que des problèmes pourraient peut-être se poser dans des « affaires politiques », les « domaines plus techniques du droit de l'Union » tels que la législation sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou le droit de l'environnement continueraient à donner lieu à une application correcte des dispositions en cause, ne peut être défendue que par quelqu'un qui n'a aucune idée de la manière dont un système judiciaire sous emprise fonctionne (ou, plutôt, ne fonctionne pas), ni aucune mémoire historique en la matière.

92 Dans ce contexte, voir, entre autres, arrêts du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), et du 17 décembre 2020, Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission) (C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

142. Cette affirmation appelle un certain nombre de précisions.

143. En premier lieu, quel est le *critère de référence* applicable à une éventuelle violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ? Encore une fois, le libellé de l'article 19, paragraphe 1, TUE énonce l'obligation imposée à l'État membre et, partant, prévoit les cas dans lesquels cette obligation n'est pas respectée. Ce n'est que lorsque les États membres n'« établissent [pas] les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective » qu'ils méconnaissent cette disposition.

144. Je partage donc le point de vue de l'avocat général Tanchev selon lequel l'article 19, paragraphe 1, TUE est une disposition qui concerne principalement les éléments structurels et systémiques des cadres juridiques nationaux[93]. Ces éléments, qu'ils découlent d'actes du pouvoir législatif ou exécutif national ou d'une pratique judiciaire, peuvent remettre en cause la capacité d'un État membre à garantir une protection juridictionnelle effective aux justiciables. En d'autres termes, ce qui est pertinent aux fins de l'article 19, paragraphe 1, TUE est la question de savoir si le système judiciaire d'un État membre respecte le principe de l'État de droit, qui est l'une des valeurs fondatrices de l'Union, également mentionnée à l'article 2 TUE.

145. Il s'agit, à mon sens, d'une thèse que la Cour n'a jusqu'à présent ni expressément adoptée ni réfutée. En effet, la Cour n'a pas développé cet aspect, puisque cela ne lui a pas été nécessaire pour se prononcer sur les affaires qui lui ont été soumises.

146. En deuxième lieu, si tel était le cas, il conviendrait de considérer que le seuil de *recevabilité* correspondant à l'article 19, paragraphe 1, TUE n'est pas, et n'a pas à être, plus élevé qu'habituellement. À cet égard, la jurisprudence et l'approche traditionnelles en matière de recevabilité, telles qu'elles ont été expliquées en détail dans la section précédente des présentes conclusions, sont suffisantes. En effet, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE comporte lui-même déjà un seuil *matériel* relativement élevé aux fins de la constatation de sa violation.

147. L'article 19, paragraphe 1, TUE crée une voie de recours extraordinaire pour des situations extraordinaires. Il n'a pas vocation à englober toutes les questions possibles liées à la justice nationale, mais seulement celles qui revêtent une certaine gravité ou un caractère systémique, auxquelles il est peu probable que l'ordre juridique interne offre une solution adéquate.

148. Par « gravité » et « caractère systémique », je n'entends pas que, pour tomber sous le coup de cette disposition, un problème doive nécessairement se poser dans un nombre significatif d'affaires ou affecter une grande partie du système judiciaire national. La question essentielle est plutôt celle de savoir si le problème (ponctuel ou récurrent) porté à l'attention de la Cour est de nature à compromettre le bon fonctionnement du système judiciaire national, mettant ainsi en péril la capacité de l'État membre en cause à offrir des voies de recours suffisantes aux justiciables.

149. De ce point de vue, les systèmes judiciaires nationaux sont riches de situations susceptibles de concerner des erreurs individuelles, voire répétitives et donc structurelles, mais qui ne franchiront pas pour autant le seuil de l'article 19, paragraphe 1, TUE. Cela peut aller d'une indexation incorrecte des traitements des juges au cours d'une année donnée au refus d'octroyer une prime de « fin d'année », en passant par la non-attribution d'une affaire à la bonne chambre du tribunal ou au bon juge rapporteur, jusqu'au refus de promouvoir la personne la plus qualifiée

[93] Voir, notamment, conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:529, point 115), ainsi que dans les affaires jointes Miasto Łowicz et Prokurator Generalny (C-558/18 et C-563/18, EU:C:2019:775, point 125).

au poste de président de chambre, etc. À l'inverse, la question de la légalité d'une nomination judiciaire ponctuelle, mais essentielle, pourrait, bien que n'intervenant qu'une seule fois, avoir des répercussions systémiques de nature à justifier un examen au titre de l'article 19, paragraphe 1, TUE [94].

150. Un autre aspect qui est, à mon sens, pertinent dans le cadre de l'article 19, paragraphe 1, TUE est la question de savoir si le système national offre, *en droit comme en fait*, des garanties structurelles suffisantes permettant à celui-ci de *s'autocorriger* concernant le problème constaté. Lorsque le cadre juridique général mis en place par un État membre est, en principe, de nature à remédier à l'erreur potentielle, les cas de *mauvaise application* individuelle de ce cadre n'entraînent pas automatiquement une violation de l'article 19, paragraphe 1, TUE. Il n'appartient pas à la Cour de procéder à un contrôle minutieux du respect, par les juridictions nationales, de leurs propres réglementations nationales [95]. Par conséquent, en dehors des éléments qui révèlent des implications plus larges, un cas unique, isolé, d'erreur alléguée dans l'interprétation ou l'application d'une disposition nationale, dans un ordre juridique *par ailleurs sain* et conforme au droit de l'Union, ne méconnaît pas l'article 19, paragraphe 1, TUE.

151. Là encore, au risque d'énoncer une évidence, les questions pouvant concerner les règles qui régissent le pouvoir judiciaire ou les procédures juridictionnelles ne soulèvent pas toutes des problèmes liés à l'État de droit [96]. Le contrôle qu'il incombe à la Cour d'exercer sur des mesures nationales susceptibles de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire national ne peut que se limiter à des situations *pathologiques*.

152. En troisième lieu, dans le cadre de cette appréciation, il est crucial de ne pas examiner uniquement le droit en vigueur, mais d'inclure également le droit tel qu'il est appliqué. La Cour a toujours étudié la compatibilité avec le droit de l'Union des dispositions législatives et réglementaires nationales telles qu'elles sont mises en œuvre en pratique [97], compte tenu de l'interprétation qu'en donnent les juridictions nationales [98] et, le cas échéant, en prenant en considération les principes généraux du droit consacrés dans l'ordre juridique interne [99]. C'est pourquoi la Cour a insisté sur le fait que les violations alléguées de l'article 19, paragraphe 1, TUE doivent toujours être examinées dans leur contexte, en tenant compte de *tous les éléments pertinents*. Les aspects techniques du problème porté à l'attention de la Cour ne sauraient être appréciés en faisant totalement abstraction du contexte juridique et institutionnel plus large [100].

153. Il ne fait donc aucun doute que la Cour porte son regard au-delà de la disposition en cause. Son examen ne se limite pas seulement aux dispositions du droit national étroitement liées, mais s'étend au contexte juridique et institutionnel plus large [101]. En d'autres termes, toute pathologie potentielle dont un « patient » individuel est atteint doit être examinée en tenant compte de son « état de santé » général, au regard de l'indépendance de la justice.

94 Voir, à cet égard, conclusions AFJR, points 265 à 279 (concernant la nomination irrégulière du chef de l'Inspection judiciaire).

95 Pour un point de vue analogue, voir, dans un autre contexte, Cour EDH, 1er décembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande, ci-après l'« arrêt Ástráðsson » (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 209 et jurisprudence citée).

96 Voir, par analogie, arrêt du 26 mars 2020, Réexamen Simpson/Conseil et HG/Commission (C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, points 71 à 76). Voir également, dans un contexte différent, arrêt Ástráðsson, § 234.

97 Voir, à cet égard, arrêt du 27 novembre 2003, Commission/Finlande (C-185/00, EU:C:2003:639, point 109).

98 Voir, à cet égard, arrêt du 13 décembre 2007, Commission/Irlande (C-418/04, EU:C:2007:780, point 166).

99 Voir, à cet égard, arrêt du 26 juin 2003, Commission/France (C-233/00, EU:C:2003:371, point 84).

100 Voir conclusions AFJR, en particulier points 243 et 244 ainsi que jurisprudence citée.

101 Voir, à titre d'exemples, arrêts A. K. e.a., point 142, ou du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, points 98 à 106 et 163).

154. Dans cette optique, je ne vois pas en quoi l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE défendue dans la présente section pourrait être contraire au principe d'égalité des États membres ou entraîner l'application de deux poids, deux mesures. Le critère est exactement le même et s'impose à tous. Toutefois, l'état de chaque patient est objectivement très différent [102]. L'égalité des États membres ne peut guère être envisagée sous l'aspect d'une égalité purement formelle, pour ne pas dire formaliste, en vertu de laquelle tous doivent être traités exactement de la même façon, quels que soient la situation et le contexte dans lesquels ils se trouvent. L'automaticité aveugle n'équivaut pas à l'égalité (matérielle), qui requiert certes que des situations identiques soient traitées de la même façon, mais également que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique [103].

155. En quatrième et dernier lieu, une telle interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE aurait pour conséquence que l'appréciation de la conformité d'une mesure nationale aux exigences de l'article 19, paragraphe 1, TUE ne serait pas effectuée dans le cadre de l'examen de la *recevabilité* des questions (« l'article 19, paragraphe 1, TUE s'applique-t-il à l'affaire en cause ? »), mais au stade de l'appréciation du *bien-fondé* des questions (« la mesure nationale en cause est-elle conforme aux exigences énoncées à l'article 19, paragraphe 1, TUE ? »).

156. Ce constat soulève à son tour une autre question importante, mais de nature plus pragmatique : cette approche risque-t-elle d'engendrer des problèmes du point de vue de la charge de travail de la Cour ?

157. Je ne le pense pas.

158. Tout d'abord, la jurisprudence actuelle en matière de recevabilité permet à la Cour d'écarter, avec une certaine célérité, les affaires artificielles ou hypothétiques, ainsi que les affaires dans lesquelles, nonobstant le fait que la question entre dans le champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, TUE, la juridiction nationale ne serait pas en mesure de tenir compte (comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Miasto Łowicz) de la réponse de la Cour à la demande de décision préjudicielle [104]. De même, les affaires dans lesquelles les exigences de base de l'article 19, paragraphe 1, TUE semblent ne pas être remplies ou dans lesquelles la juridiction de renvoi n'a pas expliqué en quoi un problème au regard de cette disposition pourrait éventuellement se poser peuvent être rejetées pour autant que les critères de pertinence et de nécessité de la question ne sont pas réunis.

159. Comme j'ai tenté de l'expliquer, le *seuil* de violation de l'article 19, paragraphe 1, TUE est relativement élevé. Lorsque les mesures nationales litigieuses, indépendamment de leur caractère légal ou illégal, ne soulèvent aucune question véritablement liée à l'État de droit (compte tenu des critères tenant à leur gravité, aux répercussions systémiques de la violation alléguée ou à la capacité du système à s'autocorriger), l'examen quant au fond n'apparaît ni plus long ni plus complexe pour le juge de l'Union que l'appréciation de l'affaire sous l'angle de sa recevabilité [105].

[102] Pour revenir à la métaphore du patient, l'idée que le contexte objectif est dénué de pertinence en pareils cas fait penser à une situation dans laquelle une équipe médicale de première intervention, tout juste parvenue sur les lieux d'un accident de voiture, serait tenue d'examiner non seulement les passagers voyageant à bord des véhicules impliqués dans la collision, mais également l'ensemble des passagers de toutes les autres voitures présentes, y compris celles n'ayant pas pris part à l'accident, mais s'étant simplement arrêtées pour observer ce qu'il se passait. Après tout, ces personnes sont *toutes* des *passagers voyageant à bord de voitures* et tous doivent être *traités exactement de la même manière*, quelles que soient les circonstances.

[103] Bartlett, R.C., et Collins, S. D., *Aristotle's Nicomachean Ethics* : *A New Translation*, University of Chicago Press, 2011.

[104] Pour un exemple récent, voir conclusions de l'avocat général Pikamäe dans l'affaire IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi) (C-564/19, EU:C:2021:292, points 85 à 92).

[105] À cet égard, le raisonnement suivi par la Cour dans l'ordonnance Maler quant à la recevabilité de la demande de décision préjudicielle pourrait très bien avoir été développé, avec la même portée et le même niveau de détail, dans le cadre d'une décision sur le fond.

160. Dès lors, une application orthodoxe de la jurisprudence classique de la Cour en matière de recevabilité, en ce qui concerne les affaires dans lesquelles les questions préjudicielles portent sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, TUE, ne risque nullement, à mon sens, d'ouvrir la porte à des renvois préjudiciels insolites, malheureux ou malhonnêtes. Elle n'impose pas non plus à la Cour d'« ajuster » son appréciation habituelle du critère de « nécessité » afin d'écarter plus d'affaires qu'elle ne le ferait normalement.

2. L'article 19, paragraphe 1, TUE, l'article 47 de la Charte et l'article 267 TFUE : même contenu, mais finalités différentes

161. Il reste à examiner un dernier élément relatif à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE : quelle relation cette disposition entretient-elle avec les autres articles des traités qui consacrent également le principe d'indépendance de la justice, en particulier l'article 47 de la Charte et l'article 267 TFUE [106] ? En effet, l'interaction entre ces dispositions a créé une certaine confusion dans l'esprit des parties et de plusieurs juridictions de renvoi. Ces dispositions prévoient-elles différents types d'« indépendance de la justice » ? Est-il possible qu'une juridiction nationale soit indépendante aux fins d'une de ces dispositions, tout en ne l'étant pas suffisamment pour une autre ? Existe-t-il, en conséquence, plusieurs « indépendances de la justice » en droit de l'Union ?

162. À mon sens, la réponse est tout simplement négative : il n'existe qu'*un seul et même* principe d'indépendance de la justice. Non seulement cette considération va de soi du point de vue logique, mais elle est également démontrée par le fait que la Cour se réfère à cette notion de la même manière quelle que soit la disposition du droit de l'Union applicable dans le cas d'espèce [107]. Je ne peux donc que me rallier entièrement à l'opinion des avocats généraux Tanchev et Hogan selon laquelle le contenu de l'article 19, paragraphe 1, TUE et celui de l'article 47 de la Charte sont, en substance, identiques sur le plan de l'indépendance judiciaire [108].

163. Cela étant, le même contenu ne signifie pas nécessairement le même résultat dans un cas concret. Ces trois dispositions sont distinctes quant à leur champ d'application et leur finalité au sein de la structure des traités. Cette différence signifie qu'un type d'examen quelque peu différent doit être effectué au regard de chacune de ces trois dispositions.

164. Le champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, TUE est large et s'étend au-delà des situations dans lesquelles un cas concret est régi, selon la perception classique, par le droit de l'Union. Il impose aux États membres de veiller à ce que l'organisation et le fonctionnement de leurs instances juridictionnelles, compte tenu de leur rôle central au sein de l'ordre juridique de l'Union, respectent les valeurs de l'Union, en particulier l'État de droit. Son seuil de violation est assez élevé : seules les questions de nature systémique ou d'une certaine gravité qui ne sont pas

106 En laissant de côté d'autres régimes spécifiques (généralement issus du droit dérivé) qui englobent également et développent plus avant la notion d'« indépendance de la justice » et qui peuvent aussi entrer en ligne de compte dans des situations déterminées, tels que la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56). Voir, de manière plus détaillée, conclusions AFJR, points 183 à 225.

107 Voir, entre autres, arrêts du 16 février 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, points 37 et 38) (relatif à l'article 267 TFUE) ; A. K. e.a. (points 121 et 122) (relatif à l'article 47 de la Charte) ; du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, points 71 à 73) (relatif à l'article 19, paragraphe 1, TUE), et du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 143).

108 Voir conclusions de l'avocat général Hogan dans l'affaire Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, points 45 et 46), ainsi que conclusions de l'avocat général Tanchev 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 85).

susceptibles d'être corrigées par le système national de voies de recours lui-même donnent lieu à une violation. L'analyse de la Cour, dans ce contexte, va clairement au-delà du dossier individuel et appréhende la vaste structure institutionnelle et constitutionnelle du pouvoir judiciaire national.

165. L'article 47 de la Charte est une disposition qui consacre un droit subjectif – celui de toute partie à une procédure à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial – qui s'applique uniquement lorsqu'une affaire entre dans le champ d'application du droit de l'Union en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Dans ce cadre, toute partie est en droit d'invoquer une violation de l'article 47 de la Charte. La vérification de l'« indépendance » d'une juridiction, dans ce contexte, nécessite une appréciation détaillée et concrète de toutes les circonstances pertinentes. Les questions liées à une caractéristique systémique ou structurelle du système judiciaire national ne sont pertinentes que dans la mesure où elles ont pu avoir une incidence sur la procédure concrète. L'intensité du contrôle exercé par la Cour à l'égard de l'indépendance de l'instance judiciaire en question est, dans ce contexte, d'un niveau modéré : toutes les violations de la loi ne constituent pas une méconnaissance de l'article 47 de la Charte. À cette fin, une certaine gravité est nécessaire. En revanche, lorsque le niveau de gravité requis est atteint, cela suffit pour donner lieu à une violation de l'article 47 de la Charte, car aucune autre condition n'est exigée pour faire respecter le droit subjectif découlant de l'ordre juridique de l'Union.

166. Enfin, le champ d'application matériel de l'article 267 TFUE est large et englobe tous les cas dans lesquels une disposition du droit de l'Union peut être applicable, mais s'étend également à certaines situations qui n'entrent pas dans le champ d'application du droit de l'Union [109]. La notion de « juridiction » (qui, par définition, exige l'indépendance des membres de cet organe) revêt, dans cette disposition, un caractère fonctionnel : elle sert à identifier les instances nationales susceptibles de devenir les interlocuteurs de la Cour dans le cadre d'une procédure préjudicielle. L'analyse au titre de l'article 267 TFUE est centrée sur une question structurelle située à un niveau assez général : la position de cette instance au sein du cadre institutionnel des États membres. Dans ce contexte, l'intensité du contrôle de la Cour à l'égard de l'indépendance de l'organe est moindre. En effet, l'article 267 TFUE a simplement pour but d'identifier les interlocuteurs institutionnels pertinents du point de vue de la recevabilité.

167. Cette différenciation a des conséquences non négligeables pour les parties et les juridictions de renvoi.

168. En premier lieu, une éventuelle question résultant d'une violation de l'article 47 de la Charte ne peut être soulevée qu'à l'égard d'un droit subjectif garanti par l'ordre juridique de l'Union [110]. Il est probable que cette condition exclue la possibilité d'invoquer cet article lorsque les questions sont soulevées par les juges nationaux eux-mêmes en rapport avec la compatibilité de leur système juridique avec le principe d'indépendance de la justice prévu par le droit de l'Union, puisqu'il est peu probable que ces mêmes juges disposent d'un droit issu de l'ordre juridique de l'Union qui soit en cause dans les litiges dont ils ont à connaître. En revanche, les questions soulevées par les juges eux-mêmes sont sans aucun doute possibles et recevables au titre de l'article 19, paragraphe 1, TUE et de l'article 267 TFUE [111].

[109] Voir, en particulier, arrêt du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, points 50 à 53). S'agissant de certaines questions spécifiques à cet égard, voir mes conclusions récentes dans l'affaire J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, points 27 à 74).

[110] Les situations dans lesquelles l'application du droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte est déclenchée par un régime spécifique issu du droit dérivé de l'Union, ce qui rend l'article 47 de la Charte applicable, constituent un cas à part. Voir conclusions AFJR, points 196 à 202.

[111] Voir également, à cet égard, conclusions de l'avocat général Hogan dans l'affaire Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, points 33 à 47).

169. En second lieu, le type de contrôle, le seuil et l'intensité peuvent aboutir à des résultats différents sur le plan de la compatibilité (ou de l'incompatibilité) avec le droit de l'Union. En particulier, il est tout à fait plausible qu'une seule et même question puisse constituer une violation au titre de l'article 47 de la Charte sans soulever de problème sous l'angle de l'article 19, paragraphe 1, TUE [112], de même qu'il est possible qu'il y ait violation de l'article 19, paragraphe 1, TUE sans méconnaissance de l'article 47 de la Charte [113].

170. Ayant conclu à la recevabilité de la première question préjudicielle, j'en viens à présent au fond.

C. Sur le fond

171. Par sa question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, et de l'article 2 TUE, et le principe de l'État de droit qu'il énonce, ainsi que les dispositions de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2016/343 lues à la lumière du considérant 22 de celle-ci, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions nationales en vertu desquelles le ministre de la Justice/procureur général peut, sur le fondement de critères qui ne sont pas rendus publics, déléguer des juges dans des juridictions supérieures pour une durée indéterminée et, à tout moment, mettre fin de manière discrétionnaire à cette délégation.

172. Selon une jurisprudence constante, la notion d'« indépendance de la justice » comporte deux aspects, l'un externe et l'autre interne.

173. L'aspect *externe* (ou l'indépendance stricto sensu) exige que la juridiction soit protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de mettre en péril l'indépendance de jugement de ses membres quant aux litiges qui leur sont soumis. Ainsi que l'avocat général Hogan l'a déclaré à juste titre dans de récentes conclusions, l'indépendance stricto sensu requiert que la juridiction nationale puisse « exerce[r] ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit » [114].

174. L'aspect *interne* rejoint la notion d'« impartialité » et vise l'égale distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit. Ainsi que l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer l'a souligné dans l'affaire De Coster, l'impartialité exige des juges une « attitude psychologique d'indifférence initiale » à l'égard des litiges, afin de pouvoir être (et apparaître) équidistants des parties [115].

[112] Dans le cas d'une violation isolée de l'article 47 de la Charte qui n'atteindrait pas le seuil de gravité prévu à l'article 19, paragraphe 1, TUE.

[113] Dans le cas d'un type de violation qui aurait atteint le seuil prévu à l'article 19, paragraphe 1, TUE, mais où aucun droit subjectif découlant de l'ordre juridique de l'Union ne serait en cause au titre de l'article 47 de la Charte [tel était, très récemment, en substance, le scénario de l'arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, en particulier point 89)].

[114] Conclusions de l'avocat général Hogan dans l'affaire Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, point 58).

[115] Conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, point 93), faisant référence aux écrits du juriste P. Calamandrei.

175. Comme la Cour l'a jugé de manière constante, ces deux exigences appellent des « règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent » [116].

176. Dans ce contexte, la question pertinente dans les présentes affaires semble être la suivante : les mesures nationales en cause, notamment celles qui touchent à la *composition* des formations de jugement en matière pénale, offrent-elles des garanties suffisantes quant à l'indépendance et à l'impartialité de chacun des membres de ces formations pour dissiper tout doute, dans l'esprit des justiciables, sur la possibilité que ces membres soient influencés par des facteurs extérieurs ou aient un intérêt particulier à l'issue du litige ?

177. Il me semble que cette question appelle une réponse clairement négative. En effet, les mesures nationales en cause apparaissent hautement problématiques tant au regard de l'aspect interne que de la dimension externe de l'indépendance.

178. Je me dois de souligner d'emblée que le droit de l'Union n'impose pas aux États membres un modèle constitutionnel donné réglant les rapports et l'interaction entre les différents pouvoirs étatiques, à condition, bien entendu, qu'une séparation basique des pouvoirs, caractéristique de l'État de droit, soit maintenue [117]. Par conséquent, rien dans le droit de l'Union ne s'oppose à ce que les États membres aient recours à un système en vertu duquel les juges peuvent, dans l'intérêt du service, être délégués temporairement d'une juridiction à une autre, qu'elle soit de même rang ou de rang supérieur [118].

179. Dans les systèmes où le ministère de la Justice est chargé des questions organisationnelles et de personnel propres au pouvoir judiciaire, les décisions individuelles en matière de délégation de juges sont susceptibles de relever de la compétence du ministre. Cet aspect n'est pas non plus problématique en soi, pour autant que les procédures légales soient respectées, que toutes les autorisations adéquates exigées par le droit national aient été accordées [119] et que les *règles ordinaires* en matière de nomination, de mandat et de révocation des juges *restent applicables pendant la durée de la délégation*.

180. Or, tel ne semble manifestement pas être le cas des règles nationales en cause dans les présentes affaires. Les juges délégués sont, à bien des égards, soumis non pas aux règles ordinaires, mais à un régime juridique assez particulier et très préoccupant.

181. En premier lieu, il me semble que, dans un système respectueux de l'État de droit, il devrait exister un minimum de transparence et de responsabilité en ce qui concerne les décisions relatives à la délégation de juges. Pour être clair, je ne pense pas que ces décisions doivent nécessairement faire l'objet d'une forme de contrôle juridictionnel (direct). Toutefois, d'autres modalités de contrôle devraient exister, afin d'éviter l'arbitraire et le risque de manipulation [120].

116 Voir, plus récemment, arrêts Land Hessen, point 52 et jurisprudence citée, ainsi que du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 117).

117 Arrêt A. K. e.a., point 130 et jurisprudence citée. Voir, de manière plus détaillée, conclusions AFJR, point 230 et jurisprudence citée.

118 Voir, dans le même sens, Cour EDH, 25 octobre 2011, Richert c. Pologne (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 44), et Cour EDH, 20 mars 2012, Dryzek c. Pologne (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, § 49).

119 Par exemple, par l'organe d'autorégulation judiciaire ou par les présidents ou les conseils des juridictions concernées, ou par le juge en question.

120 Voir Cour EDH, 25 octobre 2011, Richert c. Pologne (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 42 et 44 ainsi que jurisprudence citée).

182. En particulier, toute décision relative à la délégation d'un juge (début ou fin de celle-ci) devrait être prise sur le fondement de critères connus à l'avance et être dûment motivée. À mon sens, ni les critères abstraits ni la motivation spécifique ne doivent être particulièrement détaillés. Néanmoins, ils doivent être de nature à offrir un minimum de clarté quant aux motifs de la décision et aux modalités de son adoption, afin de garantir une certaine forme de contrôle [121].

183. Toutefois, les mesures nationales en cause ne présentent pas cette caractéristique. Ainsi que l'a exposé la juridiction de renvoi, les critères utilisés par le ministre de la Justice/procureur général pour déléguer des juges et mettre fin à leur délégation, s'ils existent, ne sont, en tout état de cause, pas rendus publics. Je crois comprendre également que ces décisions ne comportent aucune motivation. On peut difficilement parler, dans ces conditions, d'une quelconque forme de transparence, de responsabilité et de contrôle.

184. En deuxième lieu, le fait que la délégation soit décidée pour une durée indéterminée et que le ministre de la Justice/procureur général puisse y mettre fin à tout moment de manière discrétionnaire est une source de préoccupation majeure. En effet, il est difficile d'imaginer un exemple plus évident de conflit direct avec le principe d'inamovibilité des juges. À cet égard, je suis enclin à considérer qu'une délégation (judiciaire) devrait normalement s'étendre sur une période déterminée, définie en fonction d'une certaine durée, ou jusqu'à ce qu'un autre événement objectivement vérifiable se produise (par exemple, lorsque l'effectif permanent de la juridiction est à nouveau au complet, ou lorsque l'arriéré judiciaire est résorbé, en fonction de la raison précise de la délégation initiale) [122].

185. Assurément, une certaine flexibilité doit être possible à cet égard, tant en ce qui concerne les circonstances qui justifient la délégation et la révocation de celle-ci que sa durée. Toutefois, la possibilité laissée au ministre de la Justice/procureur général d'exercer un pouvoir discrétionnaire illimité, échappant à tout contrôle et non transparent lui permettant de déléguer des juges et de *mettre fin à leur délégation* à tout moment comme il l'entend semble aller bien au-delà de ce qui pourrait être considéré comme étant raisonnable et nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la structure judiciaire nationale et le bon déroulement des travaux en son sein. Comme le Parlement européen a eu l'occasion de le noter, « [i]l se peut que le pouvoir d'appréciation soit un mal nécessaire dans un gouvernement moderne ; un pouvoir d'appréciation absolu associé à un manque total de transparence est en revanche parfaitement contraire au principe de la Communauté de droit » [123].

186. En troisième lieu, non seulement la capacité d'exercer ce pouvoir d'appréciation illimité est attribuée à un membre du gouvernement (et non, par exemple, à un organe d'autorégulation judiciaire, ce qui aurait pu atténuer le problème dans une certaine mesure), mais ce membre du gouvernement a une double casquette. En effet, au sein de la structure constitutionnelle nationale actuellement en place, le ministre de la Justice occupe également le poste de procureur général. Cet élément me paraît être l'un des plus préoccupants du cadre juridique national, si ce n'est le plus préoccupant.

[121] Pouvant revêtir toute forme appropriée : qu'il s'agisse d'un contrôle par d'autres membres du gouvernement ou par le parlement national, d'une surveillance par les médias et l'opinion publique ou, en définitive, des actes d'un éventuel requérant qui nourrirait des doutes quant à la composition régulière de la formation de jugement appelée à statuer sur son cas et qui souhaiterait soulever cette question au cours de la procédure à laquelle il est partie.

[122] Voir Cour EDH, 25 octobre 2011, Richert c. Pologne (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 45).

[123] Rapport du Parlement européen (2006) sur les 21e et 22e rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (A6-0089/2006 final), p. 17.

187. En cette qualité, le ministre de la Justice est le chef du ministère public dans l'État membre et exerce son autorité sur l'ensemble des services du ministère public. Il dispose de pouvoirs étendus à l'égard des procureurs subordonnés. Le droit national lui confère notamment le pouvoir d'adopter des décisions « concernant le contenu d'un acte relatif à une procédure judiciaire » pris par un procureur subordonné, lequel est tenu d'agir en conformité avec ces décisions [124].

188. Il en résulte une alliance « contre nature » entre deux organes institutionnels qui devraient normalement fonctionner séparément. En effet, s'agissant en particulier de la question de la délégation des juges, cette situation permet au supérieur hiérarchique d'une partie à une procédure pénale (le procureur) de composer (partiellement) la formation de jugement qui examinera les affaires introduites par ses procureurs subordonnés.

189. Il s'ensuit que, de toute évidence, certains juges pourraient être incités (pour ne pas dire plus) à statuer en faveur du procureur ou, plus généralement, en faveur du ministre de la Justice/procureur général. En effet, les juges des juridictions inférieures pourraient être tentés par la possibilité d'être récompensés par une délégation dans une juridiction de rang supérieur avec, le cas échéant, de meilleures perspectives de carrière et un traitement plus élevé. À leur tour, les juges délégués pourraient être dissuadés d'agir de manière indépendante, afin d'écarter le risque de voir leur délégation révoquée par le ministre de la Justice/procureur général.

190. En quatrième et dernier lieu, la situation décrite aux points précédents des présentes conclusions est aggravée par le fait que certains juges délégués occupent également la fonction d'adjoints du Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (agent disciplinaire des juges des juridictions de droit commun). Il n'est nullement exagéré de penser que les juges puissent être réticents à formuler un désaccord avec des collègues qui, un jour, pourraient engager une procédure disciplinaire à leur encontre. De plus, sur le plan structurel, ces personnes pourraient tout à fait être perçues comme exerçant un « contrôle et une surveillance diffus » au sein des formations de jugement et des juridictions dans lesquelles elles ont été déléguées, eu égard au contexte et aux modalités de leur délégation.

191. Il n'est guère surprenant qu'à l'heure actuelle la Cour soit saisie de plusieurs procédures qui remettent en cause la compatibilité avec le droit de l'Union du régime disciplinaire polonais applicable aux juges [125]. Dans son ordonnance du 8 avril 2020, la Cour a identifié un certain nombre de problèmes potentiels à cet égard [126]. Il est également notoire que, récemment, plusieurs procédures disciplinaires ont été ouvertes en Pologne à l'encontre de juges qui s'étaient bornés à faire usage de la possibilité, que leur offre l'article 267 TFUE, d'adresser une demande de décision préjudicielle à la Cour.

192. En résumé, les dispositions nationales en cause sont à l'origine, d'une part, du développement d'un réseau de liens assez inquiétant entre les juges délégués, les procureurs et le gouvernement (ou l'un de ses membres) et, d'autre part, d'une confusion malsaine entre les rôles des juges, des procureurs ordinaires et des agents disciplinaires.

[124] Pour plus de détails et pour une évaluation, voir Commission de Venise, avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée (2017), avis n° 892/2017.

[125] Voir, notamment, affaire C-791/19, Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges). Voir conclusions de l'avocat général Tanchev dans cette affaire (C-791/19, EU:C:2021:366).

[126] Ordonnance du 8 avril 2020, Commission/Pologne (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

193. Avant de conclure sur ce point, je dois ajouter que je ne trouve pas convaincants les arguments avancés à ce sujet par le parquet provincial de Lublin. Je ne vois pas en quoi le fait qu'un système de délégation des juges ait été introduit longtemps avant l'entrée en fonctions du gouvernement actuel pourrait avoir une incidence sur l'appréciation de la conformité de ce système avec le droit de l'Union. L'exigence selon laquelle le juge concerné doit avoir accepté sa délégation pour que celle-ci puisse être autorisée (la Cour constitutionnelle polonaise ayant jugé inconstitutionnelle une délégation sans consentement) [127] n'est pas non plus de nature à remettre en question les conclusions que je viens d'exposer.

194. Je ne peux que souligner à nouveau que la délégation de juges ne pose, en elle-même, aucun problème du point de vue du droit de l'Union, à condition qu'au cours de la période pendant laquelle ils sont délégués dans des structures judiciaires nationales, les juges concernés bénéficient du même type de garanties en matière d'inamovibilité et d'indépendance que n'importe quel autre juge au sein de la juridiction en cause. Or, pour les raisons que j'ai exposées en détail dans la présente section, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

195. En conclusion, je suis d'avis que, dans des circonstances telles que celles des affaires au principal, les garanties minimales nécessaires pour assurer la séparation indispensable entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne sont plus réunies. La réglementation nationale en cause n'offre pas une protection suffisante pour donner aux justiciables, et notamment à ceux qui font l'objet d'une procédure pénale, l'assurance raisonnable que les juges siégeant dans la formation de jugement ne sont pas soumis à des pressions extérieures et à une influence politique et n'ont pas d'intérêt particulier à la solution du litige.

196. Les règles nationales en cause sont donc incompatibles avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Ainsi que la Cour l'a récemment noté dans l'arrêt A.B. e.a., cette disposition met à la charge des États membres une obligation de résultat claire et précise et qui n'est assortie d'aucune condition en ce qui concerne l'indépendance devant caractériser les juridictions appelées à interpréter et à appliquer le droit de l'Union [128]. En d'autres termes, cette disposition est dotée de l'effet direct et permet donc à une juridiction nationale, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, de faire tout ce qui est en son pouvoir pour assurer la conformité du droit interne avec le droit de l'Union [129].

197. Au vu de ce qui précède, je considère qu'il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les raisons pour lesquelles les règles nationales en cause violent également les dispositions de la directive 2016/343. En présence d'une violation aussi grave de l'article 19, paragraphe 1, TUE, ouvrir une nouvelle discussion sur la question de savoir si la charge de la preuve pour établir la culpabilité des suspects ou des personnes poursuivies continue de reposer sur l'accusation ou si le bénéfice du doute est effectivement accordé aux suspects ou aux personnes poursuivies n'apportera rien au débat. Le fondement même du principe de la présomption d'innocence est ébranlé lorsqu'une seule et même personne – le ministre de la Justice/procureur général – peut, au cours de procédures pénales, exercer une influence à la fois sur les procureurs et sur certains juges du siège. Il me paraît donc indiscutable qu'il y a également en l'espèce violation des dispositions de la directive 2016/343.

127 Arrêt du 15 janvier 2009, nº K 45/07, OTK ZU nº 1/a/2009, position 3.

128 Arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 146).

129 Voir, pour un exemple récent, arrêt du 4 décembre 2018, Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, point 36 et jurisprudence citée).

V. Conclusion

198. Je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) de la manière suivante :

– les dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, de l'article 2 TUE et de l'article 6 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 doivent être interprétées en ce sens qu'elles font obstacle à des dispositions nationales en vertu desquelles le ministre de la Justice, qui est à la fois le procureur général, peut, sur le fondement de critères qui ne sont pas rendus publics, déléguer des juges dans des juridictions supérieures pour une durée indéterminée et, à tout moment, mettre fin de manière discrétionnaire à cette délégation ;

– les deuxième, troisième et quatrième questions préjudicielles sont irrecevables.