



Strasbourg, 22 octobre 2019

CDL-JU (2019)018
Français seulement

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

**18e réunion du Conseil mixte
sur la justice constitutionnelle**

MINI CONFÉRENCE

**«l'indépendance du judiciaire, le rôle des cours
constitutionnelles»**

Rome, Italie

24 mai 2019

**La Cour de justice de l'Union européenne et le respect du
principe de l'indépendance du juge national**

RAPPORT PAR

Celestina IANNONE et Guillaume ETIENNE
**Chef d'unité et administrateur-juriste, département de Recherche et
de documentation, Cour de Justice de l'Union Européenne**

I. Introduction : la valeur européenne de l'État de droit et le principe de l'indépendance du juge. - II. Le principe d'indépendance du juge dans la procédure préjudicielle au sens de l'article 267 TFUE. - III. Le principe d'indépendance du juge dans l'application du droit de l'Union au niveau national. - 3.1. Le principe de l'indépendance du juge au soutien de l'effectivité du droit de l'Union. - 3.2. Le principe de l'indépendance du juge au regard de l'application du droit de l'Union dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. - 3.3. Le non-respect du principe de l'indépendance du juge comme violation des obligations fondamentales résultant des articles 19, paragraphe 1, TUE et 47 de la charte des droits fondamentaux. - IV. Le rôle combiné des procédures juridictionnelle et politique en vigueur dans les traités européens aux fins de la protection du principe d'indépendance du juge. - V. Conclusions.

I. Introduction: la valeur européenne de l'État de droit et le principe de l'indépendance du juge

1. Le Traité sur l'Union Européenne (TUE), le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et la Charte des droits fondamentaux constituent un véritable cadre constitutionnel, dont il revient, au sens de l'article 19 TUE, à la Cour de justice de l'Union européenne et aux juridictions nationales d'assurer le respect.
2. L'article 2 TUE dispose que « 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 le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Le traité ajoute que « ces valeurs sont communes aux États membres ». Le respect de l'État de droit est ainsi considéré comme un impératif du droit primaire, en ce sens qu'il est érigé en condition de participation des États membres à l'Union Européenne et de la pérennité de cette dernière, par les articles 7 et 49 TUE. L'article 49 TUE impose en effet expressément aux États candidats à l'intégration de l'Union Européenne le respect et la promotion des valeurs énoncées à l'article 2 TUE. L'article 7 TUE permet quant à lui à l'Union européenne de sanctionner tout État membre qui ne respecte pas les valeurs fondatrices énumérées à l'article 2 TUE. Il prévoit un mécanisme renforcé de garantie des principes de l'État de droit en cas de violation grave et systématique. La mise en œuvre de cette procédure peut conduire à une suspension de certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris de ses droits de vote au sein du Conseil. Cette sanction peut par conséquent conduire à la suspension de la participation de l'État membre concerné au processus décisionnel européen.
3. Or, bien que l'Union Européenne ne reçoive jamais la qualification textuelle et expresse d' « Union de Droit » dans les traités¹, les constituants ont cependant érigé l'État de droit en valeur constitutionnelle fondatrice de l'Union. En effet, ce principe initialement cantonné à la sphère étatique est consacré par les constituants européens comme valeur fondatrice de l'Union. Aux fins de l'interprétation de ce principe, les juges européens se sont inspirés des traditions constitutionnelles communes aux États membres². Le concept d'État de droit s'est également vu doté d'une dimension supranationale³.

¹ Ricardo Gosalbo Bono, *État de droit et droit de l'Union Européenne*, Revue de l'Union européenne 2011, p. 213.

² À cet égard, il y a lieu de rappeler l'étude n° 711/2013 de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe qui a dégagé une définition synthétique de l'État de droit : « l'État de droit repose sur un droit sûr et prévisible, dans lequel toute personne a le droit d'être traitée par les décideurs de manière digne, égale et rationnelle dans le respect du droit existant et de disposer des voies de recours pour contester les décisions devant des juridictions indépendantes et impartiales selon une procédure équitable ». Trois exigences résultent de cette définition : la notion de hiérarchie des normes et la soumission aux règles de droit, le respect des droits fondamentaux et le contrôle juridictionnel de ces principes » (point 15).

³ Voir Lisa Mende, *L'État de droit à l'épreuve de l'intégration européenne*, Revue de l'Union Européenne 2018, p. 589 et Ricardo Gosalbo Bono, *État de droit et droit de l'Union Européenne*, Revue de l'Union européenne 2011, p. 213.

4. Selon la conception européenne, la réalisation de l'Union de droit dépend, par ailleurs, de la mise en œuvre d'une protection juridictionnelle effective, en tant que droit au juge⁴. L'État de droit ne peut pas se réaliser sans un contrôle de légalité des normes.
5. Ainsi, par l'arrêt *Les Verts/Parlement*⁵, la prise en compte du droit au recours effectif a été reconnue comme une valeur de caractère constitutionnel. La Cour a ainsi affirmé que « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la Charte Constitutionnelle de base qu'est le traité. Le traité a établi un système de voie de recours complet et de procédures destiné à confier à la Cour de Justice le contrôle de légalité ». Cette idée est depuis lors continuellement réaffirmée.⁶
6. Le droit à un recours juridictionnel effectif est en effet appréhendé sous le prisme de l'État de droit. La protection juridictionnelle, telle que consacrée par la Cour, devient « consubstantielle à l'ordre juridique communautaire et son existence intimement liée à la communauté en tant que communauté de droit »⁷. Elle irrigue désormais tout le système juridique de l'Union européenne.
7. Elle se trouve inscrite dans les traités, à l'article 19 du TUE, qui impose aux États membres l'établissement des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », qui est le pendant des articles 6 et 13 de la CEDH⁸ et garantit le droit fondamental de tout citoyen européen à une protection juridictionnelle effective.
8. L'article 47, paragraphe 1, est ainsi rédigé : « 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 ». L'article 47, paragraphe 2, de la charte reconnaît par ailleurs le principe de l'indépendance du juge dans les termes suivants : « 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 ».

⁴ F. Picod, *Droit au juge et voies de droit communautaire. Un mariage de raison*, in L'Union Européenne : Union de droit, Union des Droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Paris, A. Pedone, 201, p. 907 à 920 et Jonathan Wildemeersch, *Le mythe du droit à un effectif dans le contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, thèse de doctorat, 2018, Liège Université, p. 14.

⁵ Arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, point 23.

⁶ Voir notamment l'avis 1/91 (Accord EEE – I) du 14 décembre 1991, EU:C:1991:490, point 11 ; arrêt du 14 juin 2012, *CIVAD*, C-533/10, EU:C:2012:347, point 33 ; arrêt du 26 juin 2012, *Pologne/Commission*, C-335/09 P, EU:C:2012:385, point 48 ; arrêt du 26 juin 2012, *Pologne/Commission*, C-336/09 P, EU:C:2012:386, point 36 ; ordonnance du 18 avril 2013, *Germanwings*, C-413/11, non publiée, EU:C:2013:246, point 16 ; arrêt du 25 avril 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission*, T-526/10, EU:T:2013:215, point 91 ; arrêt du 19 décembre 2013, *Telefónica/Commission*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 56 ; arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, point 60 ; arrêt du 21 septembre 2016, *Commission/Espagne*, C-139/15 P, EU:C:2016:707, point 117 ; arrêt du 21 septembre 2016, *Commission/Espagne*, C-140/15 P, EU:C:2016:708, point 117 ; arrêt du 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, C-45/15 P, EU:C:2017:402 point 35 ;

⁷ Ph. Leger, *Le droit à un recours juridictionnel effectif*, in Fr. Sudre et H. Labayle (dir.), *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 85 à 123, notamment p. 92 et 93.

⁸ Voir les explications relatives à la charte des droits fondamentaux (2007/C 303/02), « Explication ad article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial » : « Le premier alinéa se fonde sur l'article 13 de la CEDH » ; « Le deuxième alinéa correspond à l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH » ; en ce sens voir, arrêt du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, point 32 : « Selon les explications afférentes à cet article, lesquelles, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la charte, doivent être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci, l'article 47, deuxième alinéa, de la charte correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH ».

9. Le principe d'une protection juridictionnelle effective recouvre donc deux exigences. Tout d'abord, il comprend le droit d'accès à un juge. Ensuite, celui-ci implique la mise en œuvre de garanties qui assurent au contrôle juridictionnel son efficacité et son effectivité. Il s'agit des exigences du procès équitable, qui se fonde sur le respect rigoureux du principe d'indépendance du juge⁹. Or, ce même principe implique l'exigence d'indépendance et d'impartialité des juridictions, qui se révèlent essentielles pour permettre une protection juridictionnelle réelle et effective.
10. À cet égard, on distingue l'indépendance « externe » et l'indépendance « interne ». L'indépendance externe « structurelle » implique que les juges soient protégés contre les interventions ou pressions extérieures qui pourraient compromettre leur indépendance de jugement¹⁰. L'indépendance externe « individuelle » s'attache, quant à elle, à l'indépendance personnelle du juge, à qui il incombe une certaine neutralité, une prise de distance et une absence de parti pris dans une affaire dans laquelle il statue.
11. En ce qui concerne l'exigence d'indépendance « interne », celle-ci a trait à la notion d'impartialité. Il est exigé du juge de faire preuve d'objectivité et son intérêt ne doit résider que dans la stricte application de la règle de droit, et non dans la solution donnée au litige.¹¹ L'impartialité est double. Le tribunal doit être à la fois subjectivement impartial, ce qui suppose l'absence de manifestation de préjugé personnel, et être objectivement impartial, et avoir ainsi l'apparence d'impartialité et exclure tout doute légitime.¹²

II. Le principe d'indépendance du juge dans la procédure préjudicielle au sens de l'article 267 TFUE

12. Au sens de l'article 267 TFUE, la Cour se prononce uniquement sur des demandes de décisions préjudicielles qui sont présentées par des juridictions nationales¹³. Dans l'appréciation de l'autorité qui introduit la demande, elle évalue si le juge de renvoi est une « juridiction », en ce sens qu'elle répond au critère d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions.
13. Ainsi, dans l'affaire *Margarit Panicello* (C-503/15)¹⁴, la Cour a précisé qu'elle n'était pas compétente pour répondre aux questions posées par le greffier d'un tribunal espagnol (Secretario Judicial del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Único de Terrassa), celui-ci ne constituant pas une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, dans le cadre d'une action en paiement d'honoraires. En effet, si, dans cette affaire, le Secretario Judicial procédait effectivement à l'examen des actions en paiement d'honoraires et satisfaisait à l'exigence d'indépendance considérée sous son aspect interne, en ce qu'il s'acquittait bien de ses tâches en toute objectivité et impartialité, quant aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs dans celui-ci, la Cour a constaté que le Secretario Judicial ne satisfaisait

⁹ S. Adam et P. Van Elsuwege, *L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit*, Journal du droit européen, 2018, § 2, p. 334 et ss

¹⁰ Arrêt du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, point 51 ; arrêt du 17 juillet 2014, *Torresi*, C-58/13 et C-59/13, EU:C:2014:2088, point 18.

¹¹ Arrêt du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, point 52.

¹² Arrêt du 1er juillet 2008, *Chronopost et La Poste/UFEX e.a.*, C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 54 ; ordonnance du 15 décembre 2011, *Altner/Commission*, C-411/11 P, non publiée, EU:C:2011:852, point 15 ; arrêt du 31 janvier 2018, *Gyarmathy/FRA*, T-196/15 P, non publié, EU:T:2018:47, point 98.

¹³ Les autres critères pertinents pour reconnaître la qualification de juridiction sont l'origine légale de l'organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organisme, des règles de droit (voir, notamment, arrêt du 22 décembre 2010, *RTL Belgium*, C-517/09, ECLI:EU:C:2010:821, point 36, arrêt du 19 décembre 2012, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou*, C-363/11, EU:C:2012:825, point 18, et jurisprudence citée ; arrêt du 12 juin 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, C-377/13, EU:C:2014:1754, point 23).

¹⁴ Arrêt du 16 février 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, points 31 à 42.

pas à cette exigence considérée sous son aspect externe, laquelle requiert l'absence de lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de toute entité pouvant lui donner des ordres ou des instructions, le Secretario Judicial étant, en effet, appelé à connaître de l'action en paiement d'honoraires en cause au principal en respectant les principes d'unité d'action et de dépendance hiérarchique.

14. Dans cette optique de vérification de la qualité de l'organe la saisissant au titre de l'article 267 TFUE, l'exigence d'indépendance du juge peut être associée, du fait des garanties induites par une procédure de cette nature, à celle selon laquelle l'organe en cause ne peut adresser à la Cour une demande de décision préjudicielle que s'il est appelé à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel¹⁵, l'organe concerné devant notamment avoir la qualité de tiers par rapport à l'autorité d'adoption de la décision faisant l'objet du recours¹⁶.
15. La Cour s'assure également de l'existence de règles et de garanties d'indépendance et d'impartialité de l'organe de saisine au regard de son fonctionnement interne et de la nomination et de la récusation de ses membres, qui doivent permettre « d'écarter, dans l'esprit des justiciables, tout doute légitime quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent devant elle »¹⁷. À cet égard, afin de considérer la condition relative à l'indépendance de l'organisme de renvoi comme remplie, la jurisprudence exige notamment que les cas de révocation des membres de cet organisme soient déterminés par des dispositions législatives expresses¹⁸ et suffisamment précises¹⁹. Afin d'assurer leur neutralité, les juges concernés doivent, par exemple, pouvoir se déporter en cas de conflit d'intérêt avec les parties au litige.
16. En matière d'indépendance externe, l'exigence d'indépendance n'est pas remplie lorsque l'organe de saisine entretient des liens organiques ou fonctionnels avec l'autorité dont il a à juger des actes²⁰, et que celle-ci est susceptible de lui donner des instructions²¹. La seule circonstance que l'organe concerné soit de nature ordinale ou corporatiste ne suffit cependant pas nécessairement à écarter sa qualité éventuelle de juridiction, la Cour

¹⁵ Arrêt du 31 janvier 2013, *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, point 39 ; arrêt du 30 novembre 2000, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, C-195/98, U:C:2000:655, point 25.

¹⁶ « La notion d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger, implique avant tout que l'instance concernée ait la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui a adopté la décision frappée d'un recours et cette notion vise ainsi, en particulier, à assurer l'égalité de distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci », ordonnance du 28 novembre 2013, *Devillers*, C-167/13, EU:C:2013:804, point 15 ; voir également arrêt du 6 octobre 2015, *Consorti Sanitari del Mareme*, C-203/14, EU:C:2015:664, points 19-21.

¹⁷ Ordonnance du 16 février 2017, *Air Serbia et Kondic*, C-476/16, EU:C:2017:874, point 19 ; voir également en ce sens, arrêt du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 32.

¹⁸ Arrêt du 31 janvier 2013, *D. et A.*, C-175/11, EU:C:2013:45, point 97, et ordonnance du 14 mai 2008, *Pilato*, C-109/07, EU:C:2008:274, point 24 ; voir également arrêt du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 32.

¹⁹ Ordonnance du 16 février 2017, *Air Serbia et Kondic*, C-476/16, EU:C:2017:874, point 25.

²⁰ Arrêt du 30 mars 1993, *Corbiau*, C-24/92, EU:C:1993:118, points 15-17 ; voir également ordonnance du 28 novembre 2013, *Devillers*, C-167/13, EU:C:2013:804, dans laquelle il ressortait de la décision de renvoi et du dossier que le Conseil régional en cause était un organe dont la mission consistait à assurer, notamment, le respect des règles de déontologie afférentes à la profession de vétérinaire. Le requérant lui était opposé dans le cadre d'une procédure disciplinaire engagée à son encontre par ce dernier. Le Conseil régional constituant l'autorité décisionnaire, il a été jugé qu'il n'avait pas la qualité de tiers par rapport aux intérêts en présence. Bien que le médecin vétérinaire instructeur ne participait pas aux délibérations ni aux décisions prises en matière disciplinaire, la Cour a constaté qu'il existait un lien fonctionnel étroit entre ce dernier et le Conseil régional : « Il s'ensuit que, lorsqu'il prend une décision disciplinaire, le Conseil régional ne possède pas l'impartialité requise à l'égard du contrevenant éventuel pour constituer une juridiction au sens de l'article 267 TFUE » (points 17-20).

²¹ Voir arrêt du 24 mai 2016, *MT Højgaard et Züblin*, aff. C-396/14, EU:C:2016:347, point 26 (concernant la reconnaissance de la qualité de « juridiction » du Klagenævnet for Udbud - Commission des recours en matière de marchés publics, Danemark).

s'assurant en tout état de cause de l'existence, ou non, de garanties suffisantes en matière d'indépendance et d'impartialité dudit organe²².

17. Bien évidemment, la plupart du temps, c'est dans le cadre de renvois formulés par des autorités administratives dont l'indépendance, ou celle de leurs membres, n'était pas suffisante pour accéder à la qualité de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, que cette problématique s'est généralement posée devant la Cour²³.

III. Le principe de l'indépendance du juge dans l'application du droit de l'Union au niveau national

18. Si l'exigence d'indépendance du juge s'applique bien évidemment au juge de l'Union lui-même, celle-ci s'impose également aux juridictions des États membres lorsque ces dernières sont amenées à interpréter et appliquer le droit de l'Union, conformément à l'article 19, paragraphe 1, TUE.

3.1. Le principe de l'indépendance du juge national au soutien de l'effectivité du droit de l'Union

19. La Cour relie désormais explicitement le principe d'indépendance du juge au principe de protection juridictionnelle effective reconnu par l'article 19, paragraphe 1, TUE. Selon cette disposition, l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que : « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union et impose expressément aux États-membres l'établissement des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ». ²⁴
20. Le 27 février 2018, dans l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portuguese*,²⁵ la grande chambre de la Cour s'est ainsi prononcée sur la validité, au regard du principe de l'indépendance des juges, de réductions de salaire appliquées aux juges de la Cour des comptes au Portugal. En raison d'impératifs liés à l'élimination du déficit budgétaire excessif du Portugal et dans le contexte d'un programme d'assistance financière de l'Union à cet État membre, le législateur portugais avait réduit, de manière temporaire, la

²² Dans le cas du Conseil national de l'ordre des avocats italiens : voir arrêt du 17 juillet 2014, *Angelo Alberto Torresi et Pierfrancesco Torresi* (affaires jointes C-58/13 et C-59/13), ECLI:EU:C:2014:2088, points 15-30.

²³ Voir à cet égard, par exemple, l'arrêt du 31 mai 2005, *Syfait e.a.*, C-53/03, EU:C:2005:333, points 29-31, concernant l'Epitropi Antagonismou (commission hellénique de la concurrence) qui ne satisfait pas à ce critère, celle-ci étant soumise à la tutelle du ministre grec du Développement, ce qui implique que celui-ci est habilité, dans certaines limites, à contrôler la légalité de ses décisions. Même si ses membres jouissent d'une indépendance personnelle et fonctionnelle, il n'apparaît pas, par ailleurs, que la révocation ou l'annulation de leur nomination soit soumise à des garanties particulières, ce qui ne semble pas de nature à faire obstacle efficacement aux interventions ou pressions indues du pouvoir exécutif à l'égard desdits membres. Voir également arrêt du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 32 et arrêt du 4 février 1999, *Köllensperger et Atzwanger*, C-103/97, EU:C:1999:52, points 19-25.

²⁴ L'article 19, paragraphe 2, TUE prévoit que : « Les juges et les avocats généraux de la Cour de justice et les juges du Tribunal sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et réunissant les conditions visées aux articles 253 et 254 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ils sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans. Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau. ».

²⁵ Arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117. Cela même contrairement à la position exprimée par l'avocat général Saugmandsgaard Øe qui avait suggéré à la Cour, dans ses conclusions du 18 mai 2017, de distinguer à cet égard la notion de « protection juridictionnelle effective » du principe de « l'indépendance des juges », l'obligation pour les États membres d'établir des possibilités de recours en vertu de l'article 19 TUE étant, selon lui, de caractère essentiellement procédural et se distinguant du droit à une procédure équitable devant une juridiction indépendante (EU:C:2017:395, points 63-65).

rémunération d'une grande partie de la fonction publique portugaise. L'Association syndicale des juges portugais avait formé un recours contre ces mesures budgétaires, considérant qu'elles violaient le principe de l'indépendance des juges. La juridiction de renvoi avait interrogé la Cour sur la compatibilité desdites mesures avec l'article 19 TUE et l'article 47 de la charte.

21. Le gouvernement portugais avait principalement axé sa défense sur l'idée que la réglementation nationale en cause au principal n'était pas constitutive d'une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte, qui conditionne l'applicabilité de celle-ci, semblant déduire de la jurisprudence relative à ce dernier l'incompétence manifeste de la Cour pour statuer sur l'interprétation tant de l'article 19 TUE que de l'article 47 de la Charte. Il soutenait également que le principe d'indépendance des juges tel qu'invoqué par la requérante au principal et la juridiction de renvoi,²⁶ ne découlait ni de l'article 19 TUE, ni de l'article 47, paragraphe 1, de la Charte.
22. La Cour a d'abord souligné que l'article 19 TUE, qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE, confie la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union non seulement à la Cour, mais également aux juridictions nationales. Elle a rappelé, à cet égard, que l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à un État de droit. Tout État membre doit, en conséquence, assurer que les instances relevant, en tant que « juridiction », au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective. Ainsi, dès lors que la Cour des comptes est susceptible de se prononcer, en qualité de juridiction, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union, le Portugal doit garantir que cette instance satisfait aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective.
23. La Cour a relevé à cet égard que, afin que cette protection soit garantie, la préservation de l'indépendance d'une telle instance est primordiale ainsi que le confirme l'article 47, deuxième alinéa, de la charte. La garantie d'indépendance s'impose, en effet, non seulement au niveau de l'Union, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales. Cette notion d'indépendance suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles 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, et qu'elle soit protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions. Or, selon la Cour, la perception d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges.
24. Au cas d'espèce, la Cour a toutefois constaté que les mesures de réduction salariale en cause n'avaient pas été appliquées qu'aux membres de la Cour des comptes et s'apparentaient donc à des mesures générales visant à faire contribuer un ensemble de membres de la fonction publique nationale à l'effort d'austérité. En outre, ces mesures avaient une vocation temporaire et avaient été définitivement supprimées au 1er octobre 2016. Dès lors, la Cour a dit pour droit que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TFUE ne s'oppose pas à l'application de mesures générales de réduction salariale, telles que celles en cause au principal, liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif ainsi qu'à un programme d'assistance financière de l'Union.

²⁶ Observations du gouvernement portugais, point 77 de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117 : le principe de l'indépendance étant ici entendu comme l'impartialité de l'organe juridictionnel contre des incursions extra-judiciaires et illégales dans le déroulement de la procédure.

25. Il découle de cette jurisprudence que tout État membre doit garantir que ses juridictions satisfont aux exigences dont dépend une protection juridictionnelle effective, y inclus la préservation de l'indépendance des juges, et que cette dernière est horizontalement protégée en vertu même du droit de l'Union devant l'ensemble des juridictions des États membres. Il est en effet intéressant de constater que la Cour, dans cet arrêt, n'a pas limité le champ d'application *ratione materiae* de l'article 19, paragraphe 1, TUE aux seules situations dans lesquelles les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union (comme c'est le cas de la charte) mais définit celui-ci par référence aux « domaines couverts par le droit de l'Union » (point 29), de sorte que l'exigence d'indépendance du juge est applicable à l'ensemble des juridictions des États membres dont l'action est susceptible de relever du droit de l'Union. En adoptant une telle approche, la Cour assume ainsi pleinement sa responsabilité juridictionnelle, en tant que « garante ultime du respect du droit » dans l'interprétation et l'application des traités²⁷.

3.2. Le principe de l'indépendance du juge au regard de l'application du droit de l'Union dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

26. Le principe de l'indépendance du juge a été examiné par la Cour notamment sous l'angle de la protection juridictionnelle effective, et notamment de l'article 47 de la charte, dans différentes affaires récentes au soutien de l'application du droit de l'Union dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.
27. Ainsi, dans l'arrêt *El Hassani* (C-403/16)²⁸, dans le contexte de la détermination et de la mise en œuvre du droit à l'exercice d'un recours prévu par l'article 32, paragraphe 3, du code des visas (règlement n°810/2009) à l'encontre des décisions de refus de visas formulées par les autorités nationales concernées, la Cour a rappelé que la charte était applicable et que son article 47 constituait une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective, selon lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. Elle a rappelé que la notion d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger, implique avant tout que l'instance concernée ait la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui a adopté la décision frappée d'un recours
28. C'est, ensuite, dans le cadre de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, institué par la décision-cadre 2002/584, que la Cour a été amenée à se prononcer à différentes reprises sur l'indépendance du juge, à tout le moins, dans un premier temps, au titre de l'examen de la qualité ou non « d'autorité judiciaire » de l'autorité d'émission du mandat d'arrêt, aux termes des articles 1 et 6 de la décision-cadre, cette qualité étant notamment examinée sous l'angle de l'indépendance de l'autorité en cause²⁹.
29. Dans l'arrêt *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* (C-216/18 PPU)³⁰, ce débat a pris une autre dimension : la Cour, en formation de grande chambre, a, en effet, été amenée à se prononcer sur la possibilité ou non, pour une autorité d'exécution, de s'abstenir de donner suite au mandat d'arrêt, en cas de risque réel de violation du droit d'accès à un tribunal indépendant en raison de défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission. Saisie d'une demande d'exécution d'un mandat d'arrêt européen délivré par une juridiction polonaise, une autorité d'exécution irlandaise s'était

²⁷ S. Adam et P. Van Elsuwege, *L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit*, Journal du droit européen, 2018, §§ 30, 35 et 36, p. 339, 341.

²⁸ Arrêt du 13 décembre 2017, *Soufiane El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960.

²⁹ Voir notamment les arrêts suivants : arrêts du 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, points 28 ; *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, points 29, 42 ; arrêt du 27 mai 2019, *PF*, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457, points 52, 56, 57.

³⁰ Arrêt du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, points 48-51.

interrogée sur les conséquences, pour l'exécution de cette demande, des changements récemment apportés au système judiciaire par le gouvernement polonais, qui avaient conduit la Commission européenne à adopter, le 20 décembre 2017, une proposition motivée invitant le Conseil à constater, sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, TUE, l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit par la Pologne.

30. Lorsque une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen invoque, pour s'opposer à sa remise à l'autorité judiciaire d'émission, l'existence de défaillances systémiques ou, du moins, généralisées qui, selon elle, sont susceptibles d'affecter l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'État membre d'émission et de porter ainsi atteinte au contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable, l'autorité judiciaire d'exécution est tenue d'apprécier l'existence ou non d'un risque réel que la personne concernée subisse une violation de ce droit fondamental.
31. La Cour a indiqué à ce propos que les informations figurant dans une proposition motivée adressée par la Commission au Conseil sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, TUE, constituent des éléments particulièrement pertinents aux fins de cette évaluation. La Cour a cependant précisé que ce n'est qu'en présence d'une décision du Conseil européen constatant, dans les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 2, TUE, une violation grave et persistante dans l'État membre d'émission des principes énoncés à l'article 2 TUE, tels que ceux inhérents à l'État de droit, suivie de la suspension par le Conseil de l'application de la décision-cadre 2002/584 au regard de cet État membre, que l'autorité judiciaire d'exécution serait tenue de refuser automatiquement d'exécuter tout mandat d'arrêt européen émis par ledit État membre, sans devoir procéder à une quelconque appréciation concrète du risque réel couru par la personne concernée de voir affecter le contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable.
32. Si l'autorité judiciaire d'exécution constate qu'il existe, dans l'État membre d'émission, un risque réel de violation du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable en raison de défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne le pouvoir judiciaire de cet État membre, de nature à compromettre l'indépendance des juridictions dudit État, cette autorité doit, dans un second temps, apprécier, de manière concrète et précise, si, dans les circonstances de l'espèce, il existe des motifs sérieux et avérés de croire que, à la suite de sa remise à l'État membre d'émission, la personne recherchée courra ce risque. La Cour a précisé à ce propos que l'autorité judiciaire d'exécution devait solliciter, auprès de l'autorité judiciaire d'émission, toute information complémentaire qu'elle juge nécessaire pour l'évaluation de l'existence d'un tel risque.
33. Cet arrêt confirme d'avantage encore l'importance du principe d'indépendance du juge dans l'ordre juridique de l'Union européenne, en remettant en cause, au cas d'espèce, au besoin, la confiance mutuelle sur laquelle s'appuie la coopération judiciaire établie par les instruments, tel le mandat européen, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il en va de la protection des valeurs aussi essentielles que le droit d'accès à un tribunal indépendant et à un procès équitable, et, finalement de l'État de droit.
34. À cet égard, il y a lieu de rappeler également les arrêts dans les affaires jointes C-508/18 OG (parquet de Lübeck) et C-82/19 PPU PI (parquet de Zwickau) ainsi que dans l'affaire C-509/18 PF (procureur général de Lituanie). Dans ces affaires, deux ressortissants lituaniens et un ressortissant roumain s'opposaient, devant les juridictions irlandaises, à l'exécution de mandats d'arrêt européens émis par des parquets allemands et le procureur général de Lituanie aux fins de poursuites pénales. Les trois personnes concernées faisaient valoir que les parquets allemands et le procureur général de Lituanie ne sont pas compétents pour émettre un mandat d'arrêt européen, dès lors qu'ils ne sont pas une « autorité judiciaire » au sens de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et, en particulier, ne sont pas indépendants par rapport au pouvoir exécutif étant donné qu'ils

appartiennent à une hiérarchie administrative dirigée par le ministre de la Justice, de sorte qu'il existe un risque d'ingérence politique.

35. La Cour a dit pour droit que, tant les parquets allemands que le procureur général de Lituanie, dont le rôle est essentiel dans la conduite des procédures pénales, peuvent donc être considérés comme participant à l'administration de la justice pénale. Toutefois, l'autorité chargée d'émettre un mandat d'arrêt européen doit agir de manière indépendante dans l'exercice de ses fonctions, même lorsque ce mandat se fonde sur un mandat d'arrêt national émis par un juge ou une juridiction. Elle doit, à ce titre, être en mesure d'exercer ces fonctions de façon objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge, et sans être exposée au risque que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif, de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au fait que la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non pas, en définitive, audit pouvoir.
36. Dès lors, selon la Cour, la notion d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de la décision-cadre ne vise pas les parquets d'un État membre, tels que ceux de l'Allemagne, qui sont exposés au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif, tel qu'un ministre de la Justice, dans le cadre de l'adoption d'une décision relative à l'émission d'un mandat d'arrêt européen. En revanche, cette notion vise le procureur général d'un État membre, tel que celui de la Lituanie, qui, tout en étant structurellement indépendant du pouvoir judiciaire, est compétent pour exercer les poursuites pénales et dont le statut lui confère une garantie d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif dans le cadre de l'émission d'un mandat d'arrêt européen.

3.3. Le non-respect du principe de l'indépendance du juge comme violation des obligations fondamentales résultant des articles 19, paragraphe 1, TUE et 47 de la charte des droits fondamentaux

37. À la fin de l'année 2018, la Commission a introduit un recours en manquement contre la Pologne en lui reprochant de ne pas respecter les obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second TUE, et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux pour non-respect du principe d'indépendance et d'inamovibilité des juges par l'adoption de la loi du 8 décembre 2017, relatif à l'abaissement du départ à la retraite des juges de la Cour suprême, qui reviendrait à modifier, sans régime transitoire, de manière profonde et immédiate, la composition de la Cour suprême de Pologne ainsi que par l'adoption de mesures législatives permettant au président de la République de Pologne de prolonger le mandat actif de ces juges de manière discrétionnaire et sans contrôle juridictionnel.
38. Ces réformes posent la question de l'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif dans la composition et le fonctionnement des institutions juridictionnelles, tel que le tribunal constitutionnel ou encore la Cour suprême.
39. Dans l'affaire en manquement, la Pologne a soutenu que les mesures litigieuses ne relèvent pas du champ d'application matériel de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Elle a argué que les dispositions nationales ne constituent pas des mesures de mise en œuvre du droit de l'Union et que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ne prévoit qu'une obligation générale d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. La définition générale de cette obligation ne permettrait donc pas de considérer que la Charte, y compris son article 47, constituerait une norme de contrôle des dispositions nationales régissant le fonctionnement de la justice.³¹

³¹ Mémoire en défense de la République de Pologne dans l'affaire C-619/18, point 38.

40. Sur la base des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 47 de la charte, la Cour, réunie en grande chambre, a, dans un premier temps, par ordonnance en référé rendue le 17 décembre 2018³², ordonné à la République de Pologne de suspendre immédiatement l'application des dispositions nationales en cause. Ensuite, dans l'arrêt prononcé le 24 juin 2019³³, elle a accueilli le recours en manquement introduit par la Commission, en suivant les conclusions de l'avocat général Tanchev du 11 avril 2019³⁴.
41. En premier lieu, elle a pris position sur l'applicabilité et la portée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. À cet égard, elle a rappelé que cette disposition impose à tous les États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective, au sens notamment de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Plus particulièrement, tout État membre doit, en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, assurer que les instances qui relèvent, en tant que « juridiction », au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union et qui, partant, peuvent être appelées à statuer sur des questions liées à l'application ou à l'interprétation de ce droit, satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective, ce qui vaut en l'occurrence pour la Cour suprême polonaise. Par ailleurs, la Cour a indiqué que, pour garantir que cette juridiction soit à même d'offrir une telle protection, la préservation de son indépendance est primordiale, ainsi que le confirme l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux. L'exigence d'indépendance des juridictions, qui est inhérente à la mission de juger, relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit.
42. En deuxième lieu, la Cour a précisé la portée de cette exigence. À ce sujet, elle a énoncé que les garanties d'indépendance et d'impartialité en découlant postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition des instances concernées, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation des membres les composant, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité desdites instances à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. En particulier, cette indispensable liberté des juges à l'égard de toutes interventions ou pressions extérieures exige certaines garanties propres à protéger la personne de ceux qui ont pour tâche de juger, telles que l'inamovibilité. En l'occurrence, la Cour a constaté que la réforme contestée a pour conséquence une cessation anticipée de l'exercice des fonctions juridictionnelles des juges en exercice au sein de la Cour suprême et qu'elle ne saurait dès lors être admise que si elle est justifiée par un objectif légitime et proportionnée au regard de celui-ci et pour autant qu'elle n'est pas de nature à susciter, dans l'esprit des justiciables, des doutes légitimes tels que ceux mentionnés ci-avant.

³² Ordonnance (référé) du 17 décembre 2018, *Commission/Pologne* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021. Cette ordonnance faisait suite à une ordonnance en référé rendue antérieurement par M^{me} la vice-présidente de la Cour *inaudita altera parte*, par laquelle celle-ci avait provisoirement fait droit à la demande de mesures provisoires présentée par la Commission (ordonnance du 19 octobre 2018, *Commission/Pologne*, C-619/18 R, non publiée, EU:C:2018:852).

³³ Arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne* (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:531.

³⁴ Conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire *Commission/Pologne* (Indépendance de la Cour suprême), C- 619/18, EU:C:2019:325.

43. En dernier lieu, la Cour s'est prononcée sur le pouvoir discrétionnaire, accordé par la nouvelle loi sur la Cour suprême au président de la République, de prolonger la fonction judiciaire active des juges de cette juridiction au-delà du nouvel âge de départ à la retraite fixé par cette loi. Elle a relevé que, s'il appartient aux seuls États membres de décider s'ils autorisent ou non une telle prolongation, il demeure que, lorsque ceux-ci optent pour un tel mécanisme, ils sont tenus de veiller à ce que les conditions et les modalités auxquelles se trouve soumise une telle prolongation ne soient pas de nature à porter atteinte au principe de l'indépendance des juges. À cet égard, la circonstance qu'un organe tel que le président de la République soit investi du pouvoir de décider ou non d'accorder une telle prolongation éventuelle n'est, certes, pas suffisante, à elle seule, pour conclure à l'existence d'une atteinte audit principe. Toutefois, il importe de s'assurer que les conditions de fond et les modalités procédurales présidant à l'adoption de telles décisions soient telles qu'elles ne puissent pas faire naître, dans l'esprit des justiciables, des doutes légitimes quant à l'indépendance des juges concernés. À cette fin, il importe, notamment, que lesdites conditions et modalités soient conçues de telle manière que ces juges se trouvent à l'abri d'éventuelles tentations de céder à des interventions ou à des pressions extérieures susceptibles de mettre en péril leur indépendance. De telles modalités doivent, ainsi, en particulier, permettre d'exclure non seulement toute influence directe, sous forme d'instructions, mais également les formes d'influence plus indirectes susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés.
44. De nombreuses affaires préjudicielles, toutes relatives, à un titre ou à un autre, aux réformes judiciaires en cours en Pologne, sont pendantes devant la Cour de justice³⁵.
45. En particulier, les affaires C-585/18, C-624/18 et C-625/18 visent la question de savoir si la Chambre disciplinaire de la Cour suprême de Pologne, créée ex nihilo, satisfait aux exigences d'indépendance judiciaire établies par le droit de l'Union. Cette chambre disciplinaire, chargée de statuer sur les litiges portant sur la mise à la retraite des juges de la Cour suprême de façon anticipée et illégale au titre de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, est composée de juges, sélectionnés au préalable par le Conseil national de Magistrature (ci-après, « CNM »), conformément à la Constitution Polonaise, en vue d'être nommés par le Président de la République.
46. Dans ses conclusions sur ces affaires, présentées le 27 juin 2019, l'avocat général Tanchev considère que le modèle de constitution et le mode de fonctionnement du CNM n'offrent pas de garantie d'indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, la chambre disciplinaire ne satisfaisant pas aux exigences d'indépendance des juges énoncées à l'article 47 de la Charte. À cet égard, il rappelle tout d'abord que les mesures relatives à la nomination des juges sont des aspects importants des garanties d'indépendance de la magistrature en droit de l'Union et qu'ainsi les règles portant sur la composition et le fonctionnement d'un organe national en charge de sélectionner les juges, tel qu'un conseil de la magistrature, peuvent être prises en compte aux fins d'apprécier si une juridiction nationale offre des garanties d'indépendance suffisantes au regard du droit de l'Union. En effet, compte tenu du rôle crucial d'un CNM ou tout organe similaire pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire national, il doit être lui-même indépendant et libre de toute interférence des autorités législatives et exécutives dans l'exécution de ses missions. Il constate néanmoins qu'en l'espèce le mode de désignation des membres judiciaires du CNM en Pologne est de nature à affecter défavorablement l'indépendance du CNM, dans la mesure où ce dispositif implique un très haut degré d'influence des autorités législatives sur ce dernier, celles-ci choisissant des candidats qui bénéficient de peu ou

³⁵ Il s'agit d'un recours en manquement (affaire C-192/18) et de plusieurs demandes de décision préjudicielle déferées par la Cour suprême polonaise (affaires C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, et C-668/18), la cour suprême administrative polonaise (affaire C-824/18) et des juridictions polonaises inférieures (C-558/18, C-563/18 et C-623/18).

d'aucun soutien de la part des juges, de sorte que l'opinion de la communauté judiciaire ne détient pas un poids suffisant dans le processus de sélection des membres du CNM. En outre, la loi sur le CNM prévoit une révocation prématurée des mandats des membres existants du CNM. Enfin, le remplacement immédiat desdits membres existants du CNM, en sus du mode de désignation critiqué, doit être considéré comme une entrave de plus à l'indépendance du CNM par rapport aux autorités législatives et exécutives.

47. À cet égard, il y a lieu de rappeler également l'affaire préjudicielle hongroise C-564/19 sur l'indépendance des juges. Le renvoi s'inscrit dans le cadre d'une procédure pénale, initiée contre un ressortissant suédois ne comprenant pas la langue hongroise, qui est la langue du litige au principal. Dans le cadre de cette procédure touchant des questions liées aux droits à l'interprétation, le juge de renvoi a posé plusieurs questions sur les conséquences de la réforme judiciaire hongroise, lancée en 2011. Le juge de renvoi a précisé que depuis 2012, l'administration et la gestion centrale du système judiciaire appartient à la présidente de l'Office national de la justice qui a été nommée par l'Assemblée nationale. La présidente a des compétences étendues qui visent, *inter alia*, la nomination et l'affectation des chefs de juridictions et elle peut adresser des d'instructions à l'encontre des chefs de juridictions et dispose de pouvoirs disciplinaires à l'encontre des juges.
48. Selon le juge de renvoi, la présidente de l'Office national de la justice a régulièrement violé le principe de l'indépendance des juges par sa pratique de déclarer infructueux les avis de vacances aux postes de chef de juridiction sans motivation suffisante et pour avoir procédé à la désignation des chefs de juridictions temporaires, de manière complètement discriminatoire. Dès lors que le chef de juridiction a une influence directe sur le travail et l'avancement professionnel des juges, y compris la répartition des affaires, le pouvoir disciplinaire et l'environnement du travail, la réglementation actuelle hongroise peut, selon le juge de renvoi, violer les droits à un recours effectif et à un tribunal impartial, protégés par l'article 47 de la Charte, et peut être contraire à l'article 19, paragraphe 1, seconde alinéa du TUE portant sur l'obligation des États membres d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

IV. Le rôle combiné des procédures juridictionnelle et politique en vigueur dans les traités européens aux fins de la protection du principe d'indépendance du juge

49. Des références à l'indépendance du juge ont encore été incluses dans une résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018³⁶ relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, TUE, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur laquelle l'Union est fondée. La Hongrie a présenté un recours devant la Cour de justice le 17 octobre 2018, aux fins de l'annulation de cette résolution du Parlement européen.³⁷ Cette saisine est prévue par l'article 269 TFUE,³⁸ qui concerne la contestation de la légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 TUE. La compétence de la Cour est cependant simplement limitée aux « prescriptions de procédure ».

³⁶ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 (n° P8_TA(2018) 0340) relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

³⁷ Affaire C-650/18, *Hongrie/Parlement européen*.

³⁸ Article 269, TFUE : « La Cour de justice n'est compétente pour se prononcer sur la légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 du traité sur l'Union européenne que sur demande de l'État membre qui fait l'objet d'une constatation du Conseil européen ou du Conseil, et qu'en ce qui concerne le respect des seules prescriptions de procédure prévues par ledit article. »

50. Dans cette affaire, la Hongrie reproche au Parlement Européen d'avoir, dans le cadre du vote de la résolution, « gravement enfreint les dispositions de l'article 354 du TFUE » et de l'article 178, paragraphe 3, du règlement intérieur du Parlement Européen, par la prise en compte des seules voix « pour » et « contre » pour le calcul des suffrages exprimés par les membres du Parlement européen, à l'exclusion des abstentions, les autres moyens reposant sur les conséquences diverses de la violation alléguée³⁹. La Hongrie soulève ainsi, dans le contexte strict du cadre fixé par l'article 269 TFUE, quatre moyens afférents à des prescriptions de procédure.
51. Alors que la Pologne avait elle aussi fait l'objet de la procédure de l'article 7 TUE, le 20 décembre 2017⁴⁰, antérieurement à l'introduction du recours en manquement dans l'affaire C-619/18 mentionné précédemment, la question qui se pose désormais est celle de savoir si l'enclenchement de cette procédure fait obstacle à l'introduction du recours en manquement ?
52. Il convient d'ores et déjà de rappeler que l'articulation de ces deux instruments a déjà fait, par le passé, l'objet de débats doctrinaux sous le prisme de l'adage « *Lex specialis derogat legi generali* ». La question ainsi posée est de savoir si l'article 7 TUE devait être analysé en tant que disposition « spéciale » en matière de contrôle et de sanction de l'inobservance des valeurs de l'Union européenne au détriment de la disposition « générale » qu'incarne l'article 258 TFUE.⁴¹
53. Dans ses conclusions dans l'affaire C-619/18, l'avocat général Tanchev⁴², déjà citées, a indiqué que plusieurs arguments permettraient de répondre par la négative et de soutenir que l'introduction séparée et l'invocation simultanée de ces deux procédures est juridiquement possible et envisageable. Le premier argument dans ce sens a trait à la lettre des articles. La formulation respective de ces deux articles ne laisse pas penser que ces deux dispositions sont exclusives l'une de l'autre, et ce d'autant plus que l'article 258 TFUE se réfère aux obligations faites aux État membre en vertu des traités. Cette

³⁹ Dans l'affaire C-650/18, « à l'appui de son recours, le gouvernement hongrois invoque quatre moyens :

1. Pour le gouvernement hongrois, dans le cadre du vote de la résolution attaquée, le Parlement européen a gravement enfreint les dispositions de l'article 354 TFUE et de son propre règlement intérieur. Dans le cadre de ce vote, seules les voix « pour » et « contre » ont été prises en compte dans le calcul des suffrages exprimés par les membres du Parlement européen, à l'exclusion des abstentions, ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 354 du TFUE et de l'article 178, paragraphe 3, du règlement intérieur du Parlement européen. Si les abstentions avaient été prises en compte, le résultat du vote aurait été différent (premier moyen).
2. Deuxièmement, le président du Parlement européen n'a pas demandé l'avis de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO) sur l'interprétation du règlement intérieur, alors qu'il existait, avant le vote, un doute sérieux quant à la manière dont les suffrages devaient être pris en compte. Il a ainsi enfreint le principe de sécurité juridique, car tant avant qu'après le vote, il existait des incertitudes, qui ont subsisté, quant à l'interprétation qu'il convient de donner du règlement intérieur (deuxième moyen).
3. Troisièmement, selon le gouvernement hongrois, dans le cadre du vote de la résolution attaquée, les pouvoirs démocratiques conférés aux membres du Parlement européen et les principes fondamentaux de l'égalité de traitement des députés et de démocratie indirecte ont été enfreints. Les députés n'ont pas été en mesure de faire usage des pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur fonction de représentant du peuple conformément au principe de démocratie, qui implique la possibilité de s'abstenir (troisième moyen).
4. Quatrièmement, selon le gouvernement hongrois, la résolution attaquée enfreint le principe fondamental de coopération loyale entre les institutions de l'Union et les États membres conformément à l'article 4, paragraphe 3, du TUE et les principes juridiques de l'Union tels que les principes de la coopération de bonne foi entre les institutions, de la confiance légitime et de la sécurité juridique, dans la mesure où les conclusions qui y sont tirées sont fondées sur des procédures d'infraction déjà closes ou toujours pendantes (quatrième moyen). »

⁴⁰ Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne concernant l'état de droit en Pologne, COM(2017)835 final, 20 décembre 2017.

⁴¹ Voir « Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening ? », Common Market Law Review, Vol. 52, 2015, p. 619, 626-627.

⁴² Conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:325, points 49-51.

référence engloberait donc toutes les règles de droit de l'Union. Un deuxième argument, qui vient au soutien du premier, est celui de la différence de nature, de régime et de finalité des procédures, soulignant leur autonomie respective et leur lien de complémentarité. Concernant la nature, la procédure de l'article 7 TUE est une procédure essentiellement politique alors que l'article 258 TFUE prévoit un recours direct en manquement, véritable voie juridique. Concernant le régime et la finalité, l'article 7 TUE permet de mettre fin aux violations graves et persistantes, par un État membre, des valeurs énumérées à l'article 2 du TUE tandis que l'article 258 TFUE a pour but de faire constater la violation du droit de l'Union afin de faire respecter celui-ci par un État-membre. Au regard de ces arguments, le déclenchement du mécanisme de l'article 7 ne ferait pas obstacle à l'introduction d'un recours en manquement.

V. Conclusions

54. Le respect du principe de l'indépendance du juge est désormais de la plus grande actualité, tant politique que judiciaire. Il se trouve à l'intersection du droit national et du droit de l'Union. L'application du droit de l'Union ne peut pas être garantie si les valeurs fondatrices de l'Union ne sont pas respectées. L'indépendance des juges est au cœur de ces valeurs, en tant que principe primordial permettant la protection même des droits fondamentaux et de la démocratie.
55. Les juridictions nationales et surtout les cours constitutionnelles occupent une place centrale dans ce système de garanties. C'est justement dans la collaboration et le dialogue entre elles et avec la Cour de justice, que ces valeurs, et notamment celle de l'indépendance, peuvent être protégées pour que l'Union européenne reste une Union de droit.
56. Ces événements témoignent, en tout état de cause, d'une prise de conscience générale des institutions, non seulement juridictionnelles, mais également politiques, que la garantie d'indépendance du juge conditionne désormais non seulement le bon fonctionnement de l'Union mais aussi la confiance des citoyens en celle-ci.