



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

**AFFAIRE GRZEȔDA c. POLOGNE**

*(Requête n° 43572/18)*

ARRÊT

Art. 6 § 1 (volet civil) • Accès à un tribunal • Absence de contrôle juridictionnel de la cessation prématurée, *ex lege*, consécutive à une réforme législative, du mandat de membre du Conseil national de la magistrature d'un juge en exercice de la Cour administrative suprême • Art. 6 applicable • Contestation réelle et sérieuse sur le « droit », en droit interne, à mener à son terme un mandat de membre juge du CNM • Première condition du critère *Eskelinen* à préciser de manière à englober l'exclusion implicite, dans le droit interne, de l'accès à un tribunal • Seconde condition du critère *Eskelinen* non remplie, l'impossibilité faite au requérant d'accéder à un tribunal n'étant pas justifiée par des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État compte tenu de l'impact négatif de la réforme sur l'indépendance du CNM • Nécessité de comprendre l'indépendance de la justice de manière inclusive, et de l'appliquer aux juges non seulement dans leur rôle judiciaire mais aussi dans leur rôle de membre d'un conseil de la magistrature • Nécessité de protéger l'indépendance du conseil de la magistrature à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif pour préserver l'intégrité de la procédure de nomination des juges • Nécessité d'appliquer en cas de cessation du mandat d'un membre juge du conseil de la magistrature des garanties procédurales analogues à celles devant s'appliquer en cas de révocation ou de destitution d'un juge • Affaiblissement de l'indépendance de la justice et du respect des normes de prééminence du droit du fait des réformes successives entreprises par le gouvernement polonais • Atteinte à la substance même du droit d'accès à un tribunal

STRASBOURG

15 mars 2022

*Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.*



## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>PROCÉDURE</b> .....	<b>3</b>
<b>EN FAIT</b> .....	<b>5</b>
I. LE CONTEXTE ET LA GENÈSE DE L'AFFAIRE .....	6
II. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE .....	11
<b>LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS</b> .....	<b>18</b>
I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES .....	18
A. Le droit interne .....	18
B. La pratique interne .....	24
II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX.....	46
A. La Convention de Vienne sur le droit des traités .....	46
B. La Cour permanente de justice internationale.....	47
C. L'Organisation des Nations unies .....	47
D. Le Conseil de l'Europe.....	48
E. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/ODIHR) .....	63
III. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE .....	65
A. Le Traité sur l'Union européenne .....	65
B. La Charte des droits fondamentaux.....	65
C. La jurisprudence de la CJUE.....	65
D. La Commission européenne.....	79
E. Le Parlement européen.....	81
IV. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ.....	82
<b>EN DROIT</b> .....	<b>83</b>
I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION .....	83
A. Sur la recevabilité.....	84
B. Sur le fond .....	125
II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION .....	129
III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION .....	130
A. Dommage .....	130
B. Frais et dépens.....	131
C. Intérêts moratoires.....	132
<b>OPINION CONCORDANTE DU JUGE LEMMENS</b> .....	<b>134</b>

ARRÊT GRZĘDA c. POLOGNE

<b>OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES SERGHIDES ET FELICI.....</b>	<b>140</b>
<b>OPINION DISSIDENTE DU JUGE WOJTYCZEK.....</b>	<b>143</b>

**En l’affaire GrzeȔa c. Pologne,**

La Cour européenne des droits de l’homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Robert Spano, *président*,  
Jon Fridrik Kj lbro,  
S ofra O’Leary,  
Yonko Grozev,  
Paul Lemmens,  
Krzysztof Wojtyczek,  
Valeriu Griȕco,  
Egidijus K uris,  
Carlo Ranzoni  
Alena Pol a kov a,  
Georgios A. Serghides,  
L atif H useynov,  
Gilberto Felici,  
Darian Pavli,  
Erik Wennerström,  
Raffaele Sabato,  
Saadet Y ksel, *juges*,

et de Abel Campos, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 19 mai et le 15 décembre 2021,

Rend l’arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

## INTRODUCTION

1. La présente affaire concerne l’impossibilité pour le requérant d’accéder à un tribunal pour contester la cessation prématurée et selon lui arbitraire de son mandat de membre juge du Conseil national de la magistrature. Dans sa requête, le requérant invoquait les articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

## PROCÉDURE

2.   l’origine de l’affaire se trouve une requête (né 43572/18) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet  tat, M. Jan GrzeȔa (« le requérant »), a saisi la Cour le 4 septembre 2018 en vertu de l’article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

3. Le requérant a été représenté par M<sup>es</sup> M. Pietrzak et M. Ma zka-Pacholak, avocats à Varsovie. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. J. Sobczak, du ministère des Affaires  trang res.

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour – « le règlement »). Le 9 juillet 2019, elle a été communiquée au Gouvernement.

5. Le Réseau européen des conseils de la justice (« le RECJ »), Amnesty International conjointement avec la Commission internationale de juristes, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (Pologne), le Commissaire aux droits de l'homme de la République de Pologne et l'association des juges polonais Iustitia ont chacun présenté des observations écrites, comme le président de la section les y avait autorisés (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 du règlement).

6. Le 10 novembre 2020, une chambre de la première section a informé les parties de son intention de se dessaisir au profit de la Grande Chambre. Le 9 décembre 2020, le Gouvernement s'est opposé à la proposition de la chambre tandis que le requérant y a consenti.

7. Le 9 février 2021, la chambre, composée de Ksenija Turković, présidente, de Krzysztof Wojtyczek, Linos-Alexandre Sicilianos, Alena Poláčková, Gilberto Felici, Erik Wennerström et Raffaele Sabato, juges, ainsi que de Renata Degener, greffière adjointe de section, a examiné les motifs invoqués par le Gouvernement à l'appui de son objection au dessaisissement. Elle a conclu, à la majorité, qu'elle ne pouvait considérer que cette objection fût « dûment motivée » ni, dès lors, la juger valable au regard de l'article 30 de la Convention combiné avec l'article 72 §§ 1 et 4 du règlement<sup>1</sup>. Elle s'est donc dessaisie au profit de la Grande Chambre.

8. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement. Lors des deuxièmes délibérations, Carlo Ranzoni, juge suppléant, a remplacé Ksenija Turković, empêchée (article 24 § 3 du règlement).

9. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire (articles 71 et 59 § 1 du règlement).

10. Par ailleurs, des observations ont été reçues des tiers suivants, que le président de la Grande Chambre avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (article 36 § 2 de la Convention, articles 71 § 1 et 44 § 3 du règlement) : la Fondation des juges pour les juges (Pays-Bas) et le professeur L. Pech, qui ont déposé des observations conjointes, le rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats (M. D. García-Sayán), et les gouvernements danois et néerlandais. D'autres observations écrites ont été déposées par le Commissaire aux droits de l'homme de la République de Pologne et l'association des juges polonais Iustitia. Les observations que les autres tiers intervenants avaient présentées à la chambre ont été jointes au dossier de l'affaire.

---

<sup>1</sup> Les motifs de la décision de la chambre ont été résumés dans le communiqué de presse qui a été publié sur le site Internet de la Cour le 18 février 2021 à l'adresse <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6943261-9336037>.

11. La Grande Chambre a pris note de la décision par laquelle la chambre s'était dessaisie à son profit et des motifs qu'elle avait avancés à l'appui du rejet de l'objection du Gouvernement à un dessaisissement. Elle a observé ensuite que devant elle, le Gouvernement n'avait pas contesté la décision de la chambre. Partant, elle n'a pris position ni sur la décision de la chambre de se dessaisir à son profit, ni sur les motifs retenus à l'appui de cette décision, et elle a entrepris directement l'examen de l'affaire.

12. Une audience a eu lieu par visioconférence au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 19 mai 2021 (articles 71 et 59 § 3 du règlement). Le Commissaire aux droits de l'homme de la République de Pologne y a participé, ayant été autorisé par le président à participer à la procédure orale devant la Grande Chambre.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. J. SOBCZAK, *agent,*  
M<sup>me</sup> A. ROGALSKA-PIECHOTA, *co-agente ;*

– *pour le requérant*

M. M. PIETRZAK,  
M<sup>me</sup> M. MAȔZKA-PACHOLAK, *conseils,*  
MM. A. PŁOSZKA, *conseiller,*  
J. GRZEȔA, *requérant ;*

– *pour le Commissaire aux droits de l'homme de la République de Pologne, tiers intervenant*

MM. M. TABOROWSKI, commissaire adjoint  
M. WRÓBLEWSKI, directeur, Bureau du Commissaire  
P. FILIPEK, expert en chef, Bureau du Commissaire.

La Cour a entendu MM. Sobczak et Pietrzak, M<sup>me</sup> MaȔzka-Pacholak et M. Filipek en leur déclarations ainsi qu'en leurs réponses aux questions posées par les juges.

## EN FAIT

13. Aux fins de la compréhension de la nature et du contexte du grief soulevé par le requérant ainsi que des circonstances dont il découle, qui sont retracées plus en détail aux paragraphes 29 et suivants ci-après, la Cour juge essentiel d'exposer le contexte interne plus large dans lequel s'inscrit la présente procédure.

## I. LE CONTEXTE ET LA GENÈSE DE L'AFFAIRE

14. En mai 2015, le candidat du parti « Droit et justice » (*Prawo i Sprawiedliwość*) remporta les élections présidentielles. Il prit ses fonctions en août 2015. Lors des élections législatives qui se déroulèrent le 25 octobre 2015, une coalition menée par le même parti obtint la majorité des sièges à la Diète (*Sejm*, la chambre basse du Parlement) et forma un gouvernement. Elle n'obtint toutefois pas la majorité requise pour modifier la Constitution.

15. L'une des premières mesures qui furent prises par la nouvelle majorité concernait la Cour constitutionnelle. Le 8 octobre 2015, les députés sortants de la septième législature de la Diète y avaient élu cinq nouveaux juges. Ceux-ci devaient remplacer trois juges dont le mandat prendrait fin le 6 novembre 2015, soit pendant la législature de la Diète sortante, et deux juges dont le mandat prendrait fin les 2 et 8 décembre 2015 respectivement. Le président de la République refusa de recueillir leur serment. La Diète nouvellement composée tint sa première séance le 12 novembre 2015, marquant ainsi le début de sa huitième législature. Le 25 novembre 2015, par une décision sans précédent, elle adopta des résolutions portant annulation de l'élection des cinq juges par la Diète sortante. Le 2 décembre 2015, elle élut cinq autres juges, dont le président de la République recueillit immédiatement le serment. Dans un arrêt du 3 décembre 2015 (n° K 34/15), la Cour constitutionnelle dit qu'un juge constitutionnel devait être élu par la Diète siégeant à la date à laquelle le siège qu'il était appelé à pourvoir devenait vacant. Elle confirma cette conclusion à quatre reprises par la suite<sup>2</sup>. En conséquence, la septième législature de la Diète pouvait élire trois juges tandis que la huitième pouvait valablement en élire deux. L'élection en décembre 2015 de trois juges (M.M., L.M. et H.C.) à des sièges qui avaient déjà été pourvus en octobre déclencha une intense controverse juridique et marqua le début de ce que les analystes appellent communément « la crise de l'état de droit » dans le pays.

16. L'arrêt *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (n° 4907/18, §§ 4-63, 7 mai 2021) renferme un exposé détaillé des faits pertinents relatifs à la Cour constitutionnelle. Dans cet arrêt, la Cour a conclu qu'il y avait eu violation du « droit à un tribunal établi par la loi » consacré par l'article 6 § 1 à raison de la participation à la procédure devant la Cour constitutionnelle du juge M.M., dont elle a considéré que l'élection avait été entachée de graves irrégularités.

17. En janvier 2017, le gouvernement annonça qu'il prévoyait une réforme des juridictions ordinaires, du Conseil national de la magistrature (*Krajowa Rada Sądownictwa*, « le CNM », aussi appelé « Conseil national de la justice ») et de la Cour suprême.

---

<sup>2</sup> Arrêt n° K 35/15 du 9 décembre 2015, décision n° U 8/15 du 7 janvier 2016, arrêt n° K 47/15 du 9 mars 2016, et arrêt n° K 39/16 du 11 août 2016.



18. Ainsi, la loi du 12 juillet 2017 portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions ordinaires renforça à l'égard des juridictions ordinaires les pouvoirs du ministre de la Justice – qui exerce aussi les fonctions de procureur général (paragraphe 38 ci-dessous) – en matière d'organisation interne des juridictions, de nomination et de révocation de leurs présidents et vice-présidents, ainsi que de promotion et de discipline. Elle disposait en outre que dans les six mois après qu'elle aurait été adoptée, le ministre pourrait relever de leurs fonctions et nommer à sa discrétion les présidents et vice-présidents de juridiction. Deux vice-présidents de juridiction relevés de leurs fonctions en vertu de cette loi ont saisi la Cour pour se plaindre de n'avoir pas pu soumettre à un contrôle juridictionnel la révocation anticipée dont ils avaient fait l'objet. Dans l'arrêt *Broda et Bojara c. Pologne* (n<sup>os</sup> 26691/18 et 27367/18, 29 juin 2021), la Cour a conclu que ces deux juges avaient été privés du droit d'accès à un tribunal relativement à la décision du ministre de les révoquer avant l'expiration de leurs mandats respectifs, et qu'il y avait donc eu violation de l'article 6 § 1.

19. En juillet 2017, le Parlement adopta également la loi portant modification de la loi sur le CNM et la loi sur la Cour suprême. Le président de la République y mit toutefois son veto, soumettant par la suite à la Diète ses propres propositions législatives quant aux institutions concernées.

20. En décembre 2017, le Parlement adopta la loi portant modification de la loi sur le CNM (« la loi modificative de 2017 »). Cette loi transférait à la Diète le pouvoir d'élire les quinze membres juges du CNM qui était initialement dévolu aux assemblées de juges. De plus, elle mettait fin prématurément au mandat des membres juges qui, comme le requérant, avaient été élus en vertu de la réglementation précédente (paragraphe 52 et 54 ci-dessous).

21. En décembre 2017, le Parlement adopta également la nouvelle loi sur la Cour suprême. Entre autres dispositions, cette loi modifiait l'organisation de la haute juridiction en créant deux nouvelles chambres, la chambre disciplinaire (*Izba Dyscyplinarna*) et la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques (*Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*). Elle prévoyait également que les juges de ces nouvelles chambres seraient nommés par le président de la République sur recommandation du nouveau CNM. Dans l'arrêt *Reczkowicz c. Pologne* (n<sup>o</sup> 43447/19, 22 juillet 2021), la Cour a dit que la chambre disciplinaire de la Cour suprême n'était pas un « tribunal établi par la loi » et elle a conclu à cet égard à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Cet arrêt est devenu définitif le 22 novembre 2021, date à laquelle le collège de la Grande Chambre a pris note du retrait par le Gouvernement de sa demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Dans l'arrêt *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne* (n<sup>os</sup> 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021, non définitif à la date d'adoption du présent arrêt), elle a de même constaté la violation de l'article 6 § 1 après avoir conclu

que la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême n'était pas un « tribunal établi par la loi »<sup>3</sup>.

22. La nouvelle loi sur la Cour suprême abaissait par ailleurs, de 70 à 65 ans, l'âge de départ à la retraite des juges, ce qui devait se traduire par le départ prématuré d'un tiers environ des juges de cette juridiction, dont son premier président. Elle conférait toutefois au président de la République le pouvoir discrétionnaire d'autoriser les magistrats concernés à rester en fonction au-delà de cet âge. La Commission européenne engagea relativement à l'adoption de cette loi une procédure d'infraction contre la Pologne. Le 17 décembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (« la CJUE ») rendit une ordonnance portant octroi de mesures provisoires par laquelle elle ordonnait à la Pologne de suspendre l'application des dispositions concernées de la loi en cause (C-619/18 R, EU:C:2018:1021). Dans son arrêt du 24 juin 2019 (C-619/18 *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, EU:C:2019:531), elle jugea qu'en abaissant l'âge de départ à la retraite des juges en exercice, la République de Pologne avait commis un manquement aux obligations qui lui incombait en vertu du droit de l'Union européenne. À la suite de l'ordonnance du 17 décembre 2018, le Parlement modifia la loi sur la Cour suprême. Il limita l'application du nouvel âge de départ à la retraite (65 ans) aux juges qui étaient entrés en fonction après le 1<sup>er</sup> janvier 2019, et il autorisa la réintégration des juges qui avaient pris leurs fonctions avant cette date et qui avaient été contraints de prendre leur retraite en application de la loi litigieuse.

23. Par ailleurs, la loi du 8 décembre 2017 sur la Cour suprême, portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions ordinaires, se traduisit par une ample modification des règles relatives à la responsabilité disciplinaire des juges. Elle renforçait considérablement le rôle du ministre de la Justice/procureur général en matière de discipline judiciaire. Selon la Commission de Venise, il y eut alors « une intensification des procédures disciplinaires à l'encontre des juges ordinaires », et « des enquêtes (...) [furent] ouvertes (...) contre plus de quarante juges [qui avaient] ouvertement critiqué la réforme »<sup>4</sup>. En octobre 2019, la Commission européenne engagea devant la CJUE une procédure d'infraction. Elle soutenait que, en adoptant le nouveau régime disciplinaire des juges, la République de Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu du droit de l'Union européenne. Le 8 avril 2020, la CJUE rendit une ordonnance portant octroi

---

<sup>3</sup> La Cour ne se réfère ni à l'arrêt *Dolińska-Ficek et Ozimek* ou à d'autres arrêts adoptés par elle et non définitifs au moment de l'adoption du présent arrêt ni à des arrêts rendus par d'autres juridictions après l'adoption du présent arrêt.

<sup>4</sup> Voir l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, 18 juin 2020, CDL-AD(2020)017, § 11. Le 1<sup>er</sup> septembre 2020, une affaire de ce type a été communiquée au Gouvernement (*Tuleya*, n° 21181/19).

de mesures provisoires, par laquelle elle ordonnait à la Pologne de suspendre l'application des dispositions relatives à la compétence de la chambre disciplinaire pour statuer dans les affaires disciplinaires concernant des juges dans l'attente de l'arrêt statuant sur le fond (C-791/19 R, EU:C:2020:277). En dépit de cette décision de la CJUE, la chambre disciplinaire n'a pas cessé de fonctionner. Elle a décidé par exemple de lever l'immunité de poursuites des juges dans différentes affaires. Dans son arrêt du 15 juillet 2021 (C-791/19, *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*, EU:C:2021:596), la CJUE jugea que le régime disciplinaire applicable aux juges en Pologne n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne (paragraphe 160-161 ci-dessous).

24. Le 20 décembre 2017, la Commission européenne déclencha pour la première fois la procédure prévue par l'article 7 § 1 du Traité de l'Union européenne (« le TUE »). Elle communiqua au Conseil de l'Union européenne une proposition motivée l'invitant à constater l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit par la République de Pologne. Elle y faisait état, notamment, de menaces pesant sur l'indépendance des juridictions ordinaires. Elle faisait en outre observer qu'en deux ans, plus de treize lois ayant des incidences sur la structure du système judiciaire polonais dans son ensemble avaient été adoptées consécutivement, et que toutes ces modifications législatives avaient pour caractéristique commune de permettre systématiquement au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif de s'ingérer sensiblement dans la composition, les compétences, la gestion et le fonctionnement de ces organes et autorités (paragraphe 163 ci-dessous).

25. En décembre 2019, le Parlement adopta la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions ordinaires, de la loi sur la Cour suprême et de certaines autres lois (« la loi modificative de 2019 »). Cette loi entra en vigueur le 14 février 2020. Elle créait de nouvelles infractions et sanctions disciplinaires pour les juges, notamment pour ceux qui contesteraient la légalité des nominations auxquelles le nouveau CNM avait participé. Le 31 mars 2021, la Commission européenne engagea une procédure d'infraction relativement à cette loi. Elle estimait que celle-ci portait atteinte à l'indépendance des juges polonais et était incompatible avec le principe de la primauté du droit de l'Union européenne. Elle ajoutait que, notamment au moyen de procédures disciplinaires, les juridictions polonaises étaient légalement empêchées d'appliquer directement certaines dispositions du droit de l'Union européenne protégeant l'indépendance de la justice et d'adresser à la CJUE des demandes de décision préjudicielle sur ces questions. Elle demandait également à la CJUE d'ordonner des mesures provisoires dans l'attente d'un arrêt définitif sur l'affaire. Le 14 juillet 2021, la vice-présidente de la CJUE rendit une ordonnance provisoire (C-204/21 R, EU:C:2021:593) par laquelle elle ordonnait à la Pologne de suspendre, notamment, l'application de plusieurs dispositions de la loi sur la Cour suprême et de la loi sur l'organisation des juridictions ordinaires, telles que

modifiées par la loi modificative de 2019, qui portaient sur les compétences de la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Le 27 octobre 2021, la vice-présidente de la CJUE ordonna à la Pologne de payer à la Commission européenne une astreinte d'un montant d'un million d'euros par jour jusqu'au jour où cet État membre se conformerait aux obligations découlant de l'ordonnance du 14 juillet 2021 ou, à défaut, jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt qui mettrait fin à l'instance dans cette affaire (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

26. Le 29 mars 2021, le Premier ministre saisit la Cour constitutionnelle. Il la pria de contrôler notamment, la constitutionnalité de l'article 19 § 1 second alinéa combiné avec l'article 4 § 3 du TUE, interprété comme signifiant que, aux fins d'assurer une protection juridique effective, l'organe chargé d'appliquer la loi pouvait voire devait appliquer les dispositions légales d'une manière incompatible avec la Constitution. Il contestait en outre la constitutionnalité de l'article 19 § 1 second alinéa combiné avec l'article 2 du TUE, interprété comme conférant aux tribunaux le pouvoir d'apprécier l'indépendance de magistrats nommés par le président de la République et de contrôler les résolutions du CNM portant proposition de nomination de juges adressées au président de la République. Dans son arrêt du 7 octobre 2021 (n° K 3/21), la Cour constitutionnelle jugea les dispositions contestées du TUE incompatibles avec la Constitution (paragraphe 96-97 ci-dessous).

27. Le 27 juillet 2021, le procureur général (concernant le lien entre cette fonction et celle de ministre de la Justice, voir le paragraphe 38 ci-dessous) saisit la Cour constitutionnelle pour contester la constitutionnalité de l'article 6 § 1 de la Convention eu égard à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (arrêt précité). Il soutenait que l'article 6 § 1 était inconstitutionnel en ce que, premièrement, le terme « tribunal » utilisé dans cette disposition englobait la Cour constitutionnelle, deuxièmement, les procédures introduites devant cette juridiction se trouvaient soumises aux exigences découlant de l'article 6 de la Convention, et, troisièmement, l'article 6 § 1 permettait à la Cour d'examiner la légalité de l'élection des juges constitutionnels afin de déterminer si la Cour constitutionnelle était un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Dans son arrêt du 24 novembre 2021 (n° K 6/21), la Cour constitutionnelle fit partiellement droit à cette requête (paragraphe 98-99 ci-dessous).

28. Le 9 novembre 2021, le procureur général introduisit une requête devant la Cour constitutionnelle aux fins d'obtenir un constat d'incompatibilité de l'article 6 § 1 de la Convention avec plusieurs dispositions de la Constitution. Cette requête faisait suite aux arrêts que la Cour avait rendus dans les affaires *Broda et Bojara c. Pologne* et *Reczkowicz c. Pologne* (arrêts précités). Le procureur général soutenait que l'article 6 § 1 de la Convention était inconstitutionnel en ce que, premièrement, il autorisait la Cour à créer en droit interne le droit subjectif pour les juges d'occuper un poste administratif au sein du système judiciaire, deuxièmement, l'exigence

d'un « tribunal établi par la loi » qui y figurait ne tenait compte ni des dispositions universellement contraignantes de la Constitution et de la législation polonaises, ni des arrêts définitifs et universellement contraignants de la Cour constitutionnelle polonaise, et, troisièmement, il autorisait les juridictions internes et internationales à déterminer si des lois relatives à l'organisation du système judiciaire, à la compétence des cours et tribunaux et au CNM étaient compatibles avec la Constitution polonaise et avec la Convention, dans le but de vérifier si l'exigence d'un « tribunal établi par la loi » était satisfaite. L'affaire est pendante devant la Cour constitutionnelle (n° K 7/21).

## II. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

29. Le requérant est né en 1956 réside à Piła.

30. En 1986, il fut nommé juge au tribunal de district de Trzcianka. Il fut ensuite nommé juge au tribunal régional de Poznań. En avril 1999, il fut nommé juge à la Cour administrative suprême. À l'époque des faits, il était membre du tribunal administratif régional de Gorzów Wielkopolski.

31. Le 11 janvier 2016, l'assemblée générale des juges de la Cour administrative suprême, avec la participation des représentants des assemblées générales des juges des tribunaux administratifs régionaux, élit le requérant membre du Conseil national de la magistrature pour un mandat de quatre ans, c'est-à-dire jusqu'au 11 janvier 2020 (voir les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes en l'espèce aux paragraphes 66 et 68 ci-dessous).

32. Le CNM est un organe constitutionnel dont la mission est de garantir l'indépendance des juridictions et des juges (article 186 § 1 de la Constitution). L'une de ses principales fonctions consiste à évaluer et sélectionner les candidats à des postes judiciaires, tous degrés et tous types de juridictions confondus. Les candidatures proposées par le CNM sont soumises au président de la République, qui procède aux nominations.

33. En vertu de l'article 187 § 1 de la Constitution, le CNM est composé : 1) du premier président de la Cour suprême, du ministre de la Justice, du président de la Cour administrative suprême et d'une personne désignée par le président de la République, 2) de quinze membres élus parmi les juges de la Cour suprême et des juridictions ordinaires, administratives et militaires, et 3) de quatre membres élus par la Diète parmi ses députés et de deux membres élus par le Sénat parmi ses sénateurs (paragraphe 66 ci-dessous).

34. En janvier 2017, le gouvernement annonça qu'il entendait engager une vaste réforme judiciaire qui toucherait le CNM, la Cour suprême et les juridictions ordinaires. Le ministre de la Justice expliqua qu'un train complet de réformes était nécessaire afin, notamment, de rendre l'administration de la justice plus efficace et l'élection des membres du CNM plus démocratique.

35. Le 14 mars 2017, le gouvernement présenta devant la Diète un projet de loi préparé par le ministère de la Justice et portant modification de la loi de 2011 sur le Conseil national de la magistrature. Selon ce projet de loi, les membres juges du CNM seraient élus par la Diète et non plus par les assemblées de juges, et il serait mis fin au mandat des juges qui siégeaient alors au CNM. Les députés de la majorité présentèrent à leur tour deux propositions de loi, l'une sur la Cour suprême et l'autre sur l'organisation des juridictions ordinaires.

36. Dans des avis qu'ils rendirent les 30 et 31 janvier, les 5 et 12 avril et le 5 mai 2017, respectivement, le CNM, la Cour administrative suprême, l'Association nationale du barreau, le Commissaire aux droits de l'homme et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) critiquèrent le projet de loi portant modification de la loi sur le CNM. Tous estimaient que les modifications envisagées étaient contraires à la Constitution en ce qu'elles permettraient au pouvoir législatif de prendre le contrôle du CNM, ce qu'ils estimaient incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. Ils considéraient en outre que ces modifications se traduiraient par une cessation inconstitutionnelle du mandat des membres juges du CNM – mandat dont la Constitution fixait la durée à quatre ans.

37. Dans le cadre du processus législatif, le gouvernement polonais chargea plusieurs experts du droit constitutionnel d'apprécier la constitutionnalité des projets de mesures concernant le CNM. Ces experts auraient conclu que la pratique existante, qui consistait à élire les membres juges du CNM pour un mandat individuel plutôt que pour un mandat commun était sans fondement constitutionnel. Le Gouvernement n'a toutefois pas produit leurs avis.

38. Le 11 avril 2017, le procureur général – qui est également ministre de la Justice en vertu de la loi sur le parquet du 28 janvier 2016, par laquelle ces deux fonctions ont été fusionnées – introduisit devant la Cour constitutionnelle une requête par laquelle il contestait la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature (*ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*, « la loi de 2011 sur le CNM »). En vertu de la Constitution polonaise, le procureur général peut saisir la Cour constitutionnelle (article 191 § 1 point 1) de la Constitution). Dans sa requête du 11 avril 2017, il soutenait que les dispositions litigieuses introduisaient dans le processus d'élection des juges au CNM une inégalité de traitement fondée sur le degré de juridiction, et qu'il en découlait une inégalité de représentation des juges au sein du CNM. Il contestait également les dispositions régissant le mandat des juges élus au CNM. Il estimait en effet qu'il était contraire à la Constitution de considérer que leur mandat était de nature individuelle.

39. La Cour constitutionnelle, siégeant en une formation composée des juges M.W., G.J., L.M., M.M. (juge rapporteur) et J.P., rendit son arrêt le 20 juin 2017 (arrêt n° K 5/17).

40. Dans ses observations générales, elle relevait que le CNM était un organe constitutionnel qui avait pour mission de protéger l'indépendance des juridictions et des juges. Elle notait également que le CNM n'était pas une autorité judiciaire, et que les normes constitutionnelles applicables aux cours et tribunaux ne lui étaient donc pas applicables. Elle estimait en outre qu'il ne pouvait pas être considéré comme un organe d'autoadministration judiciaire. Elle ajoutait que le caractère hybride de sa composition en faisait un organe assurant l'équilibre et la coopération entre les différentes branches du pouvoir.

41. Ses conclusions étaient les suivantes. Les dispositions régissant la procédure d'élection de membres du CNM parmi les juges des juridictions ordinaires et administratives<sup>5</sup> étaient incompatibles avec l'article 187 §§ 1 point 2) et 4 combiné avec l'article 32 de la Constitution. Elles introduisaient dans le processus électoral une différenciation injustifiée entre les juges des différents degrés de juridictions ordinaires et administratives, et elles n'assuraient donc pas l'égalité des chances entre les juges candidats à l'élection au CNM. Au contraire, elles instaurent une inégalité de traitement, d'une part, entre les juges des tribunaux de district et des tribunaux régionaux et les juges des juridictions d'appel, et, d'autre part, entre les juges des tribunaux de district et les juges des tribunaux régionaux. La même inégalité de traitement existait entre les juges des tribunaux administratifs régionaux et ceux de la Cour administrative suprême.

42. La Cour constitutionnelle estimait en outre que s'il était interprété de manière à conférer un caractère individuel au mandat des membres du CNM élus parmi les juges des juridictions ordinaires, l'article 13 § 3 de la loi de 2011 sur le CNM était incompatible avec l'article 187 § 3 de la Constitution. Observant que selon l'interprétation constante du CNM, le mandat des juges qui y siégeaient devait être calculé individuellement pour chacun d'eux, elle indiquait qu'elle ne souscrivait pas à cette analyse, contraire selon elle à l'interprétation linguistique, systémique et fonctionnelle qui devait être faite de l'article 187 § 3 de la Constitution. Relevant que dans cette disposition le mot « mandat » était employé au singulier tandis que l'expression « membres élus du CNM » à laquelle il renvoyait était un pluriel, elle en déduisait que tous les membres élus du CNM étaient investis d'un mandat commun unique, et ce qu'ils fussent juges, députés ou sénateurs. Elle considérait que reconnaître un caractère individuel au mandat des membres juges du CNM aurait eu pour effet de créer une différence de statut injustifiée entre, d'une part, les juges, et, d'autre part, les députés et les sénateurs, considérés comme

---

<sup>5</sup> Article 11 §§ 3 et 4 combiné avec l'article 13 §§ 1 et 2 et article 11 § 2 combiné avec l'article 12 § 1 de la loi de 2011 sur le CNM.

une catégorie distincte de membres élus au Conseil. Elle estimait donc que la bonne interprétation de l'article 187 § 3 de la Constitution commandait que le mandat de tous les membres élus au CNM fût considéré comme commun par nature.

43. Sur l'élection des membres juges du CNM, la Cour constitutionnelle s'exprima ainsi :

« La Cour constitutionnelle siégeant en sa composition actuelle ne souscrit pas à l'avis formulé par la [Cour constitutionnelle] dans son arrêt n° K 25/07 [du 18 juillet 2007], où elle a dit qu'en vertu de la Constitution, les membres [juges] du CNM doivent être élus par des juges. L'article 187 § 1 point 2) de la Constitution dispose seulement que ces personnes [les membres juges du CNM] sont élues parmi les juges. La Constitution ne précise pas qui doit les élire. Ainsi, elle prévoit qui peut être élu membre du CNM, mais non comment les membres juges du Conseil doivent être élus. Ces questions ont été déléguées au législateur. Rien n'interdit que les juges soient élus au CNM par des juges. Cependant, on ne peut souscrire à l'affirmation qui consiste à dire que seules les assemblées de juges ont le droit d'élire [les membres juges du CNM]. L'article 187 § 1 point 3) de la Constitution énonce clairement que les membres députés du CNM sont élus par la Diète et ses membres sénateurs par le Sénat, mais il ne renferme aucune indication en ce qui concerne ses membres juges. Ainsi, la Constitution ne précise pas qui peut élire les membres juges du CNM. Il y a donc lieu de conclure que cette question peut être tranchée différemment, dans les limites de la latitude accordée au législateur. »

44. Sur le principe de l'inamovibilité, la Cour constitutionnelle notait que la loi protégeait certes les membres juges élus au CNM contre la perte de leur mandat, mais que cette protection n'était pas absolue. Elle souscrivait sur ce point à la position exprimée par la formation précédente (arrêt n° K 25/07, 18 juillet 2007), qui consistait à dire qu'une dérogation au principe d'inamovibilité ne pouvait être justifiée que par des circonstances extraordinaires et constitutionnellement valables. Elle concluait que la Constitution ne garantissait pas l'inamovibilité aux membres du CNM. Elle considérait que le fait que la majorité de ses membres fussent élus pour un mandat de quatre ans ne faisait pas du CNM un organe relevant du principe d'inamovibilité. Elle estimait en effet que l'inamovibilité était liée non pas à l'instance en tant que telle mais à la catégorie à laquelle appartenaient les membres la composant, et que les membres élus du CNM ne se voyaient pas garantir de manière absolue une inamovibilité d'une durée de quatre ans. Selon elle, la Constitution admettait, eu égard à son article 187 § 4, des exceptions légales au mandat de quatre ans.

45. En juillet 2017, l'adoption par le Parlement du projet et des propositions de loi évoqués ci-dessus (aux paragraphes 18-19) suscita d'importantes protestations publiques. Le 31 juillet 2017, le président de la République opposa son veto à la loi portant modification de la loi sur le CNM et à la loi sur la Cour suprême. La loi du 12 juillet 2017 portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions ordinaires, quant à elle, fut signée et entra en vigueur.



46. Le 26 septembre 2017, le président de la République présenta à la Diète son propre projet de loi portant modification de la loi sur le CNM (paragraphe 19 ci-dessus).

47. Dans le rapport explicatif qui accompagnait le texte, il était indiqué que le projet de loi donnait au public, ainsi qu'aux juges, le droit de proposer des candidats au CNM. Le projet de loi renvoyait à la conclusion à laquelle la Cour constitutionnelle était parvenue dans son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17), selon laquelle la question de savoir comment les membres juges du CNM devaient être élus relevait du législateur. Il prévoyait que les membres du CNM seraient élus par la Diète, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des voix, parmi les candidats proposés, et que, en l'absence de majorité qualifiée, une élection supplémentaire par appel nominal serait organisée.

48. Le projet de loi visait notamment à écarter le principe du caractère individuel du mandat des membres juges du CNM. Il était indiqué dans le rapport explicatif que la Cour constitutionnelle avait dans son arrêt n° K 5/17 du 20 juin 2017 jugé cette approche (celle du mandat individuel) contraire à la Constitution polonaise. Le projet de loi prévoyait que les membres juges du CNM seraient élus pour un mandat commun, et qu'il serait mis fin aux mandats respectifs des juges qui avaient été élus au CNM en vertu des dispositions précédentes. Le président jugeait cette mesure proportionnée aux modifications systémiques qui étaient visées. Il était par ailleurs indiqué dans le rapport explicatif que les modifications majeures qui devaient être apportées aux modalités d'élection des membres du CNM étaient une expression de la « démocratisation » du processus électoral et constituaient un apport au principe de l'état de droit. Il y était également précisé que cette « démocratisation » relevait d'un intérêt public important et justifiait la décision d'abrégier le mandat des membres du CNM alors en exercice.

49. Les 17, 23 et 31 octobre et le 12 novembre 2017, respectivement, l'Association nationale du barreau, la Cour suprême, le CNM, le Commissaire aux droits de l'homme et le Conseil national des conseillers juridiques exprimèrent des avis négatifs sur le projet de loi que le président avait présenté.

50. La loi du 8 décembre 2017 portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature (*ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* – « la loi modificative de 2017 ») fut adoptée par la Diète et le Sénat les 8 et 15 décembre 2017 respectivement. Elle fut signée par le président de la République le 20 décembre 2017 et entra en vigueur le 17 janvier 2018.

51. Selon le Gouvernement, la loi modificative de 2017 tenait compte de l'arrêt n° K 5/17 que la Cour constitutionnelle avait rendu le 20 juin 2017, et elle instaurait un mandat commun pour les membres juges du CNM (paragraphe 175 ci-dessous).

52. La loi modificative de 2017 transférait à la Diète la compétence d'élire les membres juges du CNM (article 9a § 1). Elle disposait en son article 9a § 3 que le mandat commun des nouveaux membres du CNM débiterait le lendemain de leur élection (paragraphe 71 ci-dessous). En vertu de son article 6, les mandats des membres juges élus en vertu des dispositions précédemment en vigueur prendraient fin la veille de l'entrée en fonction des nouveaux membres du CNM (paragraphe 76 ci-dessous).

53. Dix-huit juges, sur dix mille approximativement, décidèrent de se porter candidats à l'élection au nouveau CNM. Aucun des juges qui siégeaient alors à cet organe ne décida de se présenter. Chaque candidat devait avoir reçu le soutien soit d'un groupe de deux mille citoyens, soit de vingt-cinq de ses pairs.

54. Le 6 mars 2018, la Diète élit au CNM, en un scrutin unique et à la majorité des trois cinquièmes, quinze nouveaux membres juges. Le même jour, le mandat du requérant au CNM prit fin *ex lege*, en application de l'article 6 de la loi modificative de 2017. L'intéressé ne fut pas notifié officiellement de la cessation de son mandat.

55. Parmi les nouveaux membres juges du CNM, treize étaient juges de tribunal de district (juridiction ordinaire du premier degré), un était juge de tribunal régional (juridiction ordinaire du deuxième degré) et un autre juge de tribunal administratif régional. Ni les cours d'appel, ni la Cour suprême, ni les juridictions militaires n'étaient représentées.

56. Le requérant soutient devant la Cour que la loi modificative de 2017 ne prévoyait aucune procédure, judiciaire ou autre, propre à lui permettre de contester la cessation prématurée de son mandat.

57. Il siège toujours en tant que juge à la Cour administrative suprême.

58. Au moment des élections au CNM, une controverse naquit de la décision du président de la Diète de ne pas divulguer les listes de soutien qui avaient été présentées pour chaque candidat alors qu'il avait été allégué que certains des candidats n'avaient pas obtenu le nombre de signatures requis ou qu'ils n'étaient soutenus que par une poignée de juges proches du gouvernement, une grande majorité des juges ayant décidé de boycotter cette élection (voir les observations de la tierce intervenante Iustitia, au paragraphe 224 ci-dessous). Classées confidentielles au moment de l'élection des nouveaux membres du CNM, les listes de soutien le restèrent ensuite pendant près de deux ans. Elles furent rendues publiques le 14 février 2020 après que la Cour administrative suprême eut ordonné leur divulgation dans un arrêt du 28 juin 2019 (n° I OSK 4282/18).

59. Le 17 septembre 2018, l'assemblée générale du Réseau européen des conseils de la justice (« le RECJ ») suspendit l'adhésion du CNM à ce réseau. Elle considérait en effet que le nouveau CNM n'était plus indépendant des pouvoirs législatif et exécutif. Le 28 octobre 2021, elle expulsa le CNM du réseau, estimant que dans sa nouvelle composition, d'une part il ne répondait pas à la condition d'adhésion selon laquelle il fallait pour être membre du

réseau être indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, et, d'autre part, il ne jouait pas son rôle de gardien de l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais.

60. Le 2 novembre 2018, le CNM, siégeant en sa nouvelle composition, saisit la Cour constitutionnelle pour contester plusieurs dispositions de la loi de 2011 sur le CNM (telle que modifiée en décembre 2017), notamment l'article 9a, qui régissait les modalités d'élection des membres juges du Conseil et la nature de leur mandat. Le 14 février 2019, un groupe de sénateurs introduisit une requête identique. La Cour constitutionnelle décida de joindre les deux requêtes sous le numéro K 12/18. Le Commissaire aux droits de l'homme lui demanda de déclarer les deux requêtes irrecevables, car il considérait que le nouveau CNM cherchait en fait à obtenir confirmation de la constitutionnalité de la loi en question.

61. Le 25 mars 2019, la Cour constitutionnelle, siégeant en une formation composée des juges J.P. (président), G.J., Z.J., J.Pi. (juge rapporteur) et A.Z., rendit son arrêt dans cette affaire. Le juge J.Pi. avait été élu juge à la Cour constitutionnelle après le décès du juge L.M., l'un des juges ayant obtenu en décembre 2015 un siège déjà pourvu. L'arrêt fut rendu à l'issue d'audiences qui s'étaient tenues à huis clos les 14 et 25 mars 2019.

62. La Cour constitutionnelle jugea que l'article 9a de la loi de 2011 sur le CNM (telle que modifiée), qui conférait à la Diète la compétence d'élire les membres juges du CNM et disposait que le mandat commun des nouveaux membres débiterait le lendemain de leur élection, était compatible d'une part avec l'article 187 §§ 1 point 2) et 4 combiné avec les articles 2, 10 § 1 et 173 de la Constitution, et d'autre part avec l'article 186 § 1 de la Constitution. Elle s'appuya pour l'essentiel sur le raisonnement qu'elle avait suivi dans son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17).

63. Le 26 mars 2019, sept juges de la Cour constitutionnelle publièrent la déclaration suivante :

« Au vu des spéculations apparues après l'audience de la Cour constitutionnelle qui s'est tenue le 14 mars 2019 et qui concernait la loi sur le CNM, nous nous sentons obligés d'informer l'opinion publique :

Le 13 mars 2019, les sept juges de la Cour constitutionnelle [L.K., P.P., M.P-S., S.R., P.T., S.W-J. et M.Z.] ont adressé au président de la Cour constitutionnelle [J.P.] un courrier électronique pour lui exposer leur point de vue. Ils lui demandaient de prendre des mesures afin que l'affaire n° K 12/18 fût examinée par l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle, en audience [publique]. Ils estimaient que l'examen de l'affaire par un panel de juges qui, une fois encore, avaient été désignés au mépris de la loi [sur l'organisation de la Cour constitutionnelle et la procédure devant elle] qui imposait une désignation des juges selon l'ordre alphabétique portait atteinte à la transparence et à la crédibilité de la Cour constitutionnelle.

Lorsque des questions relatives à la Cour [constitutionnelle] et à la Constitution sont en jeu, chaque juge constitutionnel a le droit, et le devoir, d'exprimer également son avis dans le cadre de procédures non judiciaires. Par la présente communication, nous exerçons ce droit. »

## LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

### I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

#### A. Le droit interne

##### 1. *Les dispositions constitutionnelles*

###### a) **Les dispositions constitutionnelles antérieures à la Constitution de 1997**

64. La proposition de créer un Conseil national de la magistrature est le fruit de négociations qui furent menées à l'occasion d'une « table ronde » organisée en 1989 entre les autorités communistes et l'opposition démocrate.

65. Le CNM fut créé par la loi du 7 avril 1989 portant modification de la Constitution de la république populaire de Pologne de 1952. En vertu de l'article 60 § 1 de la Constitution modifiée de 1952, les juges étaient nommés par le président sur proposition du Conseil national de la magistrature. Les compétences et la composition de cette instance étaient régies par la loi (article 60 § 3). La règle selon laquelle les juges étaient nommés par le président sur proposition du Conseil de la magistrature fut conservée dans la loi constitutionnelle du 17 octobre 1992 (article 42).

###### b) **La Constitution de la République de Pologne de 1997**

66. La Constitution de la République de Pologne a été adoptée par l'Assemblée nationale le 2 avril 1997 et ratifiée par référendum le 25 mai 1997. Elle est entrée en vigueur le 17 octobre 1997. Elle se lit ainsi en ses dispositions pertinentes :

##### **Article 2**

« La République de Pologne est un État démocratique régi par le principe de la prééminence du droit et mettant en œuvre les principes de la justice sociale. »

##### **Article 7**

« Les organes d'autorité publique agissent en vertu et dans les limites du droit. »

##### **Article 8**

« 1. La Constitution est la loi suprême de la République de Pologne.  
2. Les dispositions de la Constitution sont directement applicables, sauf dispositions constitutionnelles contraires. »

##### **Article 10**

« 1. Le régime politique de la République de Pologne a pour fondement la séparation et l'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

2. La Diète et le Sénat exercent le pouvoir législatif, le président de la République et le Conseil des ministres exercent le pouvoir exécutif, les cours et tribunaux exercent le pouvoir judiciaire. »

### **Article 60**

« Les citoyens polonais jouissant pleinement de leurs droits civiques ont droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques. »

### **Article 91**

« 1. Dès sa publication au Journal des lois de la République de Pologne, un traité international ratifié fait partie intégrante de l'ordre juridique national et est directement applicable, à moins que son application ne soit subordonnée à l'adoption d'une loi.

2. Un traité international ratifié en vertu d'une loi d'autorisation prime toute loi dont les dispositions sont incompatibles avec les siennes.

3. Lorsqu'un traité ratifié par la République de Pologne et portant création d'une organisation internationale le stipule, le droit qu'il crée est directement applicable et prime en cas de conflit de lois. »

### **Article 173**

« Les cours et tribunaux exercent un pouvoir séparé et indépendant des autres pouvoirs. »

### **Article 178 § 1**

« Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne sont soumis qu'à la Constitution et aux lois. »

### **Article 179**

« Le président de la République nomme les juges, sur proposition du Conseil national de la magistrature, pour une durée indéterminée. »

### **Article 186**

« 1. Le Conseil national de la magistrature est le gardien de l'indépendance des juridictions et des juges.

2. Le Conseil national de la magistrature peut demander à la Cour constitutionnelle de statuer sur la conformité avec la Constitution des actes normatifs dans la mesure où ils concernent l'indépendance des juridictions et des juges. »

### **Article 187**

« 1. Le Conseil national de la magistrature est composé :

1) du premier président de la Cour suprême, du ministre de la Justice, du président de la Cour administrative suprême et d'une personne désignée par le président de la République,

2) de quinze membres élus parmi les juges de la Cour suprême et des juridictions ordinaires, administratives et militaires,

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

3) de quatre membres élus par la Diète parmi ses députés et de deux membres élus par le Sénat parmi ses sénateurs.

2. Le Conseil national de la magistrature élit parmi ses membres un président et deux vice-présidents.

3. Le mandat des membres élus du Conseil national de la magistrature est de quatre ans.

4. La structure organisationnelle, le domaine d'activité et les procédures de travail du Conseil national de la magistrature, ainsi que le mode d'élection de ses membres, sont définis par la loi. »

### Article 238 § 1

« Le mandat des organes constitutionnels d'autorité publique et des personnes qui les composent, élues ou nommées avant l'entrée en vigueur de la Constitution, prendra fin à l'expiration du délai prévu par les dispositions applicables avant la date d'entrée en vigueur de la Constitution. »

### *2. Les versions antérieures de la loi sur le Conseil national de la magistrature*

67. La première loi sur le CNM fut adoptée le 20 décembre 1989, et la deuxième le 27 juillet 2001. Ces deux lois disposaient que les membres juges du Conseil étaient élus par les assemblées de juges des différents degrés et types de juridiction. La loi de 2001 sur le CNM disposait expressément que les membres juges du CNM étaient élus pour un mandat complet.

### *3. La loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature*

68. Les dispositions pertinentes de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature (*Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa* – « la loi de 2011 sur le CNM »), telles qu'applicables jusqu'au 17 janvier 2018, étaient ainsi libellées :

### Article 3

« 1. Le Conseil est compétent pour :

1) examiner et évaluer les candidatures aux postes de juge à la Cour suprême et dans les juridictions ordinaires, administratives ou militaires, et les candidatures aux postes de juge stagiaire dans les juridictions administratives,

2) soumettre au président de la République de Pologne des propositions de nomination de juges à la Cour suprême et dans les juridictions ordinaires, administratives ou militaires, et de juges stagiaires dans les juridictions administratives,

(...)

3) définir les règles de déontologie des juges et des juges stagiaires, et veiller au respect de ces règles,

4) exprimer des avis sur la situation du personnel judiciaire,

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

5) exprimer des avis sur les questions relatives au pouvoir judiciaire, aux juges et aux juges stagiaires qui lui sont soumises par le président de la République de Pologne, par d'autres autorités publiques ou par des organes d'autoadministration judiciaire,

6) rendre des avis sur les projets d'actes normatifs concernant le pouvoir judiciaire, les juges et les juges stagiaires, et présenter des propositions à cet égard,

(...)

2. Le Conseil est également investi d'autres missions définies par la loi. Il est notamment chargé :

1) d'adopter des résolutions sur les demandes de contrôle de constitutionnalité introduites devant la Cour constitutionnelle relativement aux actes normatifs dans la mesure où ils concernent l'indépendance des juridictions et des juges,

2) d'examiner les demandes de mise à la retraite d'un juge,

3) d'examiner les demandes de juges retraités souhaitant être réintégrés dans leurs fonctions judiciaires,

4) d'élire un représentant disciplinaire pour les juges stagiaires et les juges des juridictions ordinaires et un représentant disciplinaire pour les juges des juridictions militaires,

5) d'exprimer un avis sur la révocation du président ou du vice-président d'une juridiction ordinaire ou du président ou du vice-président d'une juridiction militaire, (...)

### Article 11

« 1. L'assemblée générale des juges de la Cour suprême élit parmi les juges de cette juridiction deux membres du Conseil.

2. L'assemblée générale des juges de la Cour administrative suprême et les représentants des assemblées générales des tribunaux administratifs régionaux élisent ensemble parmi les juges des juridictions administratives deux membres du Conseil.

3. Le congrès des représentants des assemblées générales des juges d'appel élit parmi les juges des juridictions d'appel deux membres du Conseil.

4. Le congrès des représentants des assemblées générales des juges régionaux élit parmi les juges des tribunaux régionaux huit membres du Conseil.

5. L'assemblée des juges des juridictions militaires élit parmi ses membres un membre du Conseil. »

### Article 12

« 1. Les assemblées générales des juges des tribunaux administratifs régionaux élisent parmi leurs membres deux représentants.

2. Les représentants des assemblées générales des juges des tribunaux administratifs régionaux sont élus au plus tard un mois avant l'expiration du mandat des membres du Conseil élus parmi les juges des juridictions administratives. Ces représentants sont élus pour une durée de quatre ans. »

**Article 13**

« 1. Les assemblées générales des juges d'appel élisent parmi les juges des juridictions d'appel un nombre de représentants correspondant à un cinquième du nombre total de juges d'appel.

2. Les assemblées générales des juges régionaux élisent parmi leurs membres un nombre de représentants correspondant à un cinquantième du nombre total de juges de tribunal régional.

3. Les élections mentionnées aux deux premiers paragraphes du présent article se tiennent au plus tard un mois avant l'expiration du mandat des membres du Conseil élus parmi les juges des juridictions ordinaires. Ces représentants sont élus pour une durée de quatre ans. (...) »

**Article 14**

« 1. La participation au Conseil d'un membre élu prend fin avant l'expiration de la durée de son mandat dans les cas suivants :

- 1) décès,
- 2) démission,
- 3) expiration du mandat de député ou de sénateur de l'intéressé,
- 4) nomination à d'autres fonctions judiciaires, sauf en cas de nomination d'un juge de tribunal de district à un poste de juge de tribunal régional (...) ou de nomination d'un juge de tribunal administratif régional à un poste de juge de la Cour administrative suprême,
- 5) expiration ou cessation du mandat officiel de juge de l'intéressé,
- 6) départ ou mise à la retraite.

2. La démission d'un membre du Conseil devient effective dès que le président du Conseil en est informé par écrit. Le président notifie alors immédiatement l'instance qui avait élu le membre [concerné].

3. L'élection d'un nouveau membre au Conseil doit intervenir dans les deux mois suivant la date d'expiration du mandat de son prédécesseur. »

69. L'article 50 de la loi de 2011 sur le CNM disposait que le mandat des membres du CNM et des membres du présidium du CNM élus en vertu des dispositions antérieures prendrait fin à l'issue la durée pour laquelle ils avaient été élus.

*4. La loi modificative de 2017*

70. La loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois (*ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* – « la loi modificative de 2017 ») a été adoptée le 8 décembre 2017. Elle est entrée en vigueur le 17 janvier 2018, à l'exception de certaines dispositions qui étaient entrées en vigueur auparavant.

71. L'article 9a, ajouté par la loi modificative de 2017, a instauré un nouveau mode d'élection des membres juges du CNM. Il se lit comme suit :



ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

« 1. La Diète élit parmi les juges de la Cour suprême et des juridictions ordinaires, administratives et militaires quinze membres du Conseil pour un mandat commun de quatre ans.

2. Dans le cadre de l'élection visée au paragraphe 1, la Diète tient compte, dans la mesure du possible, de la nécessité d'assurer la représentation au Conseil de juges des différents types et degrés de juridictions.

3. Le mandat commun des nouveaux membres du Conseil élus parmi les juges débute le lendemain de leur élection. Les membres sortants exercent leurs fonctions jusqu'au premier jour du mandat commun des nouveaux membres. »

72. Les nouveaux articles 11a à 11e fixent de manière détaillée la nouvelle procédure encadrant la proposition de candidatures et l'élection des membres juges du Conseil.

73. Les passages pertinents en l'espèce de l'article 11a se lisent ainsi :

« 1. Cent vingt jours au plus tôt et quatre-vingt-dix jours au plus tard avant l'expiration du mandat des membres du Conseil élus parmi les juges, le président de la Diète annonce dans le Journal officiel de la République de Pologne, *Monitor Polski*, le début de la procédure de dépôt des candidatures à l'élection au Conseil.

2. Peuvent proposer des candidats au Conseil des groupes composés d'au moins ;

1) deux mille citoyens polonais âgés de dix-huit ans révolus, pleinement aptes à accomplir des actes juridiques et jouissant pleinement de leurs droits civiques,

2) vingt-cinq juges non retraités.

3. Une candidature ne peut concerner qu'un seul individu. Les groupes mentionnés au paragraphe 2 du présent article peuvent proposer plusieurs candidatures.

4. La liste des noms des candidats à l'élection au Conseil est communiquée au président de la Diète dans les trente jours suivant la date de l'annonce mentionnée au paragraphe 1. »

74. Les passages pertinents en l'espèce de l'article 11d se lisent ainsi :

« 1. Le président de la Diète demande aux groupes parlementaires de lui communiquer, sous sept jours, le nom de leurs candidats à l'élection au Conseil.

2. [Chaque] groupe parlementaire choisit au maximum neuf candidats parmi les juges dont la candidature a été proposée en vertu de l'article 11a.

3. Si le nombre total de candidats désignés par les groupes parlementaires est inférieur à quinze, le présidium de la Diète choisit parmi les candidats proposés en vertu de la procédure prévue à l'article 11a le nombre de candidats nécessaire pour parvenir à ce nombre.

4. Le comité compétent de la Diète établit la liste des candidats en sélectionnant parmi les personnes désignées en vertu des paragraphes 2 et 3 du présent article quinze candidats à l'élection au Conseil, étant précisé que la liste doit comprendre au moins un candidat pour chacun des groupes parlementaires actifs au cours des soixante jours ayant suivi la date de la première séance de la législature de la Diète au cours de laquelle l'élection doit se tenir, sous réserve que le groupe ait proposé la candidature conformément à la procédure visée au paragraphe 2 du présent article.

5. À sa séance suivante, la Diète élit les membres du Conseil, pour un mandat commun de quatre ans, à la majorité des trois cinquièmes et en présence de la moitié au

moins du nombre légal de députés, à partir de la liste de candidats mentionnée au paragraphe 4 du présent article.

6. Si la Diète ne parvient pas à élire les membres du Conseil conformément à la procédure énoncée au paragraphe 5, elle les élit à la majorité absolue des voix exprimées en présence de la moitié au moins du nombre légal de députés, à partir de la liste de candidats mentionnée au paragraphe 4.

7. Si la procédure décrite aux paragraphes 1 à 6 du présent article ne permet pas d'élire quinze membres au Conseil, les dispositions des articles 11a à 11d s'appliquent. »

75. En vertu de l'article 11e §§ 1 et 3, si un siège de membre juge du CNM devient vacant avant l'expiration du mandat commun, un nouveau membre juge est élu pour la durée restante du mandat initial.

76. L'article 6 de la loi modificative de 2017 prévoit la cessation du mandat des membres juges du CNM élus en vertu des dispositions antérieures. Il se lit ainsi :

« Le mandat des membres du CNM visés à l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution, élus en vertu des dispositions antérieures, prendra fin la veille du début du mandat des nouveaux membres du CNM, dans la limite de quatre-vingt-dix jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, à moins qu'il n'expire avant. »

## **B. La pratique interne**

### *1. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle*

#### **a) L'arrêt n° K 17/98 du 26 mai 1998**

77. Un groupe de députés de la Diète contesta la constitutionnalité de l'article 121a, qui avait été ajouté à la loi sur les élections aux conseils municipaux par la loi modificative du 20 mars 1998. La disposition litigieuse prévoyait que dans le cadre de la refonte des collectivités locales, la date des élections aux conseils municipaux qui devaient se tenir en 1998 tomberait un jour férié compris dans les cent vingt jours suivant la date d'expiration du mandat des conseillers sortants. Dans son arrêt du 26 mai 1998, la Cour constitutionnelle jugea la disposition litigieuse conforme à la Constitution.

78. L'arrêt se lit comme suit dans sa partie concernant le mandat d'un organe public :

« Une modification de la durée d'un mandat devrait porter ses effets *pro futuro*, pour les organes devant être élus à l'avenir (...) Ce principe n'empêche pas l'adoption de règles permettant d'abréger le mandat d'un organe donné. Les modalités d'application de ces règles devraient de même être adoptées avant le début du mandat de l'organe concerné et elles ne devraient pas, en principe, être modifiées pour l'organe en exercice. Dans certains cas précis, il peut toutefois être admissible de modifier les règles en vigueur et d'abréger le mandat d'un organe, même si la loi ne prévoyait pas pareille possibilité initialement, ou si elle l'encadrait par conditions plus restrictives. Cette solution n'est admissible que si aucune disposition constitutionnelle ne l'interdit et que des circonstances spéciales militent en sa faveur. »

**b) L'arrêt n° K 4/06 du 23 mars 2006**

79. Cette affaire portait sur la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi du 29 décembre 2005 sur les transformations et modifications apportées à la répartition des tâches et compétences des organes publics chargés des communications et de la radiodiffusion. Le Commissaire aux droits de l'homme et deux groupes de députés contestaient, entres autres dispositions, l'article 21 § 1 de cette loi, qui prévoyait la cessation anticipée du mandat des membres alors en exercice du Conseil national de l'audiovisuel (« le CNA »). Le mandat des membres du CNA était régi par la loi de 1992 sur la radiodiffusion.

80. La Cour constitutionnelle, siégeant en formation plénière (composée de quinze juges), jugea à l'unanimité que l'article 21 § 1 était incompatible avec les articles 2 (prééminence du droit) et 7 (légalité) de la Constitution combinés avec l'article 213 § 1. Elle formula les constats suivants :

« 3.1. Continuité du fonctionnement d'un organe constitutionnel

(...) Le bon exercice par le CNA de ses fonctions constitutionnelles relatives à des valeurs aussi importantes que la liberté d'expression, le droit à l'information et l'intérêt public que revêt la radiodiffusion commande que l'indépendance de ses membres soit assurée. L'une des principales garanties de cette indépendance est la stabilité du mandat, qui implique l'interdiction de toute cessation arbitraire d'un mandat avant son terme (...) Étant entendu que la stabilité est garantie dans l'élection des membres du CNA, laquelle est étroitement liée à la garantie d'indépendance de l'organe dans son entièreté, toute règle entraînant la cessation immédiate du mandat de membres du CNA sans rapport aucun avec les motifs visés dans la législation existante et en l'absence de circonstances particulières de nature à la justifier devrait être considérée comme inacceptable. (...)

La Cour constitutionnelle ne discerne pas de raisons suffisantes et constitutionnellement valables qui puissent expliquer en quoi la modification du mode de fonctionnement du CNA exigerait l'abrègement immédiat du mandat de ses membres en exercice. (...) Pendant les travaux parlementaires, l'adoption de dispositions transitoires respectueuses des garanties d'indépendance des membres du CNA et de la nécessité d'assurer la stabilité de leur mandat n'a pas même été envisagée. La Cour souscrit donc à l'allégation selon laquelle les modifications [législatives] adoptées étaient arbitraires, et elle conclut par conséquent à la violation des articles 2 et 7 de la Constitution combinés avec l'article 213 § 1. »

81. La Cour constitutionnelle considéra par ailleurs que le principe de la protection des droits acquis, découlant du principe de la prééminence du droit (article 2 de la Constitution), ne s'appliquait pas à l'appartenance au CNA et que, dès lors, la question de l'abrègement du mandat des membres de cet organe ne pouvait pas être examinée à l'aune de ce principe.

**c) L'arrêt n° K 25/07 du 18 juillet 2007**

82. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle était appelée à examiner, à la demande du CNM, la constitutionnalité de deux dispositions qui avaient été ajoutées à la loi de 2001 sur les juridictions ordinaires par la loi du 16 mars

2007 portant modification de la loi de 2001 sur le CNM et qui introduisaient le principe d'incompatibilité (*incompatibilitas*) des fonctions de membre juge du CNM et de président ou vice-président d'une juridiction ordinaire. La première des dispositions litigieuses (l'article 25a) prévoyait d'une part qu'un juge élu au CNM ne pouvait pas être nommé président ou vice-président d'une juridiction et, d'autre part, que l'élection au CNM entraînait la perte du mandat de président ou vice-président de juridiction. La deuxième (l'article 5) étendait la règle énoncée à l'article 25a aux membres juges du CNM dont le mandat était en cours. La Cour constitutionnelle jugea (par quatre voix contre une) que ces deux dispositions étaient incompatibles avec l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution, et que la seconde était en outre incompatible avec l'article 2 de la Constitution (prééminence du droit).

83. Dans son arrêt, elle énonça d'abord certains principes importants concernant le statut du CNM au regard de la Constitution. Elle souligna qu'il s'agissait d'une autorité publique collégiale constitutionnelle, et que, eu égard à sa composition et à ses compétences, ainsi qu'à la structure de la Constitution, ses fonctions relevaient du pouvoir judiciaire.

84. Les passages pertinents de cet arrêt se lisent comme suit :

« 3. (...) En conférant au Conseil des compétences relatives à la protection de l'indépendance des juridictions et des juges, la Constitution a aussi établi un mécanisme de protection de l'indépendance du Conseil lui-même. En son article 187 § 1, elle dispose que le Conseil est hybride dans sa composition : il réunit des représentants du pouvoir judiciaire (les présidents de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême en sont membres d'office), des représentants du pouvoir exécutif (le ministre de la Justice et une personne nommée par le président de la République), ainsi que quatre députés et deux sénateurs. La Constitution [de 1997] a introduit – par rapport aux dispositions constitutionnelles antérieures – des règles constitutionnelles concernant la composition du Conseil ; elle a en outre précisé la durée du mandat de ses membres et leurs modalités de nomination ou d'élection. Elle a accordé une majorité substantielle des sièges électifs aux juges des juridictions ordinaires, administratives et militaires et de la Cour suprême. Les règles concernant l'élection de juges au Conseil sont de rang constitutionnel et revêtent une importance particulière d'un point de vue constitutionnel étant donné que le statut de ces membres détermine *de facto* le degré d'indépendance de cet organe constitutionnel et l'effectivité de son travail (...) Dans son arrêt du 24 juin 1998 (n° K 3/98), la Cour constitutionnelle a souligné que le Conseil – à la différence de tous les autres organes constitutionnels de l'État – a pour mission de protéger l'indépendance des juridictions et des juges.

4. L'article 187 § 1 point 2) de la Constitution énonce directement le principe qui régit l'élection des juges au CNM, déterminant ainsi la composition de cet organe. Il dispose expressément que les juges – élus par leurs pairs – peuvent être membres du CNM, sans soumettre cette possibilité à d'autres conditions. Les membres juges sont élus parmi les quatre catégories de magistrats visées à l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution. Le texte ne prévoit pas la possibilité de révoquer les [membres juges du CNM], il dispose seulement qu'ils sont élus pour un mandat de quatre ans. La procédure d'élection énoncée dans la loi [de 2001] sur le CNM (...) respecte les limites posées à l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution, et garantit le principe selon lequel les juges sont élus par leurs pairs. (...) »

85. Sur les dispositions contestées, la Cour constitutionnelle tint le raisonnement suivant :

« 6. (...) La Constitution dispose en son article 187 § 3 que le mandat des membres du CNM est de quatre ans. La loi sur le CNM renferme une liste exhaustive des motifs pour lesquels il peut être mis fin au mandat [d'un membre du CNM]. Les motifs énoncés à l'article 10 de la loi de 2001 sur le CNM (décès, démission, (...), retraite, nomination à d'autres fonctions judiciaires) trouvent une justification matérielle importante liée à l'incapacité objective pour l'intéressé d'accomplir son mandat (...) La [nouvelle règle d'incompatibilité] entraînerait pour un juge visé par l'article 25a de la loi sur les juridictions ordinaires soit la cessation prématurée de son mandat de membre du CNM – et, partant, une modification partielle de la composition du Conseil avant le terme du mandat en cours – soit, s'il conservait son mandat de membre du CNM, un abrègement de son mandat de président ou de vice-président de juridiction.

Il n'est pas interdit en principe d'imposer de nouvelles obligations ou restrictions à une personne titulaire d'un mandat alors qu'elle est en exercice. La Cour constitutionnelle a jugé qu'il n'était pas inconstitutionnel d'introduire en cours de mandat certaines restrictions visant à éliminer des circonstances propices à la corruption (...) ou une disposition prévoyant l'expiration du mandat en cas de condamnation pour une infraction commise intentionnellement (...). Dans ces deux cas, cependant, les modifications en question visaient un intérêt public important (...)

Toutefois, lorsque sont imposées de nouvelles obligations ou restrictions, le principe de la protection de la confiance dans l'État et dans ses lois commande la mise en place d'une période d'adaptation aux nouvelles dispositions. Cette exigence est particulièrement importante pour les citoyens lorsque sont en jeu les droits et obligations de personnes qui exercent leurs fonctions ou qui sont nommées pour une durée précise, d'une part pour les intéressés, et d'autre part pour ceux qui les ont élus, et qui ont des attentes à cet égard.

(...) Il n'a été démontré ni par un représentant de la Diète ni par un représentant du procureur général que la disposition adoptée ait été sous-tendue par des motifs extraordinaires et constitutionnellement justifiés. Or seuls de tels motifs pourraient justifier une dérogation au principe d'inamovibilité (...)

La loi litigieuse est entrée en vigueur alors que le mandat des membres élus du Conseil et des présidents et vice-présidents de juridiction était en cours, et elle a eu pour effet d'imposer aux personnes concernées une condition qui n'existait ni au moment de la présentation de leurs candidatures ni au moment de leur élection. Dans la présente affaire, le législateur a introduit en cours de mandat une nouvelle condition qui imposait à certaines personnes élues au Conseil de démissionner de leurs fonctions de membre du Conseil. (...)

Dans sa jurisprudence relative au principe de la proportionnalité, et plus particulièrement à l'examen de l'utilité et de la nécessité des normes examinées, la Cour constitutionnelle a dit de manière constante que si un but donné peut être atteint grâce à une mesure différente imposant des restrictions moindres à l'exercice des droits et libertés, alors l'application par le législateur de la mesure plus contraignante va au-delà de ce qui est nécessaire et s'analyse par conséquent en une violation de la Constitution (...)

À la lumière des constats qui précèdent, la Cour constitutionnelle considère que la [loi contestée] soumise au contrôle de constitutionnalité, adoptée et entrée en vigueur (quatorze jours plus tard) au cours du mandat des membres du Conseil, s'analyse en une atteinte disproportionnée aux règles constitutionnelles régissant la nomination des

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

membres du CNM et le fonctionnement de cet organe constitutionnel fondé sur le principe de l'inamovibilité de ses membres élus. Il aurait fallu, pour respecter une période d'adaptation appropriée et tenir compte du principe de l'inamovibilité tout en respectant l'obligation de préserver la confiance des citoyens dans l'État et dans ses lois, que de ces modifications [celles introduites par la loi litigieuse] de l'organisation du Conseil et de la situation juridique des juges qui en sont membres ne soient appliquées qu'à partir du début du mandat des membres du Conseil suivants.

La Cour constitutionnelle conclut que l'article 5 combiné avec l'article 6 de la loi modificative est incompatible avec les articles 2 et 187 § 1 point 2) de la Constitution en raison de l'introduction de modifications au cours du mandat des membres du Conseil. »

### **d) L'arrêt n° K 5/17 du 20 juin 2017**

86. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle, saisie d'une requête du procureur général, déclara inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi de 2011 sur le CNM (paragraphe 38-44 ci-dessus).

### **e) L'arrêt n° K 12/18 du 25 mars 2019**

87. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle jugea notamment que l'article 9a de la loi modificative de 2017 était compatible avec la Constitution (paragraphe 60-62 ci-dessus).

### **f) L'arrêt U 2/20 du 20 avril 2020**

88. Le 24 février 2020, le Premier ministre saisit la Cour constitutionnelle d'une requête dans laquelle il alléguait que la résolution conjointe adoptée par les chambres de la Cour suprême le 23 janvier 2020 (paragraphe 110-116 ci-dessous) était incompatible, notamment, avec plusieurs dispositions constitutionnelles, avec certaines dispositions du traité sur l'Union européenne et avec l'article 6 § 1 de la Convention.

89. Dans son arrêt du 20 avril 2020, la Cour constitutionnelle dit par onze voix contre trois qu'elle était compétente pour apprécier la constitutionnalité de la résolution de la Cour suprême, celle-ci pouvant selon elle être considérée comme renfermant des « actes réglementaires » émanant des autorités centrales de l'État au sens de l'article 188 § 3 de la Constitution. Elle jugea que la résolution était incompatible, premièrement, avec les articles 179, 144 § 3 point 17), 183 § 1, 45 § 1, 8 § 1, 7 et 2 de la Constitution, deuxièmement, avec les articles 2 et 4 § 3 du traité sur l'Union européenne, et, troisièmement, avec l'article 6 § 1 de la Convention.

90. La Cour constitutionnelle rendit son arrêt en une formation plénière composée de quatorze juges, dont M.M. et J.W. Ce dernier avait été élu juge à la Cour constitutionnelle à la suite du décès du juge H.C., qui faisait partie des juges élus en décembre 2015 à un siège déjà pourvu.

**g) Les décisions n° Kpt 1/20 des 28 janvier et 21 avril 2020**

91. Le 22 janvier 2020, le président de la Diète demanda à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur l'existence d'un « conflit de compétence entre la Diète et la Cour suprême et entre le président de la Pologne et la Cour suprême ». Sur le premier volet de la question, il demandait à la Cour constitutionnelle de déterminer si la Cour suprême était compétente pour modifier, par voie de résolution, les règles normatives régissant l'organisation du pouvoir judiciaire, ou si cette compétence relevait uniquement du législateur. Sur le second volet de la question, il lui demandait de déterminer, notamment, si le pouvoir de nomination des juges dont le président de la République était investi pouvait être interprété de telle sorte que l'on pût considérer que la Cour suprême avait compétence pour apprécier la validité des décisions du président en la matière.

92. Le 28 janvier 2020, la Cour constitutionnelle rendit une décision provisoire par laquelle elle suspendit l'exécution de la résolution adoptée par la Cour suprême le 23 janvier 2020 (paragraphe 110-116 ci-dessous) ainsi que la prérogative en vertu de laquelle la Cour suprême pouvait adopter des résolutions concernant la compatibilité avec le droit national ou international, ou avec la jurisprudence des juridictions internationales, de la composition du CNM, de la procédure de présentation au président de la République des candidats à des fonctions judiciaires, du pouvoir de nomination des juges conféré au président, et de la compétence pour exercer des fonctions judiciaires d'une personne nommée par le président de la République sur recommandation du CNM.

93. Le 21 avril 2020, la Cour constitutionnelle, siégeant en une formation plénière composée de treize juges, dont M.M., rendit une décision<sup>6</sup> par laquelle elle statua de manière définitive sur la question du « conflit de compétence ». Elle décida de<sup>7</sup> :

« 1. Résoudre le conflit de compétence entre la Cour suprême et la Diète de la République de Pologne de la manière suivante :

a) La Cour suprême n'a pas compétence – même si elle interprète la décision d'une juridiction internationale – pour se livrer à une « interprétation normative » (*wykladnia prawotwórcza*) de dispositions légales par la voie d'[une résolution] conduisant à une modification de la situation juridique relative à l'organisation du pouvoir judiciaire ;

b) En vertu des articles 10, 95 § 1, 176 § 2, 183 § 2 et 187 § 4 de la Constitution, l'introduction de toute modification relevant du champ circonscrit au point 1 a) relève de la compétence exclusive du pouvoir législatif.

2. Résoudre le conflit de compétence entre la Cour suprême et le président de la République de Pologne de la manière suivante :

---

<sup>6</sup> La traduction en anglais de cette décision est une adaptation par le greffe de la version disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

<sup>7</sup> Cinq juges joignirent à cette décision des opinions séparées.

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

a) En vertu de l'article 179 combiné avec l'article 144 § 3 point 17) de la Constitution, la nomination des juges relève de la compétence exclusive du président de la République de Pologne, compétence que celui-ci exerce personnellement et de manière irrévocable sur demande du Conseil national de la magistrature, sans que la Cour suprême ne participe au processus ni ne s'y ingère de quelque manière que ce soit ;

b) L'article 183 de la Constitution ne confère pas à la Cour suprême la compétence de contrôler les décisions prises par le président de la République de Pologne dans l'exercice de la prérogative visée à l'article 179 combiné avec l'article 144 § 3 point 17) de la Constitution, et notamment de se livrer à une interprétation contraignante de dispositions légales pour énoncer des conditions préalables à l'exercice effectif par le président de ladite prérogative. »

### **h) L'arrêt n° P 7/20 du 14 juillet 2021**

94. Le 9 avril 2020, la chambre disciplinaire de la Cour suprême renvoya devant la Cour constitutionnelle une question juridique sur la conformité avec la Constitution de certaines dispositions du TUE relatives à l'obligation pour un État membre de l'Union européenne d'exécuter les mesures provisoires relatives à l'organisation de ses instances judiciaires.

95. Le 14 juillet 2021, la Cour constitutionnelle, siégeant en une formation composée de cinq juges, tint une audience et rendit son arrêt dans cette affaire. À la majorité, elle parvint à la conclusion suivante :

« Dans la mesure où la Cour de justice de l'Union européenne outrepassa ses pouvoirs en imposant à la République de Pologne, en sa qualité d'État membre de l'Union européenne, des obligations découlant de mesures provisoires relatives à l'organisation et à la compétence des juridictions polonaises ainsi qu'à la procédure devant ces juridictions, la deuxième phrase de l'article 4 § 3 du TUE, combinée avec l'article 279 du TFUE, est incompatible avec les articles 2, 7, 8 § 1 et 90 § 1 combiné avec l'article 4 § 1 de la Constitution de la République de Pologne et, dans cette mesure, les principes de la primauté et de l'applicabilité directe [d'un traité international ratifié] énoncés à l'article 91 §§ 1 à 3 de la Constitution ne lui sont pas applicables. »

### **i) L'arrêt n° K 3/21 du 7 octobre 2021**

96. Le 29 mars 2021, le Premier ministre saisit la Cour constitutionnelle d'une requête aux fins de faire déclarer incompatibles avec plusieurs dispositions de la Constitution : 1) l'article premier, premier et second alinéas, combiné avec l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne ; 2) l'article 19 § 1, second alinéa, combiné avec l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne ; 3) l'article 19 § 1, second alinéa, combiné avec l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

97. Le 7 octobre 2021, la Cour constitutionnelle rendit son arrêt, siégeant en une formation plénière composée de douze juges, dont les juges M.M., J.P.



et J.W.<sup>8</sup>. Le dispositif de l'arrêt, qui fut publié au Journal des lois le 12 octobre 2021 (point 1852), se lit comme suit<sup>9</sup> :

« 1. Dans la mesure où l'Union européenne, fondée par des États égaux et souverains, crée « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », dont l'intégration, fondée sur le droit de l'Union européenne et l'interprétation de ce dernier par la Cour de justice de l'Union européenne, l'article premier, premier et second alinéas, combiné avec l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne (...), représente « une nouvelle étape » où :

a) les autorités de l'Union européenne agissent en dehors de la sphère des compétences que la République de Pologne leur a conférées par traité,

b) la Constitution n'est pas la loi suprême de la République de Pologne, dont l'application et la force obligatoire l'emportent sur celles des autres normes,

c) la République de Pologne ne peut fonctionner comme un État souverain et démocratique.

Il est ainsi incompatible avec l'article 2, l'article 8 et l'article 90 § 1 de la Constitution.

2. Aux fins de garantir une protection juridique effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union européenne, l'article 19 § 1, second alinéa, du traité sur l'Union européenne rend les juridictions nationales (juridictions ordinaires, juridictions administratives, juridictions militaires, Cour suprême) compétentes :

a) pour contourner les dispositions de la Constitution dans le cadre de leurs décisions, et dans cette mesure il est incompatible avec l'article 2, l'article 7, l'article 8 § 1, l'article 90 § 1 et l'article 178 § 1 de la Constitution ;

b) pour fonder leurs décisions sur des dispositions qui, ayant été abrogées par la Diète et/ou jugées incompatibles avec la Constitution par la Cour constitutionnelle, n'ont pas force obligatoire, et dans cette mesure il est incompatible avec l'article 2, l'article 7, l'article 8 § 1, l'article 90 § 1, l'article 178 § 1 et l'article 190 § 1 de la Constitution.

3. Aux fins de garantir une protection juridique effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union européenne et d'assurer l'indépendance des juges, l'article 19 § 1, second alinéa, et l'article 2 du traité sur l'Union européenne rendent les juridictions nationales (juridictions ordinaires, juridictions administratives, juridictions militaires, Cour suprême) compétentes :

a) pour contrôler la légalité de la procédure de nomination des juges, y compris la légalité de l'acte par lequel le président de la République nomme un juge, et dans cette mesure ils sont incompatibles avec l'article 2, l'article 8 § 1, l'article 90 § 1 et l'article 179 combiné avec l'article 144 § 3 point 17) de la Constitution ;

b) pour contrôler la légalité des résolutions par lesquelles le Conseil national de la magistrature décide de soumettre au président de la République une proposition de nomination d'un juge, et dans cette mesure ils sont incompatibles avec l'article 2, l'article 8 § 1, l'article 90 § 1 et l'article 186 § 1 de la Constitution ;

c) pour se prononcer sur la défectuosité du processus de nomination d'un juge et, en conséquence, refuser de reconnaître le statut de juge à une personne nommée à la

---

<sup>8</sup> Deux juges joignirent à cet arrêt des opinions séparées.

<sup>9</sup> À la date de l'adoption du présent arrêt, les motifs de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'ont pas encore été publiés.

ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

fonction judiciaire conformément à l'article 179 de la Constitution, et dans cette mesure ils sont incompatibles avec l'article 2, l'article 8 § 1, l'article 90 § 1 et l'article 179 combiné avec l'article 144 § 3 point 17) de la Constitution. »

**j) L'arrêt n° K 6/21 du 24 novembre 2021**

98. Comme indiqué précédemment (paragraphe 27 ci-dessus), cet arrêt faisait suite à une requête que le procureur général, qui est également ministre de la Justice, avait introduite en vue de contester la constitutionnalité de l'article 6 § 1 de la Convention eu égard à l'arrêt que la Cour avait rendu dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (précité). Dans cette requête, le procureur général invitait la Cour constitutionnelle à formuler les conclusions suivantes :

« 1. Dans la mesure où le terme « tribunal » qui figure à la première phrase de l'article 6 § 1 de la [Convention] englobe la Cour constitutionnelle de la République de Pologne, cette disposition est incompatible avec les articles 2, 8 § 1, 10 § 2, 173 et 175 § 1 de la Constitution.

2. Dans la mesure où elle assimile la garantie qui en découle – selon laquelle 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 par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle – à la compétence qu'a la Cour constitutionnelle pour statuer sur la conformité hiérarchique des dispositions et actes normatifs énoncés dans la Constitution (...), et, de ce fait, permet de soumettre les procédures menées devant la Cour constitutionnelle aux exigences découlant de l'article 6 de la Convention, la première phrase de l'article 6 § 1 de la [Convention] est incompatible avec les articles 2, 8 § 1, 79 § 1, 122 §§ 3 et 4, 188 points 1)-3) et 5), et 193 de la Constitution.

3. Dans la mesure où elle permet à la Cour européenne des droits de l'homme de contrôler la légalité du processus d'élection des juges de la Cour constitutionnelle afin de déterminer si la Cour constitutionnelle est un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, la première phrase de l'article 6 § 1 de la [Convention] est incompatible avec les articles 2, 8 § 1, 89 § 1 point 3) et 194 § 1 de la Constitution. »

99. Le 24 novembre 2021, la Cour constitutionnelle, siégeant en une formation de cinq juges, tint audience dans cette affaire puis rendit son arrêt à l'unanimité. Les motifs de cet arrêt n'ont pas encore été publiés à la date de l'adoption du présent arrêt. Le dispositif de l'arrêt, en revanche, fut publié au Journal des lois le 26 novembre 2021 (point 2161). Il se lit comme suit :

« 1. Dans la mesure où le terme « tribunal » qui figure à la première phrase de l'article 6 § 1 de la [Convention] englobe la Cour constitutionnelle de la République de Pologne, cette disposition est incompatible avec l'article 173 combiné avec les articles 10 § 2, 175 § 1 et 8 § 1 de la Constitution de la République de Pologne.

2. Dans la mesure où elle rend la Cour européenne des droits de l'homme compétente pour contrôler la légalité de l'élection des juges de la Cour constitutionnelle, la première phrase de l'article 6 § 1 de la [Convention] visé au point 1 est incompatible avec l'article 194 § 1 combiné avec l'article 8 § 1 de la Constitution. »

Elle mit fin à la procédure pour le surplus de la requête.

## 2. La jurisprudence de la Cour suprême

### a) L'arrêt n° III PO 7/18 du 5 décembre 2019

100. Le 5 décembre 2019, la Cour suprême, siégeant en une formation de trois juges de la chambre du travail et des assurances sociales, rendit son arrêt dans la première des trois affaires pour lesquelles la CJUE avait été saisie d'une question préjudicielle – à laquelle elle avait répondu dans son arrêt du 19 novembre 2019 (affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, voir les paragraphes 150-152 ci-dessous). Elle annula la résolution négative que le CNM avait adoptée le 27 juillet 2018 concernant le maintien d'A.K. aux fonctions de juge de la Cour administrative suprême. Elle estima que dans sa formation au moment où elle se prononçait, le CNM n'était ni impartial ni indépendant des pouvoirs législatif et exécutif. Elle considéra en outre que la chambre disciplinaire ne répondait pas aux critères d'indépendance et d'impartialité d'un tribunal.

101. Sur la question de savoir si elle était compétente pour examiner la compatibilité entre le droit interne et le droit de l'Union européenne, la Cour suprême s'exprima comme suit<sup>10</sup> :

« 32. Il faut souligner que l'article 91 § 3 de la Constitution confère directement à la Cour suprême le pouvoir d'examiner la compatibilité avec le droit de l'Union européenne de lois telles que la loi sur la Cour suprême et la loi sur le CNM. Cette disposition implique directement, sans la moindre réserve ou restriction, que ce sont les lois qui doivent être compatibles avec le droit de l'Union européenne et la Convention, et non l'inverse. En vertu de la Constitution, la compétence pour apprécier la compatibilité entre les lois nationales et le droit de l'Union européenne n'appartient pas à la Cour constitutionnelle mais – et il s'agit là d'un préalable à l'adhésion à l'Union européenne – à n'importe quelle juridiction polonaise appelée à connaître d'une affaire traitant d'un sujet relevant du droit de l'Union européenne. »

102. La Cour suprême formula les observations suivantes quant à l'arrêt n° K 5/17 que la Cour constitutionnelle avait rendu le 20 juin 2017 (paragraphes 38-44 ci-dessus) :

« 33. Les considérations qui précèdent sont d'autant plus importantes au vu de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle relativement aux modalités régissant l'élection des membres du CNM (voir l'arrêt n° K 5/17 du 20 juin 2017 (...)). Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a remis en question la position qu'elle avait adoptée précédemment dans son arrêt n° K 25/07 du 18 juillet 2007 (...) et qui consistait à dire que les membres du CNM devaient être des juges élus par leurs pairs. En d'autres termes, alors que la Constitution n'avait subi aucune modification, la Cour constitutionnelle a non pas tant changé d'avis quant à la nomination au CNM (comparer les arrêts n°s 7 K 5/17 et K 25/07) que créé une divergence dans sa jurisprudence relative à des questions systémiques revêtant une importance fondamentale du point de vue de l'exercice du droit à un procès équitable inscrit dans la Constitution nationale et de l'exécution des obligations fondamentales des États membres de l'Union européenne considérée en tant qu'Union (communauté) de droit. Dans ces conditions, les deux arrêts de la Cour

---

<sup>10</sup> La traduction en anglais de cet arrêt est une adaptation par le greffe de la version disponible sur le site web de la Cour suprême.

constitutionnelle entrent de toute évidence en conflit l'un avec l'autre. L'interprétation livrée dans l'arrêt n° K 5/17 n'est pas étayée par la doctrine, qui voit dans cet arrêt la manifestation d'une crise constitutionnelle étant donné qu'il a été rendu par une formation dans laquelle siégeaient deux membres nommés pour occuper des postes de juges qui n'étaient pas vacants (...). Il convient également de tenir compte des informations qui relèvent du domaine public – notamment des déclarations que les membres en question de la Cour constitutionnelle ont faites à propos de divers cas montrant l'existence d'un rapport de dépendance ou de relations non officielles avec des personnalités politiques – et dont il ressort que la Cour constitutionnelle ne peut être considérée comme une juridiction présentant les garanties nécessaires d'indépendance dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles (article 195 de la Constitution). »

103. Sur les normes énoncées dans la décision préjudicielle de la CJUE, la Cour suprême s'exprima comme suit :

35. L'arrêt que la CJUE a rendu le 19 novembre 2019 établit une norme qui comprend une appréciation complète des garanties découlant du droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial. Cette appréciation se déroule en deux étapes : a) appréciation du degré d'indépendance dont jouit le CNM à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif dans l'exercice des responsabilités qui lui sont confiées par la législation nationale, en qualité d'organe investi de la mission de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges, étant donné que de l'indépendance du CNM dépend la capacité des juges qu'il sélectionne à satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux (arrêt rendu dans l'affaire C-585/18, §§ 139-140), et b) appréciation des circonstances dans lesquelles les nouveaux juges de la chambre disciplinaire de la Cour suprême ont été nommés et du rôle joué par le CNM à cet égard (*ibidem*, § 146) (...)

37. Pour faire suite aux recommandations formulées par la CJUE dans son arrêt n° C-585/18 du 19 novembre 2019, il convient tout d'abord de considérer la situation concernant le CNM. Cette appréciation ne nécessite pas une procédure de collecte de preuves ou d'observations ; pareille procédure dépasserait de toute façon le cadre de la compétence de la Cour suprême et ne consisterait qu'à examiner des positions qui sont déjà publiques et accessibles à toutes les parties à la procédure.

38. En ce qui concerne le CNM, l'arrêt rendu par la CJUE le 19 novembre 2019 commande d'examiner, premièrement, les circonstances objectives dans lesquelles cet organe a été formé, deuxièmement, le moyen par lequel ses membres ont été nommés, troisièmement, ses caractéristiques, et quatrièmement, la question de savoir si ces trois éléments sont de nature à faire naître dans l'esprit des justiciables des doutes légitimes quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs, en particulier d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif, et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent devant elle. »

104. La Cour suprême souligna également qu'elle était une juridiction de l'Union européenne investie de la mission d'exécuter les arrêts de la CJUE :

« 39. (...) [L]a Cour suprême déclare de manière catégorique (une fois encore) que, agissant en tant que juridiction de l'Union européenne dans le cadre de l'exécution de l'arrêt rendu par la CJUE le 19 novembre 2019, elle a pour tâche non pas d'examiner la constitutionnalité des dispositions de la loi sur le CNM telle qu'entrée en vigueur en 2018, mais la compatibilité de ces dispositions avec le droit de l'Union européenne. Elle est compétente pour procéder à pareil examen non seulement en vertu de la jurisprudence constante (arrêt n° C-81/05 rendu par la CJUE le 7 septembre 2006) mais aussi en vertu des pouvoirs sans équivoque qui lui sont conférés par la Constitution,

lesquels ne requièrent aucune interprétation complexe dans l'affaire en question. L'article 91 § 3 de la Constitution énonce clairement et sans aucune place pour le doute que « [l]orsqu'un traité ratifié par la République de Pologne et portant création d'une organisation internationale le stipule, le droit qu'il crée est directement applicable et prime en cas de conflit de lois. » En outre, c'est d'un examen judiciaire typique portant sur des faits et des dispositions de loi que relève l'examen de la question de savoir comment les dispositions applicables régissant le fonctionnement du Conseil et sa pratique dans l'exercice de fonctions à lui conférées par la Constitution et les dispositions du droit interne influent sur le respect par une juridiction formée avec sa participation des exigences d'indépendance et d'impartialité posées par le droit de l'Union européenne. Il convient de rappeler à nouveau que cet examen n'a aucun rapport avec la compétence conférée à la Cour constitutionnelle par la Constitution et la loi sur la Cour constitutionnelle. »

105. Le passage de l'arrêt de la Cour suprême concernant le nouveau CNM est ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

« 40. En ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le [nouveau] CNM a été créé, il convient de garder à l'esprit que le mandat des membres sortants du CNM, organe constitutionnel régi par l'article 187 § 3 de la Constitution, a été abrégé par l'effet de l'article 6 de la [loi modificative de 2017]. L'intention du législateur était de garantir par de nouvelles dispositions la conformité à la Constitution pour donner suite à l'arrêt du 20 juin 2017 (affaire n° K 5/17 (...)), dans lequel la Cour constitutionnelle avait conclu que les articles 11 §§ 2-4 et 13 § 3 de la loi sur le CNM étaient incompatibles avec la Constitution en ce qu'ils disposaient que le mandat des membres juges du CNM était individuel. À cet égard, la Cour suprême constate que « l'arrêt » susmentionné de la Cour constitutionnelle a été rendu par des juges dont certains avaient été élus au mépris de l'article 190 § 1 de la Constitution, ainsi que la Cour constitutionnelle l'avait déterminé dans ses arrêts du 16 décembre 2015 (arrêt n° K 34/15 (...)), du 9 mars 2016 (arrêt n° K 47/15 (...)) et du 11 août 2016 (arrêt n° K 39/16 (...)). En outre, l'argument de la Cour constitutionnelle concernant l'harmonisation du mandat des membres du CNM n'est pas défendable au regard de l'article 194 § 1 de la Constitution : cette disposition concerne le caractère individuel de l'élection des juges de la Cour constitutionnelle et non la question de savoir si leur mandat est individuel. L'un est certes fonction de l'autre, mais l'objectif de cette disposition était aussi de proscrire l'élection en bloc de juges [de la Cour constitutionnelle], ce qui justifie pleinement son libellé, différent de celui de l'article 187 § 3 de la Constitution (...). La Cour constitutionnelle a compris que l'élection des membres du CNM devait être alignée sur la législature de la Diète. Cela signifierait que l'article 187 § 3 de la Constitution aligne le mandat du CNM sur celui de la Diète, par analogie avec ce qui se fait pour le Tribunal d'État (*Trybunał Stanu*). Pareille position ne saurait valablement se justifier. Si le but avait été celui-là, l'article 187 § 3 de la Constitution aurait été libellé en des termes analogues à ceux de l'article 199 § 1. Or, les deux dispositions sont libellées différemment (« quatre ans » dans l'une, « la durée de la législature de la Diète » dans l'autre). Leur sens devrait donc être différent si l'on part du principe que la loi (ou dans le cas présent la Constitution) est rationnelle. Rien ne permet de dire qu'une telle différence puisse être justifiée par d'autres motifs. Par conséquent, il convient de considérer que l'interprétation systémique sur laquelle la Cour constitutionnelle a tenté de se fonder contredit ses conclusions (...) Les considérations qui précèdent conduisent à la conclusion que le législateur a mis fin au mandat des membres sortants du CNM sur le fondement d'un arrêt de la Cour constitutionnelle qui avait été rendu par une formation dont la

composition était contraire à la norme constitutionnelle découlant de la propre jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

41. Deuxièmement, il faut analyser le mode de nomination des membres du Conseil. (...) cette analyse devrait commencer par un bref rappel historique du mode d'élection des membres du CNM. La question de la création du CNM a déjà fait l'objet de débats de la part d'experts juridiques réunis à l'occasion de « tables rondes ». Dans un rapport, le sous-comité sur la réforme du droit et des juridictions a conclu que les juges seraient élus membres de cet organe [le CNM] par les assemblées générales des juridictions (...) La loi du 20 décembre 1989 sur le CNM (...) disposait que certains membres du Conseil seraient élus par la Diète parmi ses députés, d'autres par le Sénat parmi ses sénateurs et d'autres, enfin, par les assemblées générales des juges de tous les degrés de juridiction, parmi les juges. Ce mode d'élection des membres du Conseil était celui appliqué à la date d'entrée en vigueur de la Constitution du 2 avril 1997 (...), qui régissait en son article 186 le statut du CNM en tant qu'organe constitutionnel (...). Les décisions prises au cours d'une session du sous-comité pour les institutions chargées de la protection juridique et les organes chargés de l'administration de la justice (dont celle, par exemple, qui fut prise le 7 décembre 1994 dans le cadre du Comité constitutionnel de l'Assemblée nationale) revêtent une importance particulière lorsqu'elles portent sur les modalités d'élection des membres du Conseil, certains d'entre eux étant élus par les juges. L'intention de confier l'élection des membres juges du CNM exclusivement au corps judiciaire a été exprimée en particulier lors d'une session du Comité constitutionnel de l'Assemblée nationale le 13 novembre 1996 (...) et du débat qui a eu lieu au cours de la session du Comité constitutionnel le 5 septembre 1995 (...) Cette situation est corroborée par une déclaration conjointe, publiée par [le quotidien] *Rzeczpospolita* le 7 mars 2018, dans laquelle les professeurs A. Zoll<sup>11</sup> et A. Strzembosz<sup>12</sup> indiquaient que les notions présentées par Solidarność au cours des années 1980 avaient été intégrées dans la Constitution et que la pratique qui consistait à faire nommer les membres juges du CNM par leurs pairs semblait une évidence. A. Zoll et A. Strzembosz estimaient en effet que seule une représentation majoritaire du corps judiciaire au Conseil permettrait de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif. À l'époque déjà, ils estimaient que le CNM sous sa forme actuelle – c'est-à-dire dans sa nouvelle composition – n'avait ni les caractéristiques ni les compétences que la Constitution lui avait conférées, et que ses résolutions étaient donc invalides par nature (...)

42. Dans le cadre de la mise en application de ces notions constitutionnelles, la loi du 27 juillet 2001 sur le CNM (...) a maintenu le principe de l'élection des membres juges du Conseil par leurs pairs. La loi du 12 mai 2011 sur le CNM (dans sa version initiale (...)) a conservé elle aussi le même mode d'élection des membres du CNM (...) La composition du Conseil selon ces modalités était considérée comme une conséquence logique du rôle de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges dont le Conseil était investi (...)

43. La [loi modificative de 2017] a introduit une modification substantielle dans le mode d'élection des membres du CNM (...) Elle dispose en son article 1 § 1 que la Diète élit au Conseil quinze membres parmi les juges de la Cour suprême et des juridictions ordinaires, administratives et militaires, pour un mandat commun de quatre ans. Elle précise en outre que dans le cadre de cette élection, la Diète tient compte, dans la mesure du possible, de la nécessité que le Conseil représente les juges issus des différents types

---

<sup>11</sup> A Zoll a notamment exercé les fonctions de président de la Cour constitutionnelle et de Commissaire aux droits de l'homme.

<sup>12</sup> A Strzembosz a notamment exercé les fonctions de premier président de la Cour suprême.

et degrés de juridiction. Il convient de souligner ici que les dispositions de la Constitution n'ont pas été modifiées en ce qui concerne l'appartenance au CNM et les principes régissant la nomination des membres de cet organe. Cela signifie qu'une loi peut seulement modifier les modalités d'élection des membres juges par leurs pairs, et non introduire une procédure en vertu de laquelle les membres juges seraient élus par le législateur. La [loi modificative de 2017] adoptée conjointement avec la nouvelle loi sur la Cour suprême a introduit une procédure qui – en dépit de la longue tradition législative qui voulait qu'une partie des membres du Conseil fussent élus par les juges eux-mêmes et qui reflétait ainsi les dispositions de la Constitution régissant le statut et les compétences du Conseil et posant le principe de la séparation entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs – a conféré aux pouvoirs législatif et exécutif un quasi-monopole sur le processus de sélection des membres du CNM. Désormais, le législateur élit quinze membres juges, et de plus six autres membres du Conseil sont des parlementaires (quatre élus par la Diète et deux élus par le Sénat). Ce nouveau mode d'élection des quinze juges a conduit à une situation où ce sont les deux chambres du Parlement qui décident de la nomination de vingt et un des vingt-cinq membres du Conseil (soit 84 % de ses membres). En outre, le ministre de la Justice et un représentant du président de la République sont d'office membres du CNM. Ce sont donc vingt-trois des vingt-cinq membres du CNM qui sont en définitive désignés par d'autres pouvoirs que le pouvoir judiciaire. C'est ainsi que les principes de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire – principes énoncés à l'article 10 de la Constitution et représentant l'un des fondements de tout État démocratique régi par le principe de la prééminence du droit (article 2 de la Constitution) – se trouvent dévoyés.

44. Le Conseil est un organe constitutionnel. Le simple fait qu'il n'ait pas d'équivalent dans tous les États membres de l'Union européenne ne signifie pas qu'on puisse le constituer ou le modeler de manière arbitraire. En effet, le cadre réglementaire dont il relève a été fixé dans la Constitution, et le droit à un procès équitable consacré par les normes de l'Union européenne emporte d'autres restrictions. Le Conseil n'exerce pas un pouvoir judiciaire et (eu égard à sa composition) il ne s'agit pas non plus d'un organe d'autoadministration judiciaire. Il s'agit plutôt d'une instance hybride. Selon la doctrine, une interprétation littérale de la disposition constitutionnelle qui veut que le CNM compte « quinze membres élus parmi les juges » (article 187 § 2 point 2) de la Constitution) se révélerait anticonstitutionnelle si elle menait à la conclusion que les membres juges ne peuvent pas être élus par leurs pairs. En effet, cela signifierait que le processus d'interprétation de la norme constitutionnelle ne tient compte ni des tâches confiées au Conseil par la Constitution, notamment celle de préserver l'indépendance des juridictions et des juges (...), ni de l'article 173 [de la Constitution], en vertu duquel les cours et tribunaux exercent un pouvoir « indépendant et séparé des autres pouvoirs » (...)

106. Sur le processus de présentation des candidatures, les listes de soutien à des candidats et la non-divulgaration de ces listes, la Cour suprême s'exprima comme suit :

« 45. Dans l'exercice d'appréciation auquel elle se livre en application de l'interprétation juridiquement contraignante exprimée par la CJUE dans son arrêt du 19 novembre 2019, la Cour suprême attache de l'importance au processus de sélection des membres actuels du Conseil. Sur ce point en particulier, la question qui se pose concerne les listes de soutien qui ont apparemment été signées en faveur de candidats par des juges. À ce jour, il n'a pas été possible de vérifier si les nouveaux membres du Conseil avaient été régulièrement désignés comme candidats ni qui leur avait apporté un soutien. Les documents correspondants n'ont pas encore été rendus publics, alors que la Cour administrative suprême a ordonné leur divulgation dans son arrêt

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

n° OSK 4282/18 du 28 juin 2019 (...) Il est de notoriété publique que l'exécution de cet arrêt a été entravée par une décision que le président de l'Autorité de protection des données personnelles a rendue le 29 juillet 2019 à l'initiative de l'un des membres du CNM nouvellement constitué. Un organe judiciaire ayant pour mission de contrôler les autorités administratives s'est ainsi trouvé en pratique soumis au contrôle d'une autorité administrative. Le fait que l'arrêt de la Cour administrative suprême n'ait pas été exécuté étaye l'hypothèse selon laquelle la teneur des listes de soutien aux candidats aux fonctions de membre juge du CNM confirme l'existence d'un lien de dépendance entre ceux-ci et les pouvoirs législatif ou exécutif.

46. La Cour suprême constate en outre que chacun sait et que le public a été informé que des juges candidats au Conseil avaient été recommandés par des présidents de tribunal de district qui avaient eux-mêmes été nommés par le ministre de la Justice, que d'autres avaient été recommandés par des juges qui dépendaient (étaient les subordonnés) de candidats occupant des fonctions de direction dans des juridictions supérieures, que d'autres encore avaient été recommandés par le plénipotentiaire de l'Institut de la magistrature au ministère de la Justice, et, enfin et surtout, que certaines candidatures avaient été proposées par des membres de la famille des intéressés, que des candidats avaient recommandé d'autres candidats, et que certains des membres élus au Conseil nouvellement constitué étaient des employés du ministère de la Justice. L'ensemble de ces faits prouve que la majorité des candidatures aux postes de membres juges du CNM avaient pour origine la branche exécutive du pouvoir – agissant par le biais de ses subordonnés directs ou indirects. Au vu des circonstances dans lesquelles le processus d'élection des membres du Conseil actuellement en exercice s'est déroulé, il est légitime que le public ait des doutes quant à l'indépendance du Conseil vis-à-vis du pouvoir exécutif.

47. La Cour suprême observe de surcroît que des personnes qui avaient apporté leur soutien à des candidats se sont rétractées pendant la période de présentation des candidatures, et qu'un membre au moins du CNM nouvellement constitué a soutenu sa propre candidature (...)

48. Ces circonstances vont à l'encontre de la notion de représentativité du Conseil énoncée à l'article 187 § 2 de la Constitution (...) »

107. La Cour suprême parvint à la conclusion suivante :

« 60. À l'issue d'une appréciation globale de l'ensemble des circonstances énoncées ci-dessus, la Cour suprême conclut qu'à ce jour, le CNM dans sa composition actuelle ne présente pas de garanties suffisantes d'indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif dans la procédure de nomination des juges. »

### **b) La résolution n° I NOZP 3/19 du 8 janvier 2020**

108. Le 8 janvier 2020, la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, siégeant en une formation composée de sept juges, rendit une résolution en réponse à une question juridique dont une formation de trois juges l'avait saisie dans le cadre d'un recours que des candidats malheureux à un poste de juge à la cour d'appel avaient introduit pour contester, d'une part, la résolution du CNM nouvellement constitué portant proposition d'un autre candidat pour ce poste, et, d'autre part, le statut du CNM. Elle s'exprima comme suit :



« 1. Lorsqu'elle examine un recours contre une résolution du CNM portant proposition au président de la République de Pologne d'un candidat à un poste de juge, la Cour suprême, dans la limite des moyens présentés devant elle, recherche si le CNM est un organe indépendant à la lumière des critères posés par la CJUE dans son arrêt du 19 novembre 2019 (*A.K. et autres c. Cour suprême*, affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, §§ 139 à 144).

2. Dans les limites du recours introduit devant elle, la Cour suprême annule une résolution du CNM portant proposition au président de la République de Pologne d'un candidat à un poste de juge si le requérant démontre que le défaut d'indépendance du CNM a influé sur la teneur de cette résolution ou – compte tenu de l'interdiction, posée par la Constitution, de contrôler l'effectivité de l'acte constitutionnel de nomination d'un juge et de la relation constitutionnelle qui en découle – qu'est constituée la circonstance visée au paragraphe 125 de l'arrêt cité au point 1 ou la conjonction des circonstances visées aux paragraphes 147 à 151 du même arrêt, en présence desquelles on peut conclure qu'une formation comprenant un juge ainsi nommé ne serait ni indépendante ni impartiale. »

**c) Les décisions n<sup>os</sup> III PO 8/18 et III PO 9/18 du 15 janvier 2020**

109. Le 15 janvier 2020, la chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême rendit deux décisions dans les deux autres affaires pour lesquelles la CJUE avait été saisie d'une demande de décision préjudicielle. Dans ces affaires, deux juges de la Cour suprême contestaient leur mise à la retraite consécutive à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la Cour suprême, qui prévoyait un abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême alors en exercice. Considérant que la chambre disciplinaire n'était pas compétente pour en connaître, elle décida de ne pas renvoyer ces affaires devant elle mais devant le tribunal de district. Dans les deux décisions, elle souscrivit aux constats formulés par la formation qui avait rendu l'arrêt du 5 décembre 2019 concernant le statut du CNM nouvellement constitué et de la chambre disciplinaire (paragraphe 100 ci-dessus).

**d) La résolution conjointe de la chambre civile, de la chambre pénale et de la chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême, adoptée le 23 janvier 2020 (n<sup>o</sup> BSA I-4110-1/20)**

110. Eu égard à l'arrêt rendu par la Cour suprême le 5 décembre 2019 et à la résolution adoptée par sa chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques le 8 janvier 2020, le premier président de la Cour suprême demanda à la chambre civile, la chambre pénale et la chambre du travail et des assurances sociales de rendre une résolution conjointe en vue de résoudre les divergences de jurisprudence de la haute juridiction relativement à l'arrêt de la CJUE en date du 19 novembre 2019. La demande portait sur la question juridique de savoir si la présence, dans une formation d'une juridiction ordinaire ou de la Cour suprême, d'une personne nommée à des fonctions de juge par le président de la République sur proposition du CNM tel que constitué en application de la loi modificative de 2017 emportait violation de

l'article 45 § 1 de la Constitution, de l'article 6 § 1 de la Convention ou de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

111. Le 23 janvier 2020, la Cour suprême, siégeant en une formation réunissant la chambre civile, la chambre pénale et la chambre du travail et des assurances sociales (cinquante-neuf juges), rendit une résolution conjointe<sup>13</sup>. Elles précisèrent que ce faisant, elles exécutaient l'arrêt de la CJUE en date du 19 novembre 2019. Elle formula les conclusions suivantes<sup>14</sup> :

« 1. La présence dans une formation de jugement d'une personne nommée aux fonctions de juge de la Cour suprême sur proposition du CNM constitué en vertu de la [loi modificative de 2017] est également un motif devant faire conclure que la formation est irrégulièrement constituée au sens de l'article 439 § 1 point 2) du code de procédure pénale et incompatible avec les dispositions légales au sens de l'article 379 § 4 du code de procédure civile.

2. De même, une formation de jugement est irrégulièrement constituée au sens de l'article 439 § 1 point 2) du code de procédure pénale et incompatible avec les dispositions légales au sens de l'article 379 § 4 du code de procédure civile lorsqu'elle comprend une personne nommée aux fonctions de juge ordinaire ou militaire sur recommandation du CNM constitué en vertu de la [loi modificative de 2017] si la défaillance dont est entaché le processus de nomination aboutit, dans certains cas spécifiques, à une violation des garanties d'indépendance et d'impartialité au sens des articles 45 § 1 de la Constitution de la République de Pologne, 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 6 § 1 de la [Convention].

3. L'interprétation qui est faite aux points 1 et 2 ci-dessus des articles 439 § 1 point 2) du code de procédure pénale et 379 § 4 du code de procédure civile ne s'applique ni aux décisions antérieures à la date de la présente résolution, ni aux décisions qui seront rendues dans les procédures actuellement pendantes en vertu du code de procédure pénale devant une formation de jugement déjà constituée à la date [de la présente résolution].

4. Le point 1 [ci-dessus] s'applique aux décisions rendues par une formation comprenant des juges nommés à la chambre disciplinaire de la Cour suprême en vertu de la loi du 8 décembre 2017 sur la Cour suprême (...) quelle que soit la date de leur adoption. »

112. Le passage pertinent de la motivation de la résolution se lit comme suit :

« 31. L'analyse de l'article 179 de la Constitution montre que le président de la République ne nomme pas juge n'importe qui, en appréciant à sa seule discrétion les qualifications du candidat et sa capacité à s'acquitter de ses fonctions : il exerce ce pouvoir sur proposition du CNM. Une proposition du CNM est donc une condition *sine qua non* d'une nomination effective. En outre, une requête concernant une nomination à des fonctions judiciaires ne peut être introduite que par un organe agissant en qualité de Conseil national de la magistrature non seulement de manière nominale mais aussi eu égard à la procédure de nomination de ses membres et aux conditions dans lesquelles

---

<sup>13</sup> Six juges joignirent à cette résolution des opinions séparées.

<sup>14</sup> La traduction en anglais de cette résolution est une adaptation par le greffe de la version disponible sur le site web de la Cour suprême.

il exerce ses pouvoirs (décision n° 1 Kpt 1/08 de la Cour constitutionnelle, 23 juin 2008).

La [loi modificative de 2017] a eu pour conséquence la cessation du mandat des membres du CNM visés à l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution, élus en vertu des dispositions antérieures. L'abrègement du mandat des juges qui siégeaient au Conseil national de la magistrature à la date d'entrée en vigueur de la loi modificative a été justifié par la nécessité d'instaurer un mandat commun pour tous les membres du CNM. Or la loi modificative permet l'expiration anticipée du mandat de quatre ans des membres du CNM (articles 11e §§ 1 et 3 et 14 § 1 de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature [telle que modifiée]), ce qui est contraire à l'article 187 § 3 de la Constitution. Partant, l'argument avancé pour justifier cette modification était faux, et il a été mis fin au mandat des membres du CNM pour d'autres motifs.

La Diète a élu de nouveaux membres au CNM en vertu de la loi modificative de 2017, ce qui était contraire à l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution. Le fait d'avoir contesté sur la base de cette disposition la règle de l'élection des membres juges du CNM par leurs pairs ne permet pas de désigner une autorité publique chargée de les élire. La Constitution n'établit pas une présomption de compétence en faveur du Parlement. Consécutivement à [la loi modificative de 2017], la Diète a élu au Conseil quinze juges pour un mandat commun de quatre ans (article 9a § 1 de [la loi sur le CNM telle que modifiée par la loi modificative de 2017]). Malgré l'exigence posée à l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution, il n'y a parmi ces quinze membres aucun juge de la Cour suprême.

La procédure d'élection des juges au CNM fixée par [la loi modificative de 2017] a pour conséquence que le pouvoir judiciaire n'exerce plus aucun contrôle sur la composition du CNM ni, dès lors, indirectement – du fait de la modification d'autres dispositions systémiques – sur les candidatures proposées au président pour nomination à des fonctions de juge au sein des juridictions ordinaires, des juridictions militaires, de la Cour suprême et des juridictions administratives. Le CNM est dominé par des personnes qui ont bénéficié d'une nomination politique par la majorité à la Diète. Depuis l'élection par la Diète de quinze juges au CNM, ce ne sont pas moins de vingt et un membres, sur les vingt-cinq que compte cet organe, qui ont bénéficié d'une nomination politique par les deux chambres du Parlement. Depuis l'élection de juges au CNM [par la Diète], les membres juges du CNM ne représentent plus ni les juges de la Cour suprême, ni les juges des juridictions ordinaires, administratives et militaires, ce qu'exige pourtant l'article 187 § 1 point 2) de la Constitution. Les juges qui siègent au CNM en conséquence d'une nomination politique n'ont aucune légitimité pour représenter le corps judiciaire, tâche qui devrait être confiée à des personnes légitimes et indépendantes de toute influence politique. Le rôle de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges dont le CNM est investi s'en trouve fortement affaibli.

Les dispositions relatives à l'élection des membres juges du CNM qui figurent dans la [loi modificative de 2017] sont incompatibles avec le principe de la séparation et l'équilibre des pouvoirs (article 10 § 1 de la Constitution), ainsi qu'avec ceux de la séparation et de l'indépendance des juridictions (article 173 de la Constitution) et de l'indépendance des juges (article 178 de la Constitution). Le principe de la séparation de la branche judiciaire du pouvoir revêt une importance cruciale dans ce contexte. En vertu de ce principe, qui repose sur celui de la séparation et l'équilibre des pouvoirs, les pouvoirs législatif et exécutif ne peuvent s'ingérer dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire que dans la mesure autorisée par la Constitution, c'est-à-dire lorsque la Constitution le prévoit expressément. En ce qui concerne le CNM, le principe de séparation implique que le législatif et l'exécutif ne peuvent influencer sur la composition

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

et le fonctionnement du Conseil que dans la mesure expressément prévue par la Constitution (article 187 § 1 points 1) *in fine*, 3) et 4)). En conséquence, lorsqu'il définit la structure organisationnelle, le champ d'activité et les procédures de travail du CNM (article 187 § 4 de la Constitution), le législateur ne peut s'arroger le pouvoir – non prévu par la Constitution – d'élire les membres juges du CNM, car l'étendue de son pouvoir de nomination des membres du CNM a été définie dans la Constitution (article 187 § 1 point 3)).

De ce fait, l'abrégement du mandat des anciens membres du CNM et l'élection de nouveaux membres sur le fondement de la [loi modificative de 2017] soulève de sérieux doutes quant à la conformité de cette mesure avec l'article 187 §§ 1 et 3 de la Constitution et, partant, quant à la légalité du CNM et des procédures de nomination de candidats à des postes de juge auxquelles celui-ci participe. »

113. Sur la question des listes de soutien aux candidats au CNM, la Cour suprême s'exprima comme suit :

« 32. (...) les listes de soutien présentées par les juges se portant candidats au CNM devaient être signées non pas par n'importe qui, mais par des juges (...). Une demande d'information concernant les personnes qui avaient signé les listes de soutien aux juges candidats au CNM a été présentée au président de la chancellerie de la Diète et au président de la Diète conformément aux règles régissant l'accès aux informations publiques. Alors qu'elle avait été jugée légitime par un arrêt juridiquement contraignant (arrêt n° I OSK 4282/18, 28 juin 2019) de la Cour administrative suprême, qui avait rejeté un pourvoi en cassation formé par le président de la chancellerie de la Diète contre un arrêt annulant la partie d'une décision qui concernait le refus de divulguer ces informations, le président de la chancellerie de la Diète et le président de la Diète l'ont ignorée. Ils ont ainsi refusé de se soumettre à cet arrêt juridiquement contraignant. La situation n'a pas évolué à ce jour (...)

Dans une déclaration publique, le juge M.N., nommé membre du CNM, a dit avoir signé sa propre liste de soutien. Dans une autre déclaration publique, quatre juges ont dit que le juge M.N. avait utilisé pour se présenter comme candidat au CNM des soutiens qui lui avaient été retirés. Ils ont indiqué que ces retraits étaient intervenus bien avant que la liste ne fût confirmée et utilisée pour le vote, et que le président de la Diète avait été informé en amont de la situation (le 25 janvier 2018) (...). Si des candidats au CNM ont réellement signé les listes de soutien d'autres candidats et réciproquement, il y a là un élément révélateur du niveau d'approbation des membres du CNM au sein du corps judiciaire. »

114. Sur la question de l'exercice par le président de la République de son pouvoir de nomination des juges, l'arrêt de la Cour suprême se lit ainsi dans ses parties pertinentes :

« 36. En vertu de l'article 7 de la Constitution, les organes d'autorité publique agissent en vertu et dans les limites du droit, autrement dit sur le seul fondement des pouvoirs conférés par la loi, qui rend leurs actions légitimes. Cette disposition s'applique aussi au président de la République, ses actes officiels n'étant pas exclus du champ d'application de l'article 7 de la Constitution (...)

Si le président nomme les juges, il ne le fait pas à n'importe quel moment ni comme il l'entend, mais sur proposition du CNM. Il ne peut nommer aucun juge dont le CNM n'aurait pas proposé le nom (voir la décision n° 1 Kpt 1/08 rendue le 23 juin 2008 par la Cour constitutionnelle).

Les conditions minimales d'exercice par le président de la République du pouvoir en question commandent donc que la nomination ait pour origine la démarche d'un organe dûment constitué et nommé ayant le statut de CNM. Or, depuis l'entrée en vigueur de la [loi modificative de 2017] et de la loi de 2017 sur la Cour suprême, le CNM n'est plus dûment constitué en vertu de la Constitution. Partant, il ne peut exercer ses pouvoirs, et le président de la République aurait dû en faire le constat avant d'exercer sa prérogative de nomination. Les personnes figurant sur des listes de recommandation établies dans le cadre d'une procédure de nomination à des fonctions judiciaires défailante ne peuvent être considérées comme des candidats dûment proposés au président de la République que celui-ci est compétent pour nommer.

Même à supposer que la remise de lettres de nomination à ces personnes les rende formellement titulaires d'un poste de juge, il faudrait déterminer si, et dans quelle mesure, lesdites personnes peuvent exercer des fonctions judiciaires sans qu'il soit porté atteinte à l'exigence d'impartialité et d'indépendance des cours de justice. »

115. La Cour suprême formula ensuite les observations suivantes quant à l'existence d'une influence politique sur l'élection des membres du CNM :

« 38. La procédure suivie pour nommer une personne à un poste de juge a des conséquences particulières sur la question de savoir si la juridiction dans laquelle celle-ci siègera pourra être considérée comme un tribunal impartial et indépendant dans une affaire donnée (...)

Dans ce contexte, il convient de noter que selon la déclaration officielle que le ministre de la Justice a faite le 15 janvier 2020 devant le Sénat de la République de Pologne dans le cadre de la procédure législative, le mode de sélection des membres du CNM a été fixé de manière à ce que cette instance soit composée de personnes loyales à la majorité parlementaire (c'est-à-dire au groupe politique représenté par le ministre de la Justice) : « *chaque groupe a pu proposer des juges dont il assumait la responsabilité. Nous avons proposé des juges dont nous pensions qu'ils seraient disposés à coopérer à la mise en œuvre de la réforme judiciaire* » – transcription de la troisième séance de la dixième législature du Sénat de la République de Pologne, 15 janvier 2020).

Par conséquent, les choix opérés par le Conseil manquent structurellement d'indépendance vis-à-vis des intérêts politiques, ce qui a un impact sur la réalisation des critères objectifs d'impartialité et d'indépendance des personnes nommées à des fonctions de juge sur proposition du CNM. En d'autres termes, le fait que le CNM ait été politisé signifie qu'il est très probable que les candidatures aux postes de juges seront départagées non pas sur la base des qualités des candidats mais en fonction de leurs loyautés politiques ou du soutien qu'ils apportent ou non à la réforme du système judiciaire qui a été engagée par la majorité parlementaire au mépris de la Constitution. D'un point de vue systémique, cette situation rend sujette à caution l'impartialité des personnes ainsi nommées. Le défaut d'indépendance réside essentiellement dans une subordination aux autorités politiques, et en particulier au pouvoir exécutif, des décisions prises par cet organe (...)

116. Sur le défaut d'indépendance du CNM, la Cour suprême formula les conclusions suivantes :

« 42. (...) La formation de la Cour suprême qui adopte la présente résolution partage pleinement la position que la Cour suprême a exposée dans son arrêt du 5 décembre 2019 (n° III PO 7/18), à savoir que le CNM, tel qu'il est composé, n'est pas un organe indépendant mais un organe directement subordonné aux autorités politiques. En

conséquence, les procédures de nomination à des postes de juge qui sont menées par le CNM sont et seront défailtantes, et sources de doutes profonds quant aux raisons ayant motivé les propositions de nomination de différentes personnes à des postes de juge (...)

La [conclusion] qui précède est sans lien avec les doutes qui concernent la constitutionnalité de l'élection de certains membres [juges] du CNM. Cette question n'a pas été soumise à l'interprétation de la Cour suprême – cela étant, il est raisonnable d'affirmer que le fonctionnement actuel du CNM résulte du fait qu'il a été dérogé pour l'élection de certains membres du Conseil aux exigences posées par la Constitution. »

### *3. La jurisprudence de la Cour administrative suprême*

117. Consécutivement à l'arrêt rendu par la CJUE le 2 mars 2021 (paragraphe 155-156 ci-dessous), la Cour administrative suprême statua le 6 mai 2021 dans cinq affaires (arrêts n<sup>os</sup> II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 et II GOK 7/18) portant sur des recours introduits par des justiciables qui contestaient des résolutions par lesquelles le CNM avait décidé de proposer au président de la République de nommer à des postes de juge au sein des chambres civile et pénale de la Cour suprême d'autres candidats qu'eux. Elle annula les résolutions litigieuses du CNM, tant en leur partie concernant la recommandation d'autres candidats qu'en leur partie concernant le refus de proposer la nomination des requérants. Dans les cinq affaires, elle suivit le même raisonnement.

118. En particulier, dans l'arrêt n<sup>o</sup> II GOK 2/18, elle considéra que le CNM tel qu'il était alors composé n'offrait pas dans l'exercice des fonctions qui lui avaient été confiées des garanties suffisantes d'indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif. Elle fonda cette conclusion sur les éléments énoncés par la CJUE dans son arrêt du 2 mars 2021 (paragraphe 131-132) et son arrêt du 19 novembre 2019 (paragraphe 143-144), à savoir, premièrement, le fait que le CNM nouvellement composé avait été mis en place moyennant la cessation prématurée du mandat de quatre ans des membres qui composaient jusqu'alors cet organe, deuxièmement, le fait que, alors que les quinze membres du CNM élus parmi les juges l'étaient auparavant par leurs pairs magistrats, ils l'étaient désormais par une branche du pouvoir législatif, troisièmement, l'existence éventuelle d'irrégularités qui auraient pu entacher le processus de nomination de certains membres du CNM dans sa nouvelle composition, et, quatrièmement, la manière dont cet organe s'acquittait de sa mission constitutionnelle de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges. Elle précisa, comme la CJUE l'avait fait dans les arrêts mentionnés, que si, pris isolément, ces différents éléments n'auraient pas nécessairement conduit à cette conclusion, leur combinaison, ajoutée aux circonstances dans lesquelles le nouveau CNM avait été constitué, pouvait faire douter de son indépendance.

119. Les extraits pertinents de l'arrêt n<sup>o</sup> II GOK 2/18 de la Cour administrative suprême se lisent comme suit :

« 7.6. (...) Les arrêts de la CJUE des 2 mars 2021 et 19 novembre 2019 ayant été rendus dans un cadre juridique identique (...), l'appréciation de l'importance des critères pertinents aux fins de l'évaluation de l'indépendance du CNM devait tenir compte des circonstances et faits de notoriété publique ayant entouré la création du CNM dans sa nouvelle composition et ses activités, et notamment des sources qui avaient permis de prendre connaissance de ces faits et circonstances sur lesquels reposaient les constats que la Cour suprême avait formulés dans son arrêt n° III PO 7/18 du 5 décembre 2019. La Cour administrative suprême fait siens l'intégralité de ces constats (paragraphe 40-60 de l'arrêt de la Cour suprême).

La Cour administrative suprême souscrit en outre pleinement et sans réserve à l'appréciation qui a été faite de l'importance de ces faits et circonstances aux fins de l'évaluation de l'indépendance du CNM (...) Elle [l'appréciation] confirme l'affirmation selon laquelle dans sa composition actuelle, le CNM n'offre pas dans la procédure de nomination des juges de garanties suffisantes d'indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif.

À cet égard, il est également important de souligner l'importance que revêt le fait que le CNM compte dans sa composition actuelle quatorze représentants des juges des juridictions ordinaires et aucun juge de la Cour suprême ou de juridictions administratives, contrairement à ce que l'article 187 § 2 de la Constitution exige de manière catégorique, ce qui exclut donc que cette exigence puisse être respectée dans toute la mesure du possible ainsi que le prévoit l'article 9a de la loi sur le CNM.

En outre, parmi les membres [juges] du CNM [dans sa composition actuelle], c'est-à-dire parmi les juges de juridictions ordinaires (...), on compte (et on comptait certainement le jour de l'adoption de la résolution soumise à examen dans la présente affaire) des présidents et des vice-présidents de juridictions ordinaires que le pouvoir exécutif a nommés en lieu et place de ceux qu'il avait précédemment remerciés. Il s'ensuit que ces membres du Conseil sont d'un point de vue strictement fonctionnel subordonnés au pouvoir exécutif, lequel est représenté au Conseil par le ministre de la Justice, ce qui confère également à cette subordination une nature institutionnelle. (...)

Par conséquent, une partie du pouvoir exécutif, mais aussi du pouvoir législatif – compte tenu de la fusion particulière entre ces deux pouvoirs qui résulte de la logique du système de gouvernement adopté – et donc de pouvoirs qui sont politiques par nature, voient leur importance et leur influence largement renforcées dans un organe dont la mission première est d'être le gardien de l'indépendance des juridictions et des juges.

Cette conclusion peut et doit aussi être tirée du fait que vingt-trois des vingt-cinq membres du CNM sont choisis par d'autres pouvoirs que le pouvoir judiciaire. Dans le même temps, force est de constater que les règles régissant l'élection de quinze juges au CNM par la Diète sont loin de respecter le principe de la représentativité, puisque non seulement les juges en question sont élus par la première chambre du Parlement (la Diète) mais encore ils peuvent être élus – indépendamment du fait qu'ils peuvent être choisis parmi des candidats soutenus par un groupe de deux mille citoyens (...) – parmi des candidats soutenus par un groupe de vingt-cinq juges non retraités. Or pareil critère quantitatif ne constitue pas un moyen fiable d'évaluer la représentativité d'un candidat, en particulier au regard du nombre de juges en exercice d'une part et, d'autre part et surtout, de la manière dont on vérifie si le critère en question a bien été respecté. Il est en effet possible qu'un juge soutienne sa propre candidature, que plusieurs candidats se soutiennent mutuellement ou même, à l'extrême, qu'un soutien ayant (dans les faits) été retiré par le juge qui l'avait donné soit néanmoins utilisé à l'appui de (...) la candidature.

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

Il y a donc derrièrè les règles et procédures de sélection des membres du CNM une intention claire de soumettre cet organe à une sorte de contrôle du pouvoir exécutif, et donc de la majorité parlementaire, ce qui, eu égard à la procédure de sélection des membres du CNM et à la majorité requise dans ce cadre, ainsi qu'au fait que le Conseil se trouve dans une situation de subordination fonctionnelle et institutionnelle, renforce encore l'importance du facteur de loyauté (politique) des candidats vis-à-vis de l'entité chargée de procéder à l'élection. Cette analyse est confirmée par la (...) teneur de la déclaration [du ministre de la Justice] consignée dans la transcription de la troisième séance de la dixième législature du Sénat qui s'est tenue le 15 janvier 2020. – « *chaque groupe a pu proposer des juges dont il assumait la responsabilité. Nous avons proposé des juges dont nous pensions qu'ils seraient disposés à coopérer à la mise en œuvre de la réforme judiciaire.* »

La composition du CNM selon les règles et procédures ainsi définies anéantit donc toute possibilité pour cet organe de s'acquitter de manière effective de sa fonction fondamentale, qui consiste à préserver l'indépendance des juridictions et des juges.

(...) En outre, aucun avis (...) exprimé par le CNM n'est de nature à montrer que cet organe constitutionnel chargé de préserver l'indépendance des juridictions et des juges respecte la position des institutions et organes nationaux et européens quant à l'importance du principe de l'indépendance des juridictions et des juges dans des situations qui révèlent manifestement directement qu'il leur est porté une atteinte grave, ou qu'il s'oppose à pareilles situations, en particulier à des actions méconnaissant les conséquences juridiques de l'ordonnance qui a été rendue par la Cour de justice le 8 avril 2020 dans l'affaire C-791/19 R. Le fait que l'adhésion du CNM au Réseau européen des conseils de la justice ait été suspendue en septembre 2018 est aussi, indéniablement, une preuve de l'abdication du CNM à cet égard – son attitude demeurant clairement incompatible avec les obligations et les fonctions que lui confère la Constitution. (...)

À la lumière des arguments qui précèdent, il est donc raisonnable de conclure que dans sa composition actuelle, le CNM n'offre pas dans la procédure de nomination des juges de garanties suffisantes d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif. Son degré de dépendance vis-à-vis de ces pouvoirs dans l'accomplissement des missions dont il est investi est, au contraire, si élevé qu'il ne peut être ignoré dans l'appréciation de la question de savoir si les juges qu'il sélectionne répondent aux critères objectifs (...) d'indépendance et d'impartialité posés par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. »

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX

### A. La Convention de Vienne sur le droit des traités

120. L'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités est ainsi libellé dans ses passages pertinents en l'espèce :

#### « Droit interne et respect des traités

Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. (...) »



## **B. La Cour permanente de justice internationale**

121. Dans son avis consultatif du 4 février 1932 sur le traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig (CPIJ, Série A/B, fascicule n° 44), la Cour permanente de justice internationale s'est exprimée notamment comme suit :

« [62] Il faut observer, cependant, que si, d'une part, d'après les principes généralement admis, un État ne peut, vis-à-vis d'un autre État, se prévaloir des dispositions constitutionnelles de ce dernier, mais seulement du droit international et des engagements internationaux valablement contractés, d'autre part et inversement, un État ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre État sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur. (...) »

## **C. L'Organisation des Nations unies**

122. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, M. Diego García-Sayán, a effectué une visite officielle en Pologne du 23 au 27 octobre 2017. Son rapport du 5 avril 2018 sur cette mission renferme relativement au CNM les conclusions suivantes (traduction du greffé) :

« 68. (...) Selon la nouvelle procédure de sélection, vingt et un membres du Conseil seront désormais nommés par le pouvoir législatif, et un par le pouvoir exécutif. Le fait que les juges ne jouent plus un rôle décisif dans la nomination des quinze membres juges du Conseil met le nouveau mode d'élection en contradiction avec les normes mondiales et régionales pertinentes. À cet égard, le Rapporteur spécial note que même si le Conseil national de la magistrature n'est pas une autorité judiciaire en tant que telle et n'exerce pas de fonctions judiciaires, son rôle de gardien de l'indépendance de la justice en Pologne exige qu'il soit indépendant et impartial vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif (...) »

70. La nouvelle loi prévoit en outre la cessation du mandat de tous les membres juges du Conseil national de la magistrature en exercice au moment de l'élection des nouveaux membres. Cette cessation de mandat anticipée, décidée par le pouvoir législatif, constitue une atteinte supplémentaire à l'indépendance du Conseil et une violation des principes de la séparation des pouvoirs et de la sécurité du mandat. Couplée à la cessation anticipée du mandat de tous les membres juges du Conseil, la mise en œuvre de la nouvelle loi conduira à la création d'un « nouveau » Conseil national de la magistrature dominé par des membres nommés par la classe politique, au mépris des normes existantes d'indépendance du pouvoir judiciaire et de séparation des pouvoirs. »

123. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats a publié le 2 mai 2018 un rapport sur les « Conseils de la magistrature ». Il y a notamment formulé les recommandations suivantes :

« Création des conseils de la magistrature

92. Afin de garantir l'indépendance du conseil de la magistrature vis-à-vis de l'exécutif et du législatif et d'assurer l'autonomie effective de la magistrature, la création du conseil de la magistrature devrait être inscrite dans la Constitution, pour les

pays ayant une constitution écrite, ou dans la Loi fondamentale ou l'instrument constitutionnel équivalent, pour les autres pays. La Constitution ou la Loi fondamentale équivalente devrait comporter des dispositions détaillées concernant la création d'un tel organe, sa composition et ses fonctions, et garantir l'autonomie du conseil vis-à-vis du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. »

## **D. Le Conseil de l'Europe**

### *1. Le Comité des Ministres*

#### **a) La Recommandation CM/Rec (2010)12**

124. En ses parties pertinentes, l'annexe à la *Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, adoptée le 17 novembre 2010, se lit comme suit :

« *Chapitre I – Aspects généraux*

(...)

4. L'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble et elle constitue, en ce sens, un aspect fondamental de l'État de droit.

(...)

*Chapitre IV – Conseils de la justice*

26. Les conseils de la justice sont des instances indépendantes, établies par la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire.

27. Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.

(...)

*Chapitre VI – Statut du juge*

*Sélection et carrière*

(...)

46. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs.

47. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire (sous réserve des règles applicables aux conseils de la justice énoncées au chapitre IV) devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique. »

**b) Le plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire**

125. À la 1253<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, le 13 avril 2016, le Comité des Ministres a adopté le plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Les parties pertinentes de ce plan se lisent comme suit :

**« Ligne d'action 1**

**Protéger et renforcer la justice dans ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif**

**Action 1.1 Garantir l'indépendance et l'efficacité fonctionnelles des conseils de la justice ou d'autres organes appropriés de gouvernance judiciaire**

**Mesures correctives à prendre par les États membres**

Des mesures devraient être prises pour dépolitiser le processus d'élection ou de nomination des membres des conseils de la justice, lorsqu'ils existent, ou d'autres organes appropriés de gouvernance judiciaire. Ces membres ne devraient pas représenter de factions politiques, ni adopter des positions politiquement partisans dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne devraient pas non plus être soumis, ou susceptibles de l'être, à une influence politique, que ce soit du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.

Ces mesures pourraient prendre la forme de règles régissant le seuil de membres des organes judiciaires et les procédures d'élection par les pairs (au moins la moitié d'entre eux, les membres *ex officio* n'étant pas pris en compte pour l'établissement de ce seuil), ou le plafond de membres non judiciaires (et la manière dont ceux-ci sont élus ou choisis), tout en assurant une majorité de membres judiciaires, ou au moins la moitié d'entre eux, qui représente de surcroît tous les niveaux du système judiciaire ; de règles sur la durée minimale d'expérience judiciaire requise au préalable ; de règles prévoyant l'égalité des sexes et la représentation de la société dans son ensemble ; et de règles relatives aux qualités personnelles et à la probité.

Les membres n'ayant pas été nommés ou élus par l'ordre judiciaire ne devraient pas représenter les pouvoirs exécutif ou législatif mais être nommés *intuitu personae* et de plein droit. Il est souhaitable que la participation à un conseil de la justice ne soit pas ouverte à des personnes dont la fonction découle *de facto* d'une fonction ou position au sein du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.

Les règles régissant la composition des conseils de la justice ou d'autres organes appropriés de gouvernance judiciaire et la conduite des activités de ces derniers devraient être transparentes et prévisibles. Il en va de même pour le processus de sélection, de nomination et de promotion des juges. À cet égard, les règles visant à éviter une ingérence inadéquate du pouvoir exécutif ou législatif sont d'une importance particulière.

Les changements intervenant dans le cadre juridique régissant le fonctionnement des conseils de la justice ne devraient pas aboutir à la cessation anticipée des mandats de personnes élues en vertu des dispositions précédentes, sauf dans le cas où le changement du cadre juridique porte sur le renforcement de l'indépendance dans la composition du conseil. »

2. *L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

126. Dans sa résolution du 11 octobre 2017 sur les nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe (Résolution 2188 (2017)), l'Assemblée parlementaire s'est dite préoccupée par certains développements récents mettant en péril le respect de l'État de droit en Pologne et, en particulier, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs. Elle a appelé les autorités polonaises, à s'abstenir, notamment, de modifier la loi sur le Conseil national de la magistrature d'une manière qui modifierait la procédure de nomination de ses membres juges et établirait un contrôle politique sur le processus de nomination de ces membres. Elle les a également appelées à s'abstenir de mettre en œuvre des dispositions de loi qui mettraient fin au mandat des membres juges du Conseil.

127. Le 28 janvier 2020, l'Assemblée parlementaire a décidé d'ouvrir sa procédure de suivi à l'égard de la Pologne. Le même jour, elle a adopté la résolution (2316 (2020)) intitulée « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne », dans laquelle elle s'est exprimée ainsi :

« 7. L'Assemblée se félicite du soutien apporté par le Conseil de l'Europe pour veiller à ce que la réforme du système judiciaire en Pologne soit élaborée et mise en œuvre conformément aux normes européennes et aux principes de l'État de droit afin d'atteindre les objectifs énoncés. Elle note cependant que les autorités n'ont pas mis en œuvre ni respecté plusieurs recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du Conseil de l'Europe. (...) L'Assemblée invite donc les autorités à revoir le train de réformes du système judiciaire dans son ensemble et à modifier les lois et pratiques concernées en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne, en particulier :

(...)

7.2 la réforme du Conseil national de la magistrature, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait qu'au mépris des normes européennes de l'État de droit les 15 juges membres du Conseil national de la magistrature ne sont plus élus par leurs pairs mais par le Parlement polonais. Cette décision est contraire au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire. En conséquence, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe judiciaire autonome et indépendant. L'Assemblée demande donc instamment aux autorités de rétablir l'élection directe, par leurs pairs, des juges membres du Conseil national de la magistrature ; »

128. Le 26 janvier 2021, l'Assemblée parlementaire a adopté une résolution intitulée « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova » (Résolution 2359 (2021)). Rappelant les inquiétudes qu'elle avait exprimées dans sa Résolution 2316 (2020), elle a noté qu'« étant donné la composition actuelle du Conseil national de la magistrature et l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe autonome et indépendant des autorités législatives et exécutives ». Elle a également appelé

les autorités polonaises à prendre un certain nombre de mesures, et notamment à « revenir au précédent système d'élection des membres-juges du Conseil national de la magistrature ou [à] adopter une réforme de la justice qui assurerait de manière efficace son autonomie par rapport au pouvoir politique ».

3. *La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)*

129. Le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I : l'indépendance des juges), adopté par la Commission de Venise lors de sa 82<sup>e</sup> session plénière, tenue à Venise les 12 et 13 mars 2010 (CDL-AD (2010) 004), est libellé comme suit dans ses parties pertinentes :

« 32. En résumé, de l'avis de la Commission de Venise, il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Du fait de la richesse de la culture juridique en Europe, qui est précieuse et doit être préservée, il n'existe pas de modèle unique applicable à tous les pays. Tout en respectant la diversité des systèmes juridiques, la Commission de Venise recommande aux États qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un conseil de la magistrature indépendant ou un organe similaire. La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres. À l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs. »

130. Dans l'Avis sur les projets d'amendements à la loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie qu'elle a adopté lors de sa 94<sup>e</sup> session plénière, tenue à Venise les 8 et 9 mars 2013 (CDL-AD(2013)007), la Commission de Venise a examiné, entre autres points, la proposition de réforme du Conseil supérieur de la magistrature. En ses parties pertinentes, cet avis se lit comme suit :

**« V. Dispositions transitoires – dissolution de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature de Géorgie.**

67. Le paragraphe 2 de l'article 3 des amendements dispose que l'adoption de la loi met fin aux attributions des membres du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de celles du Président de la Cour suprême.

68. Pendant la visite, les auteurs de cette mesure ont expliqué à la délégation de la Commission de Venise qu'ils l'avaient proposée parce qu'ils considéraient que l'actuelle composition du Conseil supérieur de la magistrature laissait tellement à désirer que toute réforme sérieuse de l'appareil judiciaire impliquait le renouvellement complet du Conseil.

69. La Commission rappelle qu'une des principales fonctions des conseils judiciaires est de protéger les juges des influences politiques. Pour cette raison, il serait contradictoire d'autoriser le renouvellement complet d'un conseil judiciaire à la suite d'élections législatives.

70. Selon la loi organique, le mandat est de quatre ans. Cette durée ne semble pas avoir de base constitutionnelle. La loi en vigueur et les projets d'amendements dressent

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

la liste exhaustive des motifs pour lesquels il peut être mis fin au mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature avant échéance. Ces textes ne comportent ni règles prévoyant expressément qu'il peut être mis fin au mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature en cas de modification de la procédure de nomination, ni règles susceptibles d'être interprétées en ce sens.

71. La Commission de Venise est d'avis que lorsqu'il exerce son pouvoir législatif pour concevoir l'organisation et le fonctionnement futurs du système judiciaire, le parlement devrait se garder d'adopter des mesures qui pourraient compromettre la continuité du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

72. Révoquer de façon prématurée l'ensemble des membres du Conseil créerait un précédent sur la base duquel tout nouveau gouvernement ou parlement n'approuvant pas la composition du Conseil pourrait le dissoudre et le remplacer par un nouveau Conseil [note de bas de page omise]. Dans de nombreux cas, un tel changement, surtout s'il est effectué sans délai, donnerait à penser que l'intention est de peser sur les affaires en suspens devant le Conseil. La Commission a certes appris qu'il n'y avait pas d'affaires pendantes en Géorgie, pour autant tout changement de ce type doit être considéré avec préoccupation.

(...)

74. La Commission est consciente du dilemme auquel les autorités géorgiennes sont confrontées. Toutefois, même si la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature ne semble pas satisfaisante, elle recommande que les membres du Conseil achèvent leur mandat. Il semblerait néanmoins possible d'appliquer des mesures provisoires qui rapprocheraient la composition du Conseil de celle qui résulterait de la future méthode de nomination (...). »

131. En ses parties pertinentes, la Liste des critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise à sa 106<sup>e</sup> session plénière, tenue les 11 et 12 mars 2016 (CDL-AD(2016)007)<sup>15</sup>, se lit comme suit :

« 81. « Il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges ». La composition du conseil de la magistrature devrait « présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres » [note de bas de page omise]. C'est la meilleure façon de garantir que les décisions prises en matière de sélection et de carrière des juges sont indépendantes du gouvernement et de l'administration [note de bas de page omise]. Il peut toutefois y avoir d'autres façons admissibles de procéder aux nominations dans une justice indépendante.

82. Donner un rôle à l'exécutif n'est admissible que dans les pays où ce pouvoir est endigué par une culture et des traditions juridiques consolidées au fil du temps. L'implication du Parlement fait courir un risque de politisation [note de bas de page omise]. Un conseil formé uniquement de juges pourrait être perçu comme animé d'une volonté corporatiste de se protéger et de défendre ses intérêts. La composition du conseil de la magistrature doit prévenir la politisation et le corporatisme [note de bas de page omise], et rechercher un équilibre fonctionnel entre les membres juges et laïcs

---

<sup>15</sup> Approuvée par les Délégués des Ministres lors de leur 1263<sup>e</sup> réunion (6-7 septembre 2016), par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à sa 31<sup>e</sup> session (19-21 octobre 2016) et par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa 4<sup>e</sup> partie de session (11 octobre 2017).

[note de bas de page omise]. L'association d'autres pouvoirs gouvernementaux ne doit pas faire peser une menace ou des pressions indues sur les membres du conseil et l'ensemble de la justice [note de bas de page omise]. »

132. L'Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la justice, sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113<sup>e</sup> session plénière, tenue à Venise les 8 et 9 décembre 2017 (CDL-AD(2017)031), est libellé comme suit dans ses parties pertinentes :

« 17. Ces dernières décennies, de nombreuses démocraties nouvelles d'Europe ont créé des conseils de la justice : des organes mixtes ayant compétence en matière de nomination, de formation, de promotion et de discipline des juges. Leur fonction première est d'assurer la responsabilité de la justice tout en sauvegardant son indépendance [note de bas de page omise]. Leur composition exacte varie, mais le consensus est large sur le fait que leurs membres devraient être pour moitié au moins des juges élus par leurs pairs [note de bas de page omise]. La Commission de Venise rappelle la position qu'elle formule dans sa Liste des critères de l'État de droit, dans son rapport sur les nominations judiciaires et dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I : l'indépendance des juges) : « une partie importante ou la majorité des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs devrait être élue par les magistrats eux-mêmes » [note de bas de page omise].

18. Des membres non juges, élus par le Parlement ou nommés de quelque autre façon, représentent d'habitude la composante démocratique de ces conseils. Les membres juges, en revanche, sont élus par d'autres juges et n'ont donc pas d'affiliation politique étroite [note de bas de page omise]. La composition actuelle du Conseil national de la justice polonais est à cet égard en harmonie avec les normes généralement reconnues en Europe.

(...)

24. Quoi qu'il en soit, la proposition du Président s'écarte toujours des normes européennes (pour les pays possédant un conseil de la justice) puisque les 15 membres juges ne sont pas élus par leurs pairs, mais reçoivent leur mandat du Parlement. Sachant que six autres membres du Conseil sont des parlementaires, et que quatre autres siègent de droit ou sont nommés par le Président de la République (...), la réforme proposée conduira à ce que les candidats nommés par la classe politique dominante au sein du Conseil. Même si plusieurs « candidats de minorité » sont élus, leur élection par le Parlement accroîtra inévitablement l'influence des milieux politiques sur la composition du Conseil, ce qui aura aussi un impact sur son travail et politisera son approche.

(...)

## **2. Révocation anticipée des membres actuels du Conseil national de la justice**

28. L'article 6 du projet prévoit la révocation anticipée de tous les membres juges du Conseil national de la justice lorsque les nouveaux membres seront élus. Selon l'exposé des motifs [des autorités polonaises], cette mesure est nécessitée par l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 20 juin 2017 [note de bas de page omise], dans lequel le Tribunal dit en particulier que les membres juges du Conseil doivent tous avoir la même mandature. L'article 1 (nouvel article 9a, paragraphe 1) du projet du Président parle de la

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

« mandature commune » de tous les membres juges du Conseil. Cela voudrait dire que tous les juges commencent et terminent simultanément leur mandat, et que la composition du Conseil est entièrement renouvelée tous les quatre ans.

29. L'idée d'une mandature commune prête en soi à la critique. Les mandats sont fréquemment désynchronisés dans les structures collégiales d'Europe, ce qui contribue à la préservation de la mémoire institutionnelle et à la continuité de l'organisme, mais aussi à son pluralisme interne et ainsi à son indépendance : lorsque des membres élus au cours de législatures différentes travaillent ensemble, il y a plus de chances pour que leurs orientations politiques diffèrent. En revanche, le remplacement simultané de tous les membres peut niveler politiquement le Conseil [note de bas de page omise].

30. Mais même si la mandature commune se justifie politiquement, c'est un but auquel il est possible d'arriver autrement, sans toucher au mandat des membres actuels. L'arrêt du Tribunal constitutionnel ne demande pas la révocation simultanée de tous les membres juges actuels : ils pourraient conserver leur siège jusqu'à la fin initialement prévue de leur mandat, tandis que le mandat des nouveaux membres (élus sous le nouveau régime) pourrait être plus court, de sorte qu'à un moment quelconque, dans le futur, l'ensemble du Conseil national de la justice soit renouvelé simultanément [note de bas de page omise]. Cette formule respecte le principe d'inamovibilité et garantit mieux la continuité institutionnelle du Conseil [note de bas de page omise].

31. En résumé, le nouveau mode de nomination proposé des 15 membres juges du Conseil national de la justice, combiné à leur remplacement immédiat, va réduire l'indépendance du Conseil à l'égard de la majorité parlementaire. Avec d'autres réformes de la justice (...), cette mesure contribue à l'érosion de l'indépendance de la justice dans son ensemble. C'est pourquoi la Commission de Venise exhorte les autorités polonaises à renoncer à cette proposition et à conserver le système actuel, avec élection de membres non professionnels du Conseil national de la justice par le Parlement, et élection des membres juges par les juges eux-mêmes.

(...)

### **IV. Conclusions**

128. L'objectif officiellement déclaré des amendements de 2017 (qu'ils aient été adoptés ou qu'ils soient en discussion) est de renforcer le contrôle démocratique du système judiciaire polonais. La Commission de Venise a toujours dit que le corps judiciaire ne devait pas être une corporation autonome mais être redevable envers la société. Cependant, les mécanismes de responsabilité ne devraient pas faire obstacle à l'indépendance des juges et des organes de gouvernance judiciaire. L'appareil judiciaire devrait être à l'abri des tourbillons politiques. Les tribunaux doivent souvent se prononcer sur des conflits entre les droits individuels et l'État et cette relation est mise en péril lorsque l'État prend le contrôle des fonctions judiciaires.

129. La Commission de Venise a examiné la loi sur les tribunaux ordinaires, le projet de loi sur le Conseil national de la justice et le projet de loi sur la Cour suprême soumis par le Président de la République. Elle est arrivée à la conclusion que la loi et les projets de loi, en particulier lorsqu'ils sont combinés et envisagés dans le contexte de la loi de 2016 sur le ministère public, permettent aux pouvoirs législatif et exécutif de largement s'immiscer dans l'administration de la justice, ce qui représente une grave menace pour l'indépendance de cette dernière en tant qu'élément essentiel de l'État de droit.

130. Plusieurs aspects essentiels de la réforme soulèvent des préoccupations particulières et appellent les recommandations suivantes :



**A. Projet de loi sur le Conseil national de la justice proposé par le Président de la République**

L'élection des 15 « membres juges » du Conseil national de la justice par le Parlement, combinée au remplacement immédiat des membres actuellement en fonction, entraînera une vaste politisation de cet organe. La Commission de Venise recommande de faire élire les membres juges du Conseil national de la justice par leurs pairs comme la loi actuelle le prévoit. »

133. L'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, approuvé par la Commission de Venise le 18 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite remplaçant la 123<sup>e</sup> session plénière (CDL-AD(2020)017), se lit comme suit en ses parties pertinentes :

**« A. Les grandes lignes de la réforme de la justice de 2017**

8. L'objectif déclaré de la réforme de 2017 était de renforcer la responsabilité démocratique du système judiciaire polonais. Or, la Commission de Venise a conclu dans son avis de 2017 que cette réforme compromettrait au contraire l'indépendance de la justice en « permet[ant] aux pouvoirs législatif et exécutif de largement s'immiscer dans l'administration de la justice » (paragraphe 129) [note de bas de page omise], car elle :

- Privait le corps judiciaire polonais du pouvoir de désigner des représentants au Conseil national de la justice et lui retirait donc son influence sur le recrutement et la promotion des juges. Avant la réforme de 2017, 15 (des 25) membres du Conseil étaient des juges élus par leurs pairs. Depuis la réforme, ces membres sont élus par le Parlement. Associée au remplacement immédiat, au début de l'année 2018, de tous les membres désignés selon les anciennes règles, cette mesure a entraîné une forte politisation du Conseil national de la justice ;

(...)

9. Il convient de souligner que la Commission de Venise n'a jamais recommandé de faire de l'autogouvernance du système judiciaire une règle générale et qu'elle est très consciente de la diversité des systèmes juridiques européens à cet égard. Il existe des pays démocratiques dans lesquels la justice est indépendante bien que la nomination des magistrats relève de l'exécutif. La Commission de Venise s'est toujours félicitée néanmoins de ce que des conseils de la magistrature aient été institués dans quasiment tous les nouveaux pays démocratiques où le pouvoir judiciaire était encore récemment soumis aux autres pouvoirs [note de bas de page omise]. Ces conseils contribuent à faire en sorte que le corps judiciaire soit à même de peser de manière significative sur les décisions qui concernent les juges [note de bas de page omise]. Tel est aussi le choix opéré par l'Assemblée constituante polonaise et reflété dans les articles 186 et 187 de la Constitution, qui énoncent respectivement que le Conseil national de la justice veille à l'indépendance des tribunaux et des juges et que 15 de ses membres doivent être choisis « parmi les juges ».

10. Le recul considérable de la place des juges dans les travaux du Conseil national de la justice, accompagné concomitamment de la désignation de juges nouvellement nommés aux chambres de la Cour suprême récemment créées, ainsi que du remplacement d'un très grand nombre de présidents de juridictions, et associé à un

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

accroissement important des pouvoirs du Président de la République et du ministre de la Justice/procureur général – qui ont en effet résulté de la réforme de 2017 – a paru inquiétant à la Commission, la conduisant à conclure que la réforme de 2017 réduisait nettement l'indépendance de la justice polonaise à l'égard du Gouvernement et de la majorité parlementaire.

(...)

61. (...) Pour éviter que la crise ne s'aggrave encore, la Commission de Venise invite le législateur polonais à envisager sérieusement de mettre en œuvre les principales recommandations figurant dans l'avis qu'elle a rendu en [décembre] 2017, à savoir :

- Revenir à l'élection des 15 « membres juges » du Conseil national de la justice par leurs pairs, plutôt que par le Parlement ;

(...)

- Rendre au corps judiciaire ses pouvoirs en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges ; (...) »

### 4. *La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*

134. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M<sup>me</sup> Dunja Mijatović, s'est rendue en Pologne en 2019. Le rapport de cette visite (11-15 mars 2019), publié le 28 juin 2019, se lit comme suit dans ses parties pertinentes (traduction du greffe) :

#### « 1.2 Modifications touchant le [CNM]

(...)

16. Pour sa part, la Commissaire déplore la décision d'abrèger rétroactivement le mandat constitutionnel de tous les membres en exercice du [CNM], décision dont le Conseil consultatif de juges européens (« le CCJE ») a jugé qu'elle n'était « pas conforme aux normes européennes d'indépendance du pouvoir judiciaire » et qui a fait l'objet de critiques similaires de la part du [Rapporteur spécial des Nations unies]. Elle considère que les anciens membres du Conseil auraient dû être autorisés à aller au terme de leurs mandats respectifs, dans le respect de la durée fixée par la Constitution. Selon le rapport de 2016 préparé conjointement par le CCJE et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) du Conseil de l'Europe, « [l']affaiblissement des compétences du [CNM], (...) ou bien la modification de sa composition, peut porter atteinte à l'indépendance des juges et des procureurs » (paragraphe 12). (...)

#### 1.2.1 Conclusions et recommandations

18. La Commissaire rappelle que les conseils de la justice sont des organes indépendants qui visent à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et celle de chaque juge et à promouvoir ainsi le fonctionnement efficace du système judiciaire (paragraphe 26 de la recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 mentionnée ci-dessus). Elle considère que l'indépendance collective et individuelle des membres d'un tel organe et celle du pouvoir judiciaire dans son ensemble – pilier fondamental de toute démocratie, essentiel à la protection des droits et libertés individuelles – sont interdépendantes et complémentaires.

19. La Commissaire considère que de graves inquiétudes demeurent quant à la composition et à l'indépendance du nouveau [CNM]. Elle observe qu'en vertu des

nouvelles règles, les pouvoirs législatif et exécutif polonais élisent vingt et un des vingt-cinq membres de cet organe dont ses quinze membres juges, qui sont élus par la Diète.

20. De l'avis de la Commissaire, confier au législateur la tâche d'élire les membres juges du [CNM] entame l'indépendance de cet organe, qui devrait être le garant constitutionnel de l'indépendance de la justice en Pologne. La sélection des membres du pouvoir judiciaire devrait être un processus de décision indépendant de l'exécutif et du législatif, pour que soient préservés les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et pour que soit écarté tout risque d'influence politique induite.

21. Pour ces raisons, la Commissaire invite les autorités polonaises à aligner les dispositions législatives régissant la composition et la sélection des membres juges du [CNM] sur les normes du Conseil de l'Europe mentionnées ci-dessus et sur la Constitution polonaise, en veillant en particulier à ce que les quinze membres juges de cet organe soient dûment élus par une large représentation de leurs pairs et non par le pouvoir législatif. »

### 5. *Le Conseil consultatif de juges européens (« le CCJE »)*

#### a) **L'avis n° 10(2007)**

135. L'avis n° 10(2007) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société, adopté le 23 novembre 2007, se lit comme suit dans ses parties pertinentes :

#### **« II. Mission générale : garantir l'indépendance du système judiciaire et l'État de droit**

8. Le Conseil de la Justice vise à garantir à la fois l'indépendance du système judiciaire et l'indépendance de chaque juge. Au sein de l'État de droit, l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial est une exigence structurelle de l'État.

(...)

#### **III. Composition : permettre un fonctionnement optimal d'un Conseil de la Justice indépendant et transparent**

##### **III. A. Un Conseil de la Justice composé majoritairement de juges**

15. La composition du Conseil de la Justice doit lui permettre de garantir son indépendance et d'accomplir effectivement ses fonctions.

(...)

17. Quand le Conseil de la Justice est composé exclusivement de juges, le CCJE estime que ces juges doivent être élus par leurs pairs.

18. Quand sa composition est mixte (juges et non-juges), le CCJE considère que pour éviter toute manipulation ou pression induite, le Conseil de la Justice doit compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs.

19. Selon le CCJE, une telle composition mixte présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire. Même avec une composition mixte, le Conseil de la Justice doit fonctionner sans la moindre concession au jeu des majorités parlementaires et des pressions de l'exécutif, en dehors de toute subordination aux logiques partisans, pour pouvoir se porter garant des valeurs et des principes essentiels de la justice.

(...)

### **III. C. Modes de sélection**

#### **III. C. 1. Sélection des membres juges**

25. Pour garantir l'indépendance de l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges, des dispositions devraient être prévues pour veiller à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire. »

#### **b) La *Magna Carta* des juges**

136. La *Magna Carta* des juges (Principes fondamentaux) a été adoptée par le CCJE en novembre 2010. Ses passages pertinents se lisent comme suit :

« Instance chargée de garantir l'indépendance

13. Pour assurer l'indépendance des juges, chaque État doit créer un Conseil de la Justice ou un autre organe spécifique, lui-même indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, doté des prérogatives les plus étendues pour toute question relative à leur statut, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et à l'image des institutions judiciaires. Le Conseil doit être composé soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs. Le Conseil de la Justice est tenu de rendre compte de ses activités et de ses décisions. »

#### **c) L'avis du Bureau du CCJE en date du 12 octobre 2017**

137. À la demande du CNM polonais, le Bureau du CCJE a rendu, le 12 octobre 2017, un avis sur le projet de loi sur le CNM qui avait été présenté par le président de la Pologne (paragraphe 46-48 ci-dessus). En ses parties pertinentes, cet avis se lit ainsi (traduction du greffe) :

#### **« E. Les principaux changements introduits par le projet de loi présenté par le président de la Pologne**

11. Ainsi, les principales préoccupations suscitées par la loi sur le Conseil qui a été adoptée avant de faire l'objet d'un veto concernaient :

- les modalités de sélection des juges membres du Conseil ;
- la cessation anticipée du mandat des juges siégeant au Conseil ;
- (...)

12. Par rapport à ces préoccupations, le projet actuel propose un seul changement significatif : (...) l'exigence que la Diète élise à la majorité des trois cinquièmes les quinze membres juges du Conseil. Cette modification ne répond en aucune façon à la préoccupation fondamentale qui concerne le transfert au législateur du pouvoir de nomination des membres du Conseil dont les juges étaient jusqu'alors investis, transfert qui fait naître un sérieux risque de politisation des membres juges du fait de la politisation de leur mode d'élection [note de bas de page omise]. On peut même dire que le nouveau projet de loi accroît ce risque, puisqu'il dispose que si la majorité des trois cinquièmes ne peut être atteinte, les juges ayant reçu le plus grand nombre de voix sont élus.

13. En outre, étant donné que le président de la Pologne propose, comme dans le projet de loi précédent, de conférer à la Diète le pouvoir d'élire aussi quinze membres juges du Conseil, en plus des quatre membres nommés *ex officio* et des six membres

déjà élus par le Parlement parmi les parlementaires, cette proposition signifie en pratique que la quasi-totalité des membres du Conseil seront élus par le Parlement. Elle est ainsi contraire aux normes du Conseil de l'Europe relatives aux organes d'autogouvernance judiciaires tels que les conseils de la magistrature.

14. Le Bureau du CCJE rappelle que dans sa *Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a dit qu'au moins la moitié des membres des conseils de la magistrature devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux de la magistrature et dans le respect du pluralisme au sein du système judiciaire [note de bas de page omise]. Ce point de vue se retrouve également dans les avis du CCJE et d'autres organes pertinents créés au niveau européen pour sauvegarder l'état de droit et les principes fondamentaux de l'indépendance et de l'impartialité de la justice. La Commission de Venise a dit en particulier que les membres juges de ces conseils devraient être élus ou nommés par leurs pairs [note de bas de page omise]. En outre, le nouveau mode de sélection envisagé est contraire aux principes énoncés dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire [note de bas de page omise]. (...)

16. Sur la question du mandat des membres du Conseil, le nouveau projet de loi prévoit, comme le projet précédent, la cessation anticipée du mandat des quinze membres juges qui siègent actuellement au Conseil. Ceux-ci devront céder leur siège lorsque les quinze nouveaux membres seront élus par la Diète.

17. Le CCJE a souligné en général que les membres des conseils de la magistrature, qui sont des organes constitutionnels investis d'une mission fondamentale pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, ne devraient être démis de leurs fonctions qu'après application, au minimum, des mêmes garanties et procédures que celles applicables à la révocation des juges ordinaires. La procédure de cessation anticipée de leur mandat devrait être transparente et exclure fermement tout risque d'influence politique. Or tel n'est pas le cas, que ce soit avec l'ancien projet de loi ou avec le nouveau.

(...)

#### **F. Conclusions**

20. Le Bureau du CCJE, qui représente les membres du CCJE, juges en exercice issus de tous les États membres du Conseil de l'Europe, souligne une nouvelle fois que l'adoption de ce projet de loi marquerait un net recul de l'indépendance de la justice en Pologne. (...)

21. Le respect des normes européennes relatives à l'indépendance de la justice suppose que le pouvoir judiciaire continue de désigner les membres juges du Conseil national de la magistrature polonais. De plus, la cessation anticipée du mandat des juges qui siègent actuellement au Conseil n'est pas compatible avec les normes européennes, et elle met en péril les garanties fondamentales de l'indépendance de la justice.

22. Le Bureau du CCJE est profondément préoccupé par les implications de ce projet de loi pour ce qui est de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. En effet, ce texte a pour effet concrètement le transfert au législateur du pouvoir de nomination des membres du Conseil national de la magistrature polonais dont les juges étaient jusqu'alors investis. Le Bureau du CCJE recommande le retrait du projet de loi et le maintien en vigueur de la loi actuelle. À défaut du maintien en vigueur de la loi actuelle, tout nouveau projet de loi devrait respecter pleinement les normes du Conseil de l'Europe relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire. »

138. Le 10 novembre 2017, le CCJE a confirmé cet avis de son bureau.

**d) L'avis n° 24 (2021) du CCJE**

139. L'avis n° 24 (2021) du CCJE sur l'évolution des conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, adopté le 5 novembre 2021, est ainsi libellé en ses parties pertinentes :

**« II. Tâches, organisation et composition des Conseils de la Justice**

**1. Tâches du Conseil de la Justice**

19. Le CCJE reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique de Conseil de la Justice. Toutefois, tout Conseil devrait avoir des compétences adéquates pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des différents juges [note de bas de page omise], afin que ces derniers soient libres de trancher les affaires sans subir d'influence indue de l'extérieur et de l'intérieur du pouvoir judiciaire [note de bas de page omise]. L'indépendance des juges nécessite une protection particulière dans les décisions qui ont un effet sur la prise de décision judiciaire, telles que la sélection des juges, (...). Lorsqu'il a de telles responsabilités, le Conseil de la Justice doit veiller à ce que ces décisions soient adoptées de manière à protéger et à renforcer l'indépendance judiciaire.

(...)

**2. Composition du Conseil de la Justice**

(...)

29. Le CCJE recommande de composer les Conseils de la Justice d'une majorité de juges élus par leurs pairs. D'autres membres peuvent être ajoutés conformément aux fonctions des Conseils. Le CCJE recommande d'y faire figurer également des membres n'appartenant pas au milieu judiciaire, y compris éventuellement des profanes qui ne sont pas des professionnels du droit [note de bas de page omise]. S'il convient que les juges soient toujours majoritaires, les membres appartenant à des professions non judiciaires, de préférence avec droit de vote, assurent une représentation diversifiée de la société, réduisant ainsi le risque de corporatisme [note de bas de page omise]. La participation de profanes peut accroître la légitimité du Conseil et remettre en cause l'idée que le système judiciaire est un « domaine réservé aux professionnels du droit ». Le CCJE adopte à cet égard un point de vue plus nuancé que dans l'Avis n° 10 (2007).

**3. Sélection des membres et du président d'un Conseil de la Justice**

30. Le CCJE tient à réaffirmer avec force que la majorité des membres devraient être des juges élus par leurs pairs, tout en garantissant la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances [note de bas de page omise], ainsi que l'égalité des sexes [note de bas de page omise] et la répartition entre les régions. Les juges élus devraient pouvoir participer aux activités du Conseil d'une manière compatible avec leur charge de travail. Lorsque le Conseil comprend des membres non-juges, ceux-ci devraient pouvoir consacrer suffisamment de temps à la participation aux activités du Conseil.

31. Une élection de membres juges par le parlement ou une sélection par l'exécutif doit être évitée [note de bas de page omise]. Une élection par le Parlement de membres non-juges pourrait toutefois être acceptable. Comme alternative, une élection ou une nomination par des institutions telles que des associations du barreau ou une nomination par des ONG est une possibilité.

32. Quel que soit le moyen utilisé pour sélectionner et nommer les membres [note de bas de page omise], cela ne doit pas être fait pour des raisons politiques. (...) Les

membres du Conseil de la Justice ne doivent pas être sous l'autorité ou l'influence d'autrui.

(...)

#### **4. Sécurité du mandat des membres du Conseil de la Justice**

36. Il convient de sélectionner les membres pour une durée déterminée et d'assurer une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance [note de bas de page omise]. Les membres doivent être protégés des pressions internes et externes. Cependant, sauf en cas de décès, de retraite ou de révocation, par exemple à la suite d'une mesure disciplinaire, le mandat d'un membre ne devrait prendre fin qu'à l'élection régulière d'un successeur afin de garantir que le Conseil est en mesure d'exercer ses fonctions légalement, même si la nomination de nouveaux membres a échoué, en raison d'une impasse au Parlement [note de bas de page omise]. Le CCJE attire l'attention sur l'impact possible d'une réélection sur l'indépendance des membres d'un Conseil de la Justice. (...) La continuité et l'efficacité pourraient être améliorées si tous les mandats n'expirent pas simultanément.

37. Le CCJE tient à réaffirmer l'importance de l'inamovibilité de l'ensemble des membres du Conseil [note de bas de page omise]. C'est là une condition préalable essentielle à l'indépendance de celui-ci. Les juges nommés au Conseil de la Justice devraient bénéficier des mêmes garanties que celles qui sont accordées aux juges exerçant des fonctions juridictionnelles, y compris les conditions de service et de titularisation et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation [note de bas de page omise]. Il convient que les membres non-juges bénéficient d'une protection équivalente. (...)

38. Les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en raison d'une faute grave avérée, dans le cadre d'une procédure garantissant leurs droits à un procès équitable. Il peut être mis fin à leurs fonctions en cas d'incapacité ou de perte de la qualité sur la base de laquelle ils ont été élus ou nommés au Conseil. Si le Conseil lui-même ou un organe spécial en son sein sont responsables de cette décision, il faut garantir les droits à un recours du membre révoqué. Ainsi que le souligne le CCJE, il importe que les procédures pouvant conduire directement ou indirectement à la révocation ne soient pas détournées à des fins politiques mais qu'elles respectent le droit à un procès équitable [note de bas de page omise]. À cet égard, le présent Avis amplifie l'Avis n° 10 (2007). »

#### **6. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**

140. À la suite des vastes réformes législatives qui ont modifié le système judiciaire polonais en 2016-2017, le GRECO a décidé lors de sa 78<sup>e</sup> réunion plénière (4-8 décembre 2017) d'appliquer à la Pologne une procédure *ad hoc*. Cette procédure peut être ouverte dans certaines circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque le GRECO reçoit des informations fiables indiquant qu'une réforme institutionnelle, une initiative législative ou une modification procédurale risquent d'entraîner des violations graves des normes anticorruption du Conseil de l'Europe.

141. En ses parties pertinentes, l'Addendum au rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Pologne, adopté par le GRECO lors de sa 80<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 18-22 juin 2018, Greco-AdHocRep(2018)3), se lit comme suit :

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

« 26. (...) Les autorités polonaises ont indiqué que ces amendements [la loi modificative de 2017] ont été adoptés pour assurer une meilleure représentation de l'ensemble des juges au sein du CNM (compte tenu de la sous-représentation des juges des tribunaux de district dans le passé) et faire du CNM un organe plus démocratique afin de combattre le corporatisme [note de bas de page omise]. (...) »

27. (...) L'EEG [l'équipe d'évaluation du GRECO] regrette le renvoi simultané des juges membres du CNM, mesure qu'il considère prématurée, et l'absence de possibilité pour les juges concernés de contester leur renvoi. L'EEG est d'avis qu'il aurait été possible d'atteindre l'objectif d'un « même mandat » pour les membres du CNM, comme requis par un arrêt du TC [Tribunal constitutionnel], sans avoir recours au renvoi de tous les membres de la magistrature siégeant au sein du Conseil avant l'expiration de leur mandat [note de bas de page omise]. De nouvelles élections des quinze membres de la magistrature ont eu lieu le 7 mars 2018. 18 juges seulement étaient candidats, dont 17 proposés par des groupes de 25 juges et un par un groupe de plus de 2 000 citoyens. L'EEG a appris qu'un grand nombre de magistrats ont boycotté ces élections, comme l'ont fait plusieurs partis de l'opposition représentés au sein du *Sejm*, et que la plupart des nouveaux membres du Conseil étaient des juges détachés auprès du ministère de la Justice ou des présidents de tribunaux nommés récemment par le ministre (de manière similaire à ce qui avait eu lieu pour les juges membres du précédent CNM [note de bas de page omise]). (...) »

28. L'EEG prend note de l'objectif déclaré d'améliorer la représentativité du CNM mais considère que cet objectif aurait pu et dû être atteint par d'autres moyens. Il note en outre qu'en dépit de cet objectif, les 15 magistrats choisis par le *Sejm* ne comprennent aucun juge de cour d'appel, de tribunal militaire, de la Cour suprême ou [de la Cour administrative suprême] (en sus des membres d'office). La méthode actuelle d'élection des juges au CNM restreint très fortement l'influence des membres de la magistrature sur ces élections au profit de la législature. (...) »

29. L'EEG prend note de ces éléments mais dans le même temps ne peut pas ignorer le fait que 21 des 25 membres du Conseil sont désormais élus par le parlement (dont une majorité par le parti au pouvoir). L'EEG réaffirme que, depuis [la loi modificative] de 2017, l'élection des représentants des juges au sein du Conseil national de la magistrature n'est plus conforme aux normes du Conseil de l'Europe, ni à la pratique bien établie du GRECO, qui exigent qu'au moins la moitié des membres d'un conseil judiciaire soit composée de juges élus par leurs pairs [note de bas de page omise], comme cela était le cas en Pologne avant l'adoption de la loi d'amendement. Cette situation est particulièrement problématique étant donné le rôle clé que joue le CNM dans la procédure de nomination des juges en Pologne. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les dispositions relatives à l'élection des juges au Conseil national de la magistrature soient modifiées de sorte qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs.** » (en gras dans l'original)

142. En décembre 2019, le GRECO a recherché si les autorités polonaises avaient mis en œuvre les recommandations qu'il avait formulées en juin 2018 dans l'Addendum au Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Pologne. Dans le rapport GrecoRC4(2019)23, qu'il a adopté à sa 84<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2019), il a dit ce qui suit :



**« Recommandation i au titre de l'article 34.**

30. Le GRECO avait recommandé que les dispositions relatives à l'élection des juges au Conseil national de la magistrature soient modifiées de sorte qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs.

31. Les autorités n'ont fourni aucune information sur les mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation.

32. Le GRECO déplore, en particulier étant donné le rôle clé que joue le Conseil national de la magistrature dans la procédure de nomination des juges en Pologne (...), qu'aucune mesure n'ait été prise pour modifier la loi sur le Conseil national de la magistrature, de sorte qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs. Le GRECO maintient le point de vue exposé dans le rapport au titre de l'article 34 : la composition actuelle du Conseil national de la magistrature (dont 21 membres sur 25 sont effectivement élus par le Parlement) n'est pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe.

33. Le GRECO conclut que la recommandation i au titre de l'article 34 n'a pas été mise en œuvre. »

143. Dans le Rapport de conformité intérimaire (GrecoRC4(2021)18) qu'il a adopté à sa 88<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 20-22 septembre 2021), le GRECO a conclu que la recommandation i, formulée au titre de l'article 34, demeurerait non mise en œuvre (paragraphe 142 ci-dessus).

**E. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/ODIHR)**

144. Saisi d'une demande émanant du président du CNM, l'OSCE/ODIHR a rendu le 5 mai 2017 un avis définitif sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la justice et d'autres lois polonaises<sup>16</sup>. Cet avis définitif se lisait comme suit, en ses parties pertinentes (traduction du greffe) :

**« 3.1. Sur les modalités de nomination des membres juges du Conseil de la magistrature**

*3.1.1. Autorité de nomination*

34. L'article 1 [paragraphe] 1 à 3 du projet de loi propose de remplacer les méthodes de sélection existantes par une procédure dans le cadre de laquelle les quinze juges siégeant au Conseil de la magistrature seront choisis par la Diète. (...)

37. En principe, les conseils de la magistrature ou autres organes similaires jouent un rôle crucial de protection et de garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire du pays, et ils doivent donc, de ce fait, être eux-mêmes indépendants et impartiaux, autrement dit être à l'abri de toute ingérence des pouvoirs exécutif et législatif. En effet, une atteinte à l'indépendance de ces organes, qui sont garants de l'indépendance de la

---

<sup>16</sup> Cet avis portait sur une version antérieure du projet de loi, mais celle-ci renfermait déjà deux modifications majeures, à savoir la modification du mode d'élection des membres juges du CNM et la cessation anticipée du mandat des membres en exercice.

justice, pourrait avoir une incidence sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en général, voire la menacer. Comme c'est le cas en Pologne (...), ces conseils sont généralement investis de missions essentielles ayant trait à l'indépendance des juges, notamment de la question de la nomination et de la promotion des juges, mais aussi de la tâche de représenter les intérêts du pouvoir judiciaire dans son ensemble, en particulier vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif. (...)

40. Le projet de loi place la procédure de nomination des membres du Conseil de la magistrature principalement entre les mains des deux autres branches du pouvoir, le législatif et l'exécutif (en dehors des membres nommés d'office, vingt et un membres seraient désormais nommés par le pouvoir législatif et un par le pouvoir exécutif). Cette approche accroît l'influence de ces pouvoirs sur le processus de nomination des membres du Conseil, et met ainsi en péril l'indépendance de cet organe et, en conséquence, toute l'indépendance de la justice, telle que garantie par l'article 173 de la Constitution. (...)

42. Le principe qui veut que les membres juges d'un conseil de la magistrature soient sélectionnés par leurs pairs a pour but premier de prévenir toute manipulation ou pression induite des pouvoirs exécutif ou législatif, et de garantir que le conseil de la magistrature soit libre de toute subordination à des considérations politiques et puisse ainsi s'acquitter de son rôle de gardien de l'indépendance de la justice et des juges. (...)

47. Au vu de ce qui précède, il est recommandé de procéder à un réexamen de l'article 1 §§ 1-3 du projet de loi et de maintenir la règle qui veut que les membres juges du Conseil de la magistrature soient élus par leurs pairs (...)

#### **5. Sur la cessation du mandat des juges siégeant actuellement au Conseil de la magistrature**

81. La cessation anticipée, sans motif légitime si ce n'est une modification de la législation pertinente, du mandat de juges dûment élus à un organe constitutionnel suscite des préoccupations quant au respect de l'indépendance de l'organe en question et, partant, du système judiciaire dans son ensemble.

82. Dans ce contexte, il convient de relever que l'article 14 de la loi de 2011 dresse une liste limitée de cas dans lesquels il est possible de mettre fin prématurément au mandat de membres du Conseil de la magistrature. Or les modifications législatives ne font pas partie de ces cas. (...) En principe, la cessation anticipée du mandat d'un membre ne devrait être possible que pour les motifs énoncés dans la loi pertinente, et le Parlement devrait s'abstenir d'adopter des mesures qui auraient un effet direct et immédiat sur la composition du Conseil de la magistrature. De manière générale, et même si en l'occurrence les membres juges du Conseil ne perdent pas leur statut de magistrat, la cessation anticipée d'un mandat de membre juge d'un conseil de la magistrature devrait être entourée des mêmes garanties et régie par les mêmes principes que ceux qui s'appliquent à la révocation des juges. En vertu de ces principes, il faut mettre en place des procédures et garanties clairement établies et transparentes, fondées sur des critères clairs et objectifs, afin d'exclure tout risque d'influence politique sur les décisions de révocation de juges. Il en découle que la cessation anticipée du mandat d'un membre juge ne devrait être envisagée que s'il est clairement établi, à l'issue d'une procédure disciplinaire ou judiciaire valablement menée, que le membre juge en question a manqué à une règle disciplinaire ou commis une infraction pénale. (...)

85. À la lumière de ce qui précède, il est recommandé de retirer l'article 5 § 1 du projet de loi, de sorte que les membres du Conseil de la magistrature puissent accomplir l'intégralité de leur mandat, d'autant que la cessation anticipée de leur mandat ne paraît justifiée par aucun motif juridique ou impérieux. »

### III. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

#### A. Le Traité sur l'Union européenne

145. L'article 2 du Traité sur l'Union européenne (« le TUE ») est ainsi libellé :

« 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. »

146. L'article 19 § 1 du TUE se lit comme suit :

« La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

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. »

#### B. La Charte des droits fondamentaux

147. Le Titre VI de la Charte des droits fondamentaux renferme, sous l'intitulé « Justice », l'article 47 (« Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial »), qui est ainsi libellé :

« 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. (...) »

#### C. La jurisprudence de la CJUE

##### 1. *L'arrêt Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas du 27 février 2018 (affaire C-64/16, EU:C:2018:117)*

148. La demande de décision préjudicielle avait été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'*Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (Association syndicale des juges portugais, ci-après l'« ASJP ») au Tribunal de Contas (la Cour des comptes portugaise) au sujet de la réduction temporaire du montant des rémunérations versées aux membres de cette instance, dans le cadre des orientations de politique budgétaire de l'État portugais. La CJUE a conclu que le principe de l'indépendance des juges qui découle de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du TUE, ne s'opposait

pas à l'application de mesures générales de réduction salariale, telles que celles en cause dans cette affaire. Elle a tenu le raisonnement suivant :

« 30. Selon l'article 2 TUE, l'Union est fondée sur des valeurs, telles que l'État de droit, qui sont communes aux États membres dans une société caractérisée, notamment, par la justice. À cet égard, il convient de relever que la confiance mutuelle entre les États membres et, notamment, leurs juridictions est fondée sur la prémisses fondamentale selon laquelle les États membres partagent une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à cet article 2 TUE [voir, en ce sens, avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 168].

(...)

32. 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 [voir, en ce sens, avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011, EU:C:2011:123, point 66 ; arrêts du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 90, ainsi que du 28 avril 2015, *T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 45].

(...)

34. Il incombe donc aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leur territoire, l'application et le respect du droit de l'Union [voir, en ce sens, avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011, EU:C:2011:123, point 68]. À ce titre, et ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Ainsi, il appartient aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant un contrôle juridictionnel effectif dans lesdits domaines (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 100 et 101 ainsi que jurisprudence citée).

35. Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue, en effet, un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et qui est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, point 37, et du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, points 29 à 33).

36. 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 (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 73 et jurisprudence citée).

37. Il s'ensuit que tout État membre doit assurer que les instances relevant, en tant que « juridiction », au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective.

38. À cet égard, il convient de relever que, au nombre des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation de la qualité de « juridiction », figurent l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit ainsi que son indépendance (arrêt du 16 février 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, point 27 et jurisprudence citée).

(...)

42. La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, point 49 ; du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, point 60, ainsi que du 13 décembre 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, point 40), s'impose non seulement au niveau de l'Union, pour les juges de l'Union et les avocats généraux de la Cour, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales.

(...)

44. La 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 ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, point 51, ainsi que du 16 février 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, point 37 et jurisprudence citée). »

2. *L'arrêt A.K. et autres (indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) du 19 novembre 2019 (affaires C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982)*

149. Entre août et octobre 2018, la chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême a saisi la CJUE de trois questions préjudicielles dans le cadre de procédures qui étaient pendantes devant elle et qui concernaient l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême prévu par la nouvelle loi sur la Cour suprême adoptée en décembre 2017. Cette mesure s'appliquait également aux juges de la Cour administrative suprême. L'une des procédures avait été engagée contre le CNM par un juge de la Cour administrative suprême (A.K.), et les deux autres contre le président de la République par deux juges de la Cour suprême (C.P. et D.O.). Les questions portaient notamment sur le point de savoir si la chambre disciplinaire de la Cour suprême, qui venait d'être créée et qui devait être compétente dans ce type d'affaires, pouvait être considérée comme un tribunal indépendant au regard du droit de l'Union européenne compte tenu de ce qu'elle était composée de juges sélectionnés par le CNM dans sa nouvelle composition.

150. Le 19 novembre 2019, la CJUE a rendu sa décision préjudicielle. Elle y formulait la conclusion suivante :

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

« L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que des litiges concernant l'application du droit de l'Union puissent relever de la compétence exclusive d'une instance ne constituant pas un tribunal indépendant et impartial, au sens de la première de ces dispositions. Tel est le cas lorsque les conditions objectives dans lesquelles a été créée l'instance concernée et les caractéristiques de celle-ci ainsi que la manière dont ses membres ont été nommés sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs, en particulier, d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif, et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent et, ainsi, sont susceptibles de conduire à une absence d'apparence d'indépendance ou d'impartialité de ladite instance qui soit propre à porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer auxdits justiciables dans une société démocratique. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, en tenant compte de tous les éléments pertinents dont elle dispose, si tel est le cas en ce qui concerne une instance telle que la chambre disciplinaire [de la Cour suprême].

En pareille hypothèse, le principe de primauté du droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il impose à la juridiction de renvoi de laisser inappliquée la disposition du droit national réservant la compétence pour connaître des litiges au principal à ladite instance, de manière à ce que ceux-ci puissent être examinés par une juridiction répondant aux exigences d'indépendance et d'impartialité susmentionnées et qui serait compétente dans le domaine concerné si ladite disposition n'y faisait pas obstacle. »

151. Sur l'articulation entre le droit de l'UE et la Convention, la CJUE tenait le raisonnement suivant :

« 115. À cet égard, et conformément à une jurisprudence constante, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, s'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits individuels dérivés de l'ordre juridique de l'Union, les États membres ont toutefois la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, le respect du droit à une protection juridictionnelle effective desdits droits tel que garanti à l'article 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 22 octobre 1998, *IN. CO. GE. '90 e.a.*, C-10/97 à C-22/97, EU:C:1998:498, point 14 ainsi que jurisprudence citée ; du 15 avril 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, points 44 et 45, ainsi que du 19 mars 2015, *E.ON Földgáz Trade*, C-510/13, EU:C:2015:189, points 49 et 50 ainsi que jurisprudence citée).

116. Par ailleurs, il importe de rappeler que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte précise que, dans la mesure où cette dernière contient des droits correspondant à ceux garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère cette convention.

117. Or, ainsi qu'il ressort des explications afférentes à l'article 47 de la Charte, qui, 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, les premier et deuxième alinéas de cet article 47 correspondent à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 13 de la CEDH (arrêt du 30 juin 2016, *Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, point 40 ainsi que jurisprudence citée).

118. La Cour doit, dès lors, veiller à ce que l'interprétation qu'elle effectue de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte assure un niveau de protection qui ne méconnaît pas celui garanti à l'article 6 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt du 29 juillet 2019, *Gambino et Hyka*, C-38/18, EU:C:2019:628, point 39).

119. En ce qui concerne le contenu de cet article 47, deuxième alinéa, il ressort du libellé même de cette disposition que le droit fondamental à un recours effectif qu'elle consacre implique notamment le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial.

120. Cette 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 [arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 58 et jurisprudence citée].

121. Aux termes d'une jurisprudence constante, ladite exigence d'indépendance comporte deux aspects. Le premier aspect, d'ordre externe, requiert que l'instance concernée exerce 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, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions [arrêts du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 63 et jurisprudence citée, ainsi que du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 72].

122. Le second aspect, d'ordre interne, rejoint la notion d'impartialité et vise l'égalité de 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 [arrêts du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 65 et jurisprudence citée, ainsi que du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 73].

123. Ces garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de 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 ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent [arrêts du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 66 et jurisprudence citée, ainsi que du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 74].

124. Au demeurant, conformément au principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d'un État de droit, l'indépendance des juridictions doit être garantie à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif (voir, en ce sens, arrêt du 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 35).

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

125. À cet égard, il importe que les juges se trouvent à l'abri d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de mettre en péril leur indépendance. Les règles mentionnées au point 123 du présent arrêt doivent, en particulier, permettre d'exclure non seulement toute influence directe, sous forme d'instructions, mais également les formes d'influence plus indirecte susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés [voir, en ce sens, arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 112 et jurisprudence citée].

126. Cette interprétation de l'article 47 de la Charte est confortée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH selon laquelle cette disposition exige que les tribunaux soient indépendants tant des parties que de l'exécutif et du législateur (Cour EDH, 18 mai 1999, *Ninn-Hansen c. Danemark* (...), p. 19 et jurisprudence citée).

127. Aux termes d'une jurisprudence constante de cette même Cour, pour établir si un tribunal est « indépendant », au sens dudit article 6, paragraphe 1, il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir si l'organe concerné présente une apparence d'indépendance (Cour EDH, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (...), § 144 et jurisprudence citée), étant précisé, à ce dernier égard, qu'est en cause la confiance même que tout tribunal doit inspirer aux justiciables dans une société démocratique (voir, en ce sens, Cour EDH, 21 juin 2011, *Fruni c. Slovaquie* (...), § 141).

128. Quant à la condition d'« impartialité », au sens de ce même article 6, paragraphe 1, elle peut, aux termes d'une jurisprudence également constante de la Cour européenne des droits de l'homme, s'apprécier de diverses manières, à savoir, selon une démarche subjective, en tenant compte de la conviction personnelle et du comportement du juge, c'est-à-dire en recherchant si celui-ci a fait preuve de parti pris ou de préjugé personnel dans le cas d'espèce, ainsi que selon une démarche objective consistant à déterminer si le tribunal offrait, notamment à travers sa composition, des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité. Pour ce qui est de l'appréciation objective, elle consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il y va, à nouveau, de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, à commencer par les parties à la procédure (voir, notamment, Cour EDH, 6 mai 2003, *Kleyn et autres c. Pays-Bas*, (...) § 191 et jurisprudence citée, ainsi que 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (...), § 145, 147 et 149 ainsi que jurisprudence citée).

129. Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme l'a itérativement souligné, ces notions d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liées, ce qui l'amène généralement à les examiner ensemble (voir, notamment, Cour EDH, 6 mai 2003, *Kleyn et autres c. Pays-Bas* (...), § 192 et jurisprudence citée, ainsi que 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (...), § 150 et jurisprudence citée). Aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pour se prononcer sur l'existence de raisons de redouter que ces exigences d'indépendance ou d'impartialité objective ne soient pas remplies dans une affaire donnée, le point de vue d'une partie entre en ligne de compte, mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions en cause peuvent être considérées comme objectivement justifiées (voir, notamment, Cour EDH, 6 mai 2003, *Kleyn et autres c. Pays-Bas* (...), § 193 et 194 ainsi que jurisprudence citée, et 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (...), § 147 et 152 ainsi que jurisprudence citée).



130. En cette matière, la Cour européenne des droits de l'homme souligne itérativement que, si le principe de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire tend à acquérir une importance croissante dans sa jurisprudence, ni l'article 6 ni aucune autre disposition de la CEDH n'impose aux États un modèle constitutionnel donné réglant d'une manière ou d'une autre les rapports et l'interaction entre les différents pouvoirs étatiques, ni n'oblige ces États à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à une telle interaction. La question est toujours de savoir si, dans une affaire donnée, les exigences de la CEDH ont été respectées (voir, notamment, Cour EDH, 6 mai 2003, *Kleyn et autres c. Pays-Bas* (...), § 193 et jurisprudence citée ; 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines c. France* (...), § 59, ainsi que 18 octobre 2018, *Thiam c. France* (...), § 62 et jurisprudence citée). »

152. Sur le statut du nouveau CNM, la CJUE tenait le raisonnement suivant :

« 136. En l'occurrence, il convient de relever que l'article 30 de la nouvelle loi sur la Cour suprême énonce l'ensemble des conditions devant être remplies par une personne pour que celle-ci puisse être nommée membre de cette juridiction. Par ailleurs, en vertu de l'article 179 de la Constitution et de l'article 29 de la nouvelle loi sur la Cour suprême, les juges de la chambre disciplinaire sont, à l'instar des juges appelés à siéger dans les autres chambres de ladite juridiction, nommés par le président de la République sur proposition [du CNM], à savoir l'organe investi par l'article 186 de la Constitution de la mission de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges.

137. Or, l'intervention d'un tel organe, dans le contexte d'un processus de nomination des juges, peut, en principe, assurément être de nature à contribuer à une objectivation de ce processus (...). En particulier, le fait de soumettre la possibilité même pour le président de la République de procéder à la nomination d'un juge [à la Cour suprême] à l'existence d'une proposition en ce sens émanant [du CNM] est susceptible d'encadrer objectivement la marge de manœuvre dont dispose le président de la République dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi conférée.

138. Il n'en va, toutefois, de la sorte qu'à la condition, notamment, que ledit organe soit lui-même suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et de l'autorité à laquelle il est appelé à soumettre une telle proposition de nomination (...)

139. En effet, le degré d'indépendance dont jouit [le CNM] à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif dans l'exercice des tâches qui lui sont ainsi imparties par la législation nationale, en qualité d'organe investi, par l'article 186 de la Constitution, de la mission de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges, peut revêtir une pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier si les juges qu'elle sélectionne seront en mesure de satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 47 de la Charte.

140. C'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra de vérifier si [le CNM] offre ou non des garanties suffisantes d'indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif, en tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents tant factuels que juridiques et ayant trait à la fois aux conditions dans lesquelles les membres dudit organe ont été désignés et à la manière dont celui-ci remplit concrètement son rôle.

141. La juridiction de renvoi mentionne une série d'éléments qui, selon elle, sont de nature à faire douter de l'indépendance [du CNM].

142. À cet égard, si l'un ou l'autre des éléments ainsi mis en exergue par ladite juridiction peut n'être pas critiquable en soi et relever, en ce cas, de la compétence des

États membres et des choix effectués par ceux-ci, leur combinaison, ajoutée aux circonstances dans lesquelles ces choix ont été opérés, peut, en revanche, conduire à douter de l'indépendance d'un organe appelé à participer à la procédure de nomination de juges, alors même que, lorsque lesdits éléments sont envisagés séparément, une telle conclusion ne s'imposerait pas.

143. Sous cette réserve, parmi les éléments mentionnés par la juridiction de renvoi, peuvent se révéler pertinentes aux fins d'une telle appréciation d'ensemble les circonstances suivantes : premièrement, la circonstance que [le CNM] nouvellement compos[é] a été mi[s] en place moyennant un raccourcissement du mandat de quatre ans en cours des membres qui composaient jusqu'alors cette instance, deuxièmement, la circonstance que, alors que les quinze membres [du CNM] élus parmi les juges l'étaient, auparavant, par leurs pairs magistrats, ils le sont désormais par une branche du pouvoir législatif parmi des candidats pouvant être présentés notamment par des groupes de deux mille citoyens ou de vingt-cinq juges, une telle réforme conduisant à des nominations portant le nombre de membres [du CNM] directement issus des pouvoirs politiques ou élus par ceux-ci à vingt-trois sur les vingt-cinq membres que compte cet organe, ainsi que, troisièmement, l'existence éventuelle d'irrégularités qui auraient pu entacher le processus de nomination de certains membres [du CNM] dans sa nouvelle composition, évoquées par la juridiction de renvoi et qu'il lui appartiendra, le cas échéant, de vérifier.

144. Aux fins de ladite appréciation d'ensemble, la juridiction de renvoi est également fondée à tenir compte de la manière dont ledit organe s'acquitte de sa mission constitutionnelle de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges et dont il exerce ses diverses compétences, en particulier s'il le fait d'une manière susceptible de jeter le doute sur son indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif. »<sup>17</sup>

3. *L'arrêt A.B. et autres (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours) du 2 mars 2021 (affaire C-824/18, EU:C:2021:153)*

153. Cette affaire concernait des résolutions adoptées en août 2018 par le CNM. Par ces résolutions, celui-ci avait décidé de rejeter les candidatures de cinq personnes (« les requérants ») à des postes de juges à la Cour suprême, et de proposer au président de la République de Pologne de nommer aux postes concernés d'autres candidats. Les requérants avaient saisi la Cour administrative suprême (« la juridiction de renvoi »). À l'époque, ces procédures étaient régies par la loi sur le CNM, telle que modifiée par une loi datant de juillet 2018, qui disposait que si les participants à une procédure de nomination à un poste de juge à la Cour suprême n'avaient pas tous attaqué la résolution pertinente du CNM, celle-ci devenait définitive pour sa partie concernant le candidat proposé, qui pouvait donc être nommé par le président de la République. La juridiction de renvoi, considérant que ces règles ôtaient en pratique toute effectivité au recours introduit par un participant dont la nomination n'avait pas été proposée, demanda initialement une décision préjudicielle sur la question de savoir si cette règle était conforme au droit de l'Union européenne.

---

<sup>17</sup> Voir les arrêts rendus ensuite par la Cour suprême le 5 décembre 2019 et le 15 janvier 2020, paragraphes 100-107 et 109 ci-dessus.

154. En 2019, soit postérieurement à ce renvoi, la loi sur le CNM fut à nouveau modifiée. La modification rendait impossible tout recours contre les décisions prises par le CNM quant aux candidats à proposer pour les postes de juges à la Cour suprême, et faisait caduques les procédures pendantes relatives à de tels recours. Considérant qu'elle se trouvait de ce fait privée de la possibilité d'obtenir une réponse aux questions préjudicielles qu'elle avait adressées à la CJUE, la juridiction de renvoi (la Cour administrative suprême) soumit à la CJUE une demande préjudicielle complémentaire dans laquelle elle l'interrogeait sur la compatibilité avec le droit de l'Union européenne de ces nouvelles règles.

155. Le 2 mars 2021, la CJUE a rendu son arrêt. Elle y formulait dans le dispositif les conclusions suivantes :

« 1. En présence de modifications de l'ordre juridique national qui, premièrement, privent une juridiction nationale de sa compétence pour statuer en premier et dernier ressort sur des recours introduits par des candidats à des postes de juges à une juridiction telle que [la Cour suprême de Pologne] contre des décisions d'un organe tel que [le Conseil national de la magistrature de Pologne] de ne pas présenter leur candidature, mais de présenter celle d'autres candidats au président de la République de Pologne en vue d'une nomination à ces postes, qui, deuxièmement, décrètent un non-lieu à statuer de plein droit sur de tels recours lorsqu'ils sont encore pendants, en excluant que l'examen de ceux-ci puisse se poursuivre ou qu'ils puissent être réintroduits, et, qui, troisièmement, privent, ce faisant, une telle juridiction nationale de la possibilité d'obtenir une réponse aux questions préjudicielles qu'elle a adressées à la Cour :

(...)

– l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à de telles modifications lorsqu'il apparaît, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier sur la base de l'ensemble des éléments pertinents, que ces modifications sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité des juges nommés, par le président de la République, sur la base desdites décisions [du CNM], à l'égard d'éléments extérieurs, en particulier, d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif, et quant à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent et, ainsi, sont susceptibles de conduire à une absence d'apparence d'indépendance ou d'impartialité de ces juges qui soit propre à porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer aux justiciables dans une société démocratique et un État de droit.

– En cas de violation avérée desdits articles, le principe de primauté du droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il impose à la juridiction de renvoi de laisser inappliquées les modifications en cause, que celles-ci soient d'origine législative ou constitutionnelle, et de continuer, en conséquence, à assumer la compétence qui était la sienne pour connaître des litiges dont elle était saisie avant l'intervention de ces modifications. »

156. Ces conclusions reposaient sur le raisonnement suivant :

« 121. (...) les garanties d'indépendance et d'impartialité requises en vertu du droit de l'Union postulent notamment l'existence de règles encadrant la nomination des juges.

(...)

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

124. Ayant relevé que, en vertu de l'article 179 de la Constitution, les juges [de la Cour suprême] sont nommés par le président de la République sur proposition [du CNM], à savoir l'organe investi par l'article 186 de la Constitution de la mission de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges, la Cour a précisé, au point 137 de l'arrêt *A. K. e.a.*, que l'intervention d'un tel organe, dans le contexte d'un processus de nomination des juges, pouvait, en principe, être de nature à contribuer à une objectivation de ce processus, en encadrant la marge de manœuvre dont dispose le président de la République dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi conférée.

125. Au point 138 dudit arrêt, la Cour a, cependant, indiqué qu'il n'en allait de la sorte qu'à la condition, notamment, que ledit organe soit lui-même suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et de l'autorité à laquelle il est appelé à soumettre une telle proposition de nomination.

126. À cet égard, il importe de relever que, comme l'a souligné la juridiction de renvoi, en vertu de l'article 179 de la Constitution, l'acte par lequel [le CNM] propose un candidat à la nomination à un poste de juge [à la Cour suprême] constitue une condition *sine qua non* pour qu'un tel candidat puisse être nommé à un tel poste par le président de la République. Le rôle [du CNM] dans ce processus de nomination s'avère dès lors déterminant.

127. Dans un tel contexte, le degré d'indépendance dont jouit [le CNM] à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif polonais dans l'exercice des tâches qui lui sont ainsi imparties peut revêtir une pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier si les juges qu'elle sélectionne seront en mesure de satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité découlant du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt *A. K. e.a.*, point 139).

(...)

129. Ainsi, alors que l'absence éventuelle de la possibilité d'exercer un recours juridictionnel dans le contexte d'un processus de nomination à des postes de juge d'une juridiction suprême nationale peut, dans certains cas, ne pas s'avérer problématique au regard des exigences découlant du droit de l'Union, en particulier de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, il en va différemment dans des circonstances dans lesquelles l'ensemble des éléments pertinents caractérisant un tel processus dans un contexte juridico-factuel national donné, et, notamment, les conditions dans lesquelles intervient soudainement la suppression des possibilités de recours juridictionnel existant jusqu'alors, sont de nature à pouvoir engendrer, dans l'esprit des justiciables, des doutes de nature systémique quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges nommés au terme de ce processus.

130. Comme il ressort de l'arrêt *A. K. e.a.*, il peut, particulièrement, en aller ainsi lorsqu'il apparaît, sur la base d'éléments d'appréciation tels que ceux auxquels se réfère la juridiction de renvoi et dont il est fait état au point 43 du présent arrêt, que l'indépendance d'un organe tel que [le CNM] par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif est sujette à caution.

131. Aux points 143 et 144 de l'arrêt *A. K. e.a.*, la Cour a ainsi déjà identifié, parmi les éléments pertinents à prendre en compte aux fins de porter une appréciation sur la condition d'indépendance à laquelle doit satisfaire un organe tel que [le CNM], premièrement, la circonstance que [le CNM] nouvellement compos[é] a été mi[s] en place moyennant un raccourcissement du mandat de quatre ans en cours des membres qui composaient jusqu'alors cet organe, deuxièmement, le fait que, alors que les quinze membres [du CNM] élus parmi les juges l'étaient, auparavant, par leurs pairs, ils le sont désormais par une branche du pouvoir législatif polonais, troisièmement, l'existence éventuelle d'irrégularités qui auraient pu entacher le processus de nomination de

certaines membres [du CNM] dans sa nouvelle composition, ainsi que, quatrièmement, la manière dont cet organe s'acquitte de sa mission constitutionnelle de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges et dont il exerce ses diverses compétences. Dans un tel contexte, peut, de même, être prise en compte, aux fins de ladite appréciation, l'existence éventuelle de liens privilégiés entre les membres [du CNM] ainsi mi[s] en place et le pouvoir exécutif polonais, tels que ceux évoqués par la juridiction de renvoi et mentionnés au point 44 du présent arrêt.

132. En outre, il importe, en l'occurrence, également de tenir compte d'autres éléments contextuels pertinents pouvant, eux aussi, concourir à semer le doute sur l'indépendance [du CNM] et sur son rôle dans des processus de nomination tels que ceux en cause au principal, ainsi que, par voie de conséquence, sur l'indépendance des juges désignés au terme d'un tel processus.

133. Il y a lieu de faire observer, à cet égard, que la réforme législative ayant présidé à la mise en place [du CNM] dans sa nouvelle composition est intervenue parallèlement à l'adoption, fortement contestée, des dispositions des articles 37 et 111 de la nouvelle loi sur la Cour suprême auxquelles s'est référée la juridiction de renvoi et ayant prévu un abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges [de la Cour suprême] et l'application de cette mesure aux juges en exercice de cette juridiction, tout en conférant au président de la République le pouvoir discrétionnaire de prolonger l'exercice des fonctions judiciaires actives de ceux-ci au-delà de l'âge du départ à la retraite nouvellement fixé.

134. Il est, ainsi, constant que la mise en place [du CNM] dans sa nouvelle composition a eu lieu dans un contexte dans lequel il était attendu que de nombreux postes seraient sous peu à pourvoir au sein [de la Cour suprême] à la suite, notamment, du départ à la retraite des juges de cette juridiction ayant atteint la limite d'âge ainsi nouvellement fixée à 65 ans. »<sup>18</sup>

4. *L'arrêt Repubblica c. Il-Prim Ministru du 20 avril 2021 (C-896/19, EU:C:2021:311)*

157. Dans cette affaire, la première chambre du tribunal civil de Malte, siégeant en tant que juridiction constitutionnelle, avait introduit une demande de décision préjudicielle relative à la conformité au droit de l'Union européenne des dispositions de la Constitution de Malte régissant la procédure de nomination des juges.

158. Le 20 avril 2021, la CJUE a rendu son arrêt. Elle y formulait la conclusion suivante :

« 2. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à des dispositions nationales qui confèrent au Premier ministre de l'État membre concerné un pouvoir décisif dans le processus de nomination des juges, tout en prévoyant l'intervention, dans ce processus, d'un organe indépendant chargé, notamment, d'évaluer les candidats à un poste de juge et de fournir un avis à ce Premier ministre. »

159. Cette conclusion reposait sur le raisonnement suivant :

---

<sup>18</sup> Voir les arrêts rendus ensuite par la Cour administrative suprême le 6 mai 2021, paragraphes 117-119 ci-dessus.

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

« 63. Il s'ensuit que le respect par un État membre des valeurs consacrées à l'article 2 TUE constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre. Un État membre ne saurait donc modifier sa législation de manière à entraîner une régression de la protection de la valeur de l'État de droit, valeur qui est concrétisée, notamment, par l'article 19 TUE (...).

64. Les États membres sont ainsi tenus de veiller à éviter toute régression, au regard de cette valeur, de leur législation en matière d'organisation de la justice, en s'abstenant d'adopter des règles qui viendraient porter atteinte à l'indépendance des juges (...).

65. Dans ce contexte, la Cour a déjà jugé, en substance, que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des dispositions nationales relevant de l'organisation de la justice de nature à constituer une régression, dans l'État membre concerné, de la protection de la valeur de l'État de droit, en particulier des garanties d'indépendance des juges [voir, en ce sens, 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, EU:C:2019:982, 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].

66. En revanche, l'intervention, dans le contexte d'un processus de nomination des juges, d'un organe tel que la commission des nominations judiciaires instituée, à l'occasion de la réforme de la Constitution en 2016, par l'article 96A de la Constitution peut, en principe, être de nature à contribuer à une objectivisation de ce processus, en encadrant la marge de manœuvre dont dispose le Premier ministre dans l'exercice de la compétence qui lui est conférée en la matière. Encore convient-il qu'un tel organe soit lui-même suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et de l'autorité à laquelle il est appelé à soumettre un avis portant sur l'évaluation des candidats à un poste de juge (...).

67. En l'occurrence, une série de règles mentionnées par la juridiction de renvoi apparaissent de nature à garantir l'indépendance de la commission des nominations judiciaires à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif. Il en va ainsi des règles, contenues à l'article 96A, paragraphes 1 à 3, de la Constitution relatives à la composition de cette commission ainsi qu'à l'interdiction pour des personnes politiques d'y siéger, de l'obligation prescrite aux membres de ladite commission à l'article 96A, paragraphe 4, de la Constitution d'agir en toute autonomie et sans être soumis à une direction ou à un contrôle de quelque autre personne ou autorité que ce soit, ainsi que de l'obligation pour cette même commission de publier, avec l'accord du ministre chargé de la Justice, les critères sur lesquels elle base ses évaluations, ce qui a d'ailleurs été fait, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 91 de ses conclusions.

68. Par ailleurs, la juridiction de renvoi n'a, dans la présente affaire, pas fait état de doutes quant aux conditions dans lesquelles les membres de la commission des nominations judiciaires instituée par l'article 96A de la Constitution ont été désignés ou quant à la manière dont ce même organe remplit concrètement son rôle.

69. Il apparaît ainsi que l'institution de la commission des nominations judiciaires par l'article 96A de la Constitution renforce la garantie de l'indépendance des juges. »

### 5. *L'arrêt Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges) du 15 juillet 2021 (affaire C-791/19, EU:C:2021:596)*

160. À la suite de sa décision préjudicielle du 8 avril 2020 (paragraphe 23 ci-dessus), la grande chambre de la CJUE a rendu le 15 juillet 2021 son arrêt

dans l'affaire *Commission/Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges)*. Elle y a conclu que le nouveau régime disciplinaire applicable aux juges était incompatible avec le droit de l'Union européenne. Elle a considéré notamment qu'au vu du contexte global de réformes majeures qui avaient récemment touché le système judiciaire polonais et qui avaient notamment conduit à la création de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, et eu égard à l'ensemble combiné d'éléments qui avaient entouré cette création, la nouvelle chambre en question ne présentait pas toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance et, en particulier, elle n'était pas protégée d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif polonais. Elle a critiqué, en particulier, le fait que le processus de nomination des juges à la Cour suprême, et notamment à la chambre disciplinaire, relevait essentiellement du CNM, qui avait été profondément remanié par les pouvoirs exécutif et législatif, et dont l'indépendance pouvait faire l'objet de doutes légitimes.

161. Son raisonnement était le suivant :

« 96. Conformément au principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d'un État de droit, l'indépendance des juridictions doit notamment être garantie à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif (arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, point 54 et jurisprudence citée).

97. En ce qui concerne, plus précisément, les conditions dans lesquelles interviennent les décisions de nomination des juges du *Sąd Najwyższy* (Cour suprême) et notamment de la chambre disciplinaire, la Cour a, certes, déjà eu l'occasion de préciser que le seul fait que les juges concernés soient nommés par le président de la République d'un État membre n'était pas de nature à créer une dépendance de ces derniers à son égard ni à engendrer des doutes quant à leur impartialité si, une fois nommés, les intéressés ne sont soumis à aucune pression et ne reçoivent pas d'instructions dans l'exercice de leurs fonctions (arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, point 56 et jurisprudence citée).

98. La Cour a, toutefois, précisé qu'il demeurerait nécessaire de s'assurer que les conditions de fond et les modalités procédurales présidant à l'adoption desdites décisions de nomination soient telles qu'elles ne puissent pas faire naître, dans l'esprit des justiciables, des doutes légitimes quant à l'imperméabilité des juges concernés à l'égard d'éléments extérieurs et à leur neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent, une fois les intéressés nommés, et qu'il importait, notamment, à cette fin, que lesdites conditions et modalités permettent d'exclure non seulement toute influence directe, sous forme d'instructions, mais également les formes d'influence plus indirecte susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés (voir, en ce sens, arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, points 55 et 57 ainsi que jurisprudence citée).

99. Ayant relevé que, en vertu de l'article 179 de la Constitution, les juges du *Sąd Najwyższy* (Cour suprême) sont nommés par le président de la République sur proposition [du CNM], à savoir l'organe investi par l'article 186 de la Constitution de la mission de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges, la Cour a précisé, au point 137 de l'arrêt *A. K. e.a.* ainsi qu'au point 124 de l'arrêt *A. B. e.a.*, que l'intervention d'un tel organe, dans le contexte d'un processus de nomination des juges pouvait, en principe, être de nature à contribuer à une objectivation de ce processus, en

## ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

encadrant la marge de manœuvre dont dispose le président de la République dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi conférée.

100. Au point 138 de l'arrêt *A. K. e.a.* ainsi qu'au point 125 de l'arrêt *A. B. e.a.*, la Cour a, cependant, indiqué qu'il n'en allait de la sorte qu'à la condition, notamment, que ledit organe soit lui-même suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et de l'autorité à laquelle il est appelé à soumettre une telle proposition de nomination.

101. À cet égard, il importe de relever que, en vertu de l'article 179 de la Constitution, l'acte par lequel [le CNM] propose un candidat à la nomination à un poste de juge au *Sąd Najwyższy* (Cour suprême) constitue une condition *sine qua non* pour que ce candidat puisse être nommé à un tel poste par le président de la République. Le rôle [du CNM] dans ce processus de nomination s'avère dès lors déterminant (voir, en ce sens, arrêt *A. B. e.a.*, point 126).

102. Dans un tel contexte, le degré d'indépendance dont jouit [le CNM] à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif polonais dans l'exercice des tâches qui lui sont ainsi imparties peut revêtir une pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier si les juges qu'elle sélectionne seront eux-mêmes en mesure de satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité découlant du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts *A. K. e.a.*, point 139, ainsi que *A. B. e.a.*, point 127).

103. Certes, (...) la Cour a déjà jugé que la circonstance qu'un organe, tel qu'un conseil national de la magistrature, impliqué dans le processus de désignation des juges soit, de manière prépondérante, composé de membres choisis par le pouvoir législatif ne saurait, à elle seule, conduire à douter de l'indépendance des juges nommés au terme dudit processus (voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 2020, *Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535, points 55 et 56). Toutefois, il ressort également de la jurisprudence de la Cour et, plus particulièrement, des arrêts *A. K. e.a.* et *A. B. e.a.*, qu'il peut en aller différemment lorsque cette même circonstance, combinée à d'autres d'éléments pertinents et aux conditions dans lesquelles ces choix ont été opérés, conduisent à générer de tels doutes.

104. À cet égard, il convient, premièrement, de relever que, (...) alors que les 15 membres [du CNM] élus parmi les juges l'étaient, auparavant, par leurs pairs, la loi sur [le CNM] a été récemment modifiée, de telle sorte que, ainsi qu'il ressort de l'article 9 bis de ladite loi, ces 15 membres sont désormais désignés par une branche du pouvoir législatif polonais, avec la conséquence que 23 des 25 membres composant [le CNM] dans cette nouvelle composition ont été désignés par les pouvoirs exécutif et législatif polonais ou sont membres desdits pouvoirs. Or, de telles modifications sont de nature à générer un risque, jusqu'alors absent dans le cadre du mode d'élection antérieurement en vigueur, d'emprise accrue de ces pouvoirs législatif et exécutif sur [le CNM] et d'atteinte à l'indépendance de cet organe.

105. Deuxièmement, (...) il ressort de l'article 6 de la loi du 8 décembre 2017 (...) que [le CNM] ainsi nouvellement compos[é] a été mi[s] en place moyennant un raccourcissement du mandat en cours, d'une durée de quatre ans prévue à l'article 187, paragraphe 3, de la Constitution, des membres qui composaient jusqu'alors cet organe.

106. Troisièmement, il importe de faire observer que la réforme législative ayant ainsi présidé à la mise en place [du CNM] dans cette nouvelle composition est intervenue concomitamment à l'adoption de la nouvelle loi sur la Cour suprême qui a procédé à une vaste réforme du *Sąd Najwyższy* (Cour suprême) incluant, notamment, la création, au sein de ladite juridiction, de deux nouvelles chambres dont la chambre disciplinaire, ainsi que l'instauration du dispositif, entre-temps jugé contraire à



l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE (...), prévoyant un abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges [de la Cour suprême] et l'application de cette mesure aux juges en exercice de cette juridiction.

107. Il est, dès lors, constant que la terminaison anticipée des mandats de certains membres [du CNM] alors en fonction et le remaniement [du CNM] dans sa nouvelle composition ont eu lieu dans un contexte où il était attendu que de nombreux postes seraient sous peu à pourvoir au sein du *Sąd Najwyższy* (Cour suprême), et notamment de la chambre disciplinaire, ainsi que la Cour l'a déjà souligné, en substance, aux points 22 à 27 de l'ordonnance du 17 décembre 2018, *Commission/Pologne* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), au point 86 de l'arrêt du 24 juin 2019, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)* (C-619/18, EU:C:2019:531), ainsi qu'au point 134 de l'arrêt *A. B. e.a.*

108. Or, il y a lieu de constater que les éléments mis en exergue aux points 104 à 107 du présent arrêt sont de nature à engendrer des doutes légitimes, en ce qui concerne l'indépendance du [CNM] et son rôle dans un processus de nomination tel que celui ayant conduit à la nomination des membres de la chambre disciplinaire.

109. Par ailleurs, il ressort des points 89 à 94 du présent arrêt, d'une part, que ce processus de nomination s'applique aux candidats au poste de membre d'une chambre juridictionnelle nouvellement créée pour statuer, notamment, sur les procédures disciplinaires visant les juges nationaux et sur des questions liées à la réforme des dispositions afférentes au *Sąd Najwyższy* (Cour suprême), dont certains aspects ont déjà conduit à la constatation d'un manquement à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE dans le chef de la République de Pologne, et, d'autre part, que cette instance est appelée à être composée exclusivement de nouveaux juges qui ne siégeaient pas déjà au sein du *Sąd Najwyższy* (Cour suprême) et qui bénéficieront d'une rémunération significativement plus élevée ainsi que d'un degré d'autonomie organisationnelle, fonctionnelle et financière particulièrement poussé, par rapport aux conditions prévalant dans les autres chambres juridictionnelles du *Sąd Najwyższy* (Cour suprême).

110. Ces éléments, appréhendés dans le cadre d'une analyse globale incluant le rôle important joué dans la nomination des membres de la chambre disciplinaire par [le CNM], à savoir, ainsi qu'il ressort du point 108 du présent arrêt, un organe dont l'indépendance du pouvoir politique est sujette à caution, sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit de justiciables, quant à l'indépendance et à l'impartialité de ladite chambre disciplinaire. »

#### **D. La Commission européenne**

162. Le 20 décembre 2017, la Commission européenne a déclenché la procédure prévue par l'article 7 § 1 du TUE. Elle a présenté au Conseil de l'Union européenne une proposition motivée dans laquelle elle l'invitait à constater l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit – valeur consacrée à l'article 2 du TUE – par la République de Pologne, et à adresser à cet État les recommandations appropriées à cet égard.

163. La Commission notait que malgré l'émission de trois recommandations sur l'état de droit, la situation en Pologne n'avait cessé de se dégrader. Elle considérait que cette situation représentait un risque clair de violation grave de l'état de droit, valeur consacrée par l'article 2 du TUE. Elle faisait observer qu'en deux ans, il avait été adopté plus de treize lois

consécutives ayant des incidences sur la structure du système judiciaire polonais dans son ensemble – Cour constitutionnelle, Cour suprême, juridictions ordinaires, Conseil national de la magistrature, parquet et École nationale de la magistrature –, et que toutes ces modifications législatives avaient pour caractéristique commune de permettre systématiquement au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif de s'ingérer sensiblement dans la composition, les compétences, la gestion et le fonctionnement de ces autorités et organismes.

164. En ce qui concernait la loi sur le CNM, la Commission observait que le rôle de cet organe avait une incidence directe sur l'indépendance des juges, et que c'était pour cette raison que dans les États membres ayant institué un conseil de la magistrature, l'indépendance de ce dernier était particulièrement importante pour éviter toute influence injustifiée du gouvernement ou du Parlement sur l'indépendance des juges. Elle considérait que la loi sur le CNM accentuait les préoccupations quant à l'indépendance générale du pouvoir judiciaire en prévoyant la cessation prématurée du mandat de tous les juges membres du Conseil et en mettant en place un régime entièrement nouveau pour la désignation de ses juges membres, qui permettait un niveau élevé d'influence politique.

165. En ses parties pertinentes, la proposition motivée de la Commission européenne se lit comme suit :

**« 4.2. La loi sur le Conseil national de la magistrature**

(...)

138. C'est pour cette raison que dans les États membres ayant institué un conseil de la justice, l'indépendance de ce dernier est particulièrement importante pour éviter toute influence injustifiée du gouvernement ou du parlement sur l'indépendance des juges [note de bas de page omise].

139. La loi sur le Conseil national de la magistrature accentue les préoccupations quant à l'indépendance générale du pouvoir judiciaire en prévoyant la cessation prématurée du mandat de tous les juges membres dudit Conseil et en mettant en place un régime entièrement nouveau pour la désignation de ses juges membres, qui permet un niveau élevé d'influence politique.

140. Selon l'article 6 de la loi sur le Conseil national de la magistrature, il sera mis fin prématurément au mandat de l'ensemble des juges membres actuels dudit Conseil. Cette cessation décidée par le pouvoir législatif soulève des inquiétudes quant à l'indépendance du Conseil et à la séparation des pouvoirs. Le Parlement obtiendra en effet une influence déterminante sur la composition du Conseil, au détriment de l'influence des juges eux-mêmes. Cette recomposition du Conseil national de la magistrature pourrait déjà se produire dans un délai d'un mois et demi après la publication de la loi [note de bas de page omise]. Cette cessation prématurée pose également des problèmes de constitutionnalité, comme le Conseil national de la magistrature, la Cour suprême et le Médiateur l'ont souligné dans leurs avis respectifs.

141. Le nouveau régime de nomination des juges membres du Conseil national de la magistrature soulève lui aussi de graves préoccupations. Des normes européennes bien établies, notamment la recommandation de 2010 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, disposent qu'« au moins la moitié des membres [des conseils de la justice]

devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire ». Il incombe aux États membres de structurer leur système judiciaire [note de bas de page omise], et notamment d'instituer, ou non, un conseil de la justice. Cependant, dans le cas où un tel conseil a été établi, comme c'est le cas pour la Pologne, son indépendance doit être garantie dans le respect des normes européennes.

142. Jusqu'à l'adoption de la loi sur le Conseil national de la magistrature, le système polonais respectait ces normes en tous points, étant donné que ledit Conseil se composait en majorité de juges choisis par leurs pairs. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et l'article 7 de la loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature modifieraient radicalement ce régime en prévoyant que la Diète nommera et pourra renommer 15 juges membres du Conseil national de la magistrature [note de bas de page omise]. Qui plus est, il n'existe aucune garantie que cette nouvelle loi donnera lieu à la nomination, par la Diète, de juges membres avalisés par la magistrature, car les candidats à ces postes pourront être présentés non seulement par des groupes de 25 juges, mais aussi par des groupes d'au moins 2 000 citoyens [note de bas de page omise]. En outre, la liste définitive des candidats à laquelle la Diète devra donner son approbation en bloc est préétablie par une commission de la Diète [note de bas de page omise]. Les nouvelles dispositions relatives à la nomination des juges membres du Conseil national de la magistrature accroissent de manière significative l'influence du Parlement sur le Conseil et ont des effets négatifs sur son indépendance, ce qui est contraire aux normes européennes. Le fait que les juges membres seront nommés par la Diète à une majorité des trois cinquièmes n'apaise pas ces inquiétudes, car ils n'en seront pas pour autant choisis par leurs pairs. De surcroît, si cette majorité des trois cinquièmes n'est pas atteinte, les juges membres du Conseil seront nommés par la Diète à la majorité absolue des voix.

(...)

145. Dans leurs avis respectifs sur le projet de loi, la Cour suprême, le Conseil national de la magistrature et le Médiateur ont exprimé un certain nombre de préoccupations quant à la constitutionnalité du nouveau régime. Plus particulièrement, le Conseil national de la magistrature relève que, selon la Constitution polonaise, le Conseil fait office de contrepoids au Parlement qui a été habilité par la Constitution à décider du contenu de la loi. La nomination politique des juges membres et la cessation prématurée du mandat des juges membres actuels du Conseil sont donc contraires aux principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice. Or, comme expliqué dans les recommandations précédentes, un contrôle effectif de la constitutionnalité de ces dispositions n'est pas possible en l'état actuel des choses. »

166. La procédure prévue par l'article 7 § 1 du TUE est toujours en cours d'examen par le Conseil de l'Union européenne.

## **E. Le Parlement européen**

167. Dans sa Résolution du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)), le Parlement européen a notamment dit ceci :

**« La composition et le fonctionnement du nouveau Conseil national de la justice**

24. rappelle qu'il appartient aux États membres de mettre en place un conseil de la justice, mais que, lorsqu'un tel conseil est créé, son indépendance doit être garantie conformément aux normes européennes et à leur constitution respective; rappelle que, suite à la réforme du Conseil national de la justice, l'organe chargé de sauvegarder l'indépendance des tribunaux et des juges conformément à l'article 186, paragraphe 1, de la constitution polonaise, au moyen de la loi du 8 décembre 2017 modifiant la loi sur le Conseil national de la justice et certaines autres lois, le corps judiciaire en Pologne a perdu le pouvoir de déléguer des représentants au Conseil national de la justice, et donc son influence sur le recrutement et la promotion des juges; rappelle qu'avant la réforme, 15 des 25 membres du Conseil national de la justice étaient des juges élus par leurs pairs, tandis que depuis la réforme de 2017, ces juges sont élus par le parlement polonais; déplore vivement que cette mesure, associée à la révocation prématurée, début 2018, des mandats de tous les membres nommés en vertu des anciennes règles, ait conduit à une politisation profonde du Conseil national de la justice ; »

#### IV. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

168. La Cour a procédé à une étude comparative du droit et de la pratique internes de quarante et un États parties à la Convention sur la question de la cessation prématurée, *ex lege*, du mandat de membre juge du conseil de la magistrature<sup>19</sup>.

169. Il ressort des contributions reçues des États visés par l'étude que la plupart d'entre eux (trente-six) sont dotés d'un conseil de la magistrature ou d'un organe équivalent investi de la mission de gardien de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il apparaît en outre que la majorité des États en question (vingt-six) ont inclus dans leur droit interne des dispositions relatives à la cessation prématurée du mandat des juges élus membres de l'organe en question, mais que les motifs de pareille cessation varient considérablement d'un État à l'autre.

170. Dans dix-sept pays, la possibilité de contester dans le cadre d'une procédure judiciaire la cessation prématurée du mandat de membre du conseil de la magistrature est soit expressément prévue par la loi, soit comprise implicitement dans le cadre juridique interne général. Dans treize États, la cessation du mandat de membre du conseil de la magistrature est une conséquence automatique de l'achèvement du mandat de juge de l'intéressé et n'est donc pas susceptible de recours en tant que telle, mais la perte du statut de magistrat est, elle, susceptible d'un contrôle juridictionnel. Deux États n'ont pas donné de réponse claire à la question de savoir si la cessation prématurée du mandat pouvait être contestée en justice. Les décisions

---

<sup>19</sup> Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République de Moldova, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suisse, Turquie et Ukraine.

relatives à la cessation anticipée du mandat de membre du conseil de la magistrature ne sont définitives et insusceptibles de toute forme de recours en justice que dans trois États, et une réforme sur ce point est en cours dans l'un de ces États.

171. La majorité (vingt-quatre) des États visés par l'étude n'ont jamais adopté de lois ayant entraîné la cessation prématurée du mandat d'un membre du conseil de la magistrature et rien ne permet de dire si une telle démarche serait théoriquement possible dans leurs systèmes respectifs. Trois États se sont déjà trouvés dans une situation pertinente au regard de l'espèce. Deux d'entre eux ont introduit des dispositions transitoires relativement aux mandats en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Deux autres États admettent qu'une telle cessation prématurée serait possible en théorie. Dans quatre autres États, au contraire, une intervention législative de cette nature risquerait, d'après les contributions reçues des États en question, d'être jugée inconstitutionnelle au motif qu'elle empièterait sur l'indépendance de la justice. Dans le même ordre d'idées, deux États ont indiqué qu'une nouvelle loi sur la composition du conseil de la magistrature pourrait théoriquement être adoptée, mais qu'elle ne pourrait pas avoir d'effet rétroactif. On peut donc conclure qu'aucun consensus clair ne se dégage pour ou contre la possibilité qu'une réforme législative puisse se traduire par la cessation prématurée du mandat d'un membre du conseil de la magistrature. Les motivations sous-tendant pareille réforme dans le cas concret envisagé et l'existence de garanties préservant l'indépendance des juridictions et des juges, sous la forme notamment de dispositions transitoires, sont des éléments pertinents à cet égard. En définitive, l'équilibre entre le bénéfice de la réforme pour le fonctionnement des institutions démocratiques d'une part et la sécurité du mandat d'autre part est important.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

172. Le requérant se plaint de ne pas avoir eu accès à un tribunal pour contester la cessation prématurée et selon lui arbitraire de son mandat de membre juge du CNM. Il soutient qu'il avait été élu à cet organe pour un mandat de quatre ans, conformément à l'article 187 § 3 de la Constitution, et qu'il avait droit à y siéger jusqu'à la fin de ce mandat, qui devait s'achever le 11 janvier 2020. Il voit dans la cessation prématurée de son mandat une violation de la Constitution et du principe de la prééminence du droit. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, se lit comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

## **A. Sur la recevabilité**

### *1. Sur l'applicabilité de l'article 6*

#### **a) Thèse du Gouvernement**

173. Le Gouvernement soulève une exception préliminaire quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention. Il soutient que le droit polonais ne garantit aucun droit à l'exercice de l'autorité publique, et qu'en particulier il ne garantit pas aux juges un droit à être élu au CNM ou à continuer d'y siéger. Il estime par ailleurs qu'il n'existe pas en l'espèce de « contestation » réelle et sérieuse concernant l'existence du droit civil de demeurer membre du CNM dont le requérant se prétend titulaire.

174. Il argue que jusqu'en 2002, il ne faisait aucun doute que chaque groupe de membres élus du CNM l'était pour un mandat commun, mais qu'en février 2002 (à la suite de la cessation du mandat d'un membre juge qui avait été nommé à d'autres fonctions judiciaires), le CNM a adopté le point de vue selon lequel le mandat des juges élus au CNM devait être considéré comme individuel. Il expose qu'il en est résulté un décalage entre la nature du mandat des membres juges de cet organe et celle du mandat de ses autres membres élus (les députés et les sénateurs), et que cette différence a ensuite été intégrée dans la loi de 2011 sur le CNM. Il explique que le procureur général a en conséquence saisi la Cour constitutionnelle d'un recours sur cette question le 11 avril 2017, et que dans l'arrêt (n° K 5/17) qu'elle a rendu à cet égard le 20 juin 2017, la haute juridiction a dit que le mandat de tous les membres élus du CNM devait être considéré comme commun (paragraphe 42 ci-dessus).

175. Il indique que pour exécuter l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 20 juin 2017, les autorités ont élaboré un projet de loi portant modification de la loi sur le CNM. Il argue que la décision de mettre fin au mandat du requérant était légitime et qu'elle avait pour finalité l'exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle pour autant qu'il concernait la nature du mandat des membres juges du CNM. Il soutient qu'il s'agissait ainsi d'une mesure purement technique visant à instaurer un nouveau mandat conforme aux dispositions constitutionnelles pertinentes.

176. Le Gouvernement précise que le CNM est un organe constitutionnel chargé de préserver l'indépendance de la justice, mais qu'il ne s'agit pas d'une autorité judiciaire. Il soutient que cet organe se situe « à la croisée des trois pouvoirs constitutionnels » et qu'il incarne l'équilibre entre ces pouvoirs. Il estime que le fait que la présente affaire concerne un membre juge du CNM n'a pas d'importance particulière pour ce qui est de l'applicabilité de l'article 6 § 1.

177. Il opère une distinction entre la qualité de juge du requérant et sa fonction de membre du CNM, cette dernière relevant selon lui de l'exercice de la puissance publique (*władztwo publiczno-prawne*). Il fait valoir que siègent au CNM des personnes qui ne peuvent prétendre à l'indépendance : des députés et des sénateurs, le ministre de la Justice et un représentant du président de la République. Il souligne que le ministre de la Justice et le représentant du président de la République peuvent être démis de leurs fonctions. Il considère que dans ces conditions, on ne saurait dire que le mandat d'un membre du CNM est particulièrement protégé. Il ajoute que, étant donné que ni la Constitution ni la loi sur le CNM ne confèrent aux membres de cet organe un statut différent en fonction de l'autorité qui les a nommés ou élus, il serait difficile de traiter les membres juges du CNM différemment des autres membres. La possibilité de démettre de leurs fonctions certains membres du CNM n'aurait jamais été le signe d'un défaut d'indépendance de cet organe. Ainsi, il ne serait pas possible de déduire de la règle de l'indépendance du CNM une interdiction absolue de révoquer l'un de ses membres. Par ailleurs, il serait impossible de déduire de la jurisprudence de la Cour que seule l'existence d'un conseil de la magistrature indépendant permet de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

178. L'élection au CNM ne ferait pas naître une relation de « travail » ni aucune autre relation juridique comparable. En outre, le cas d'espèce ne porterait pas sur un « litige professionnel », de même nature que ceux examinés dans les affaires *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* ([GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II) et *Baka c. Hongrie* ([GC], n° 20261/12, 23 juin 2016). Les membres du CNM ne seraient pas rémunérés ; ils recevraient pour seule rétribution des indemnités journalières correspondant à leur participation aux réunions plénières ou aux autres travaux de cet organe, ainsi qu'un remboursement de leurs frais pertinents. Pareilles indemnités ne seraient pas considérées dans la jurisprudence des juridictions internes comme une rémunération. L'appartenance au CNM ne pourrait donc pas être considérée comme un droit, que ce soit en vertu du droit interne ou sous l'angle de la Convention.

179. La loi assortirait le mandat des membres élus du CNM d'une certaine stabilité non pour protéger « l'intérêt individuel » des juges mais pour sauvegarder l'intérêt public consistant à assurer le bon fonctionnement de cet organe. Un membre du CNM ne serait donc pas titulaire d'un « droit » à conserver son siège. La cessation anticipée d'un mandat relèverait de l'exercice de la puissance publique, elle ne constituerait pas une atteinte aux droits de l'individu concerné. La Convention ne garantirait pas un droit à l'exercice de l'autorité publique. Par ailleurs, l'article 60 de la Constitution (droit d'accès aux fonctions publiques) ne trouverait pas à s'appliquer pas en l'espèce.

180. En ce qui concerne la première condition du critère *Eskelinen*, le Gouvernement soutient que le droit polonais excluait le requérant du droit

d'accès à un tribunal relativement à tout litige ayant trait à son mandat au CNM. Il précise que cette exclusion était déjà en place lors de l'élection de l'intéressé au CNM et que la loi modificative de 2017 n'y a rien changé.

181. Renvoyant à l'article 14 de la loi sur le CNM, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, où figure la liste des motifs de cessation anticipée du mandat des membres du CNM, et à l'article 6 de la loi modificative de 2017, il argue que la loi sur le CNM n'a jamais prévu aucune forme d'appel ou de recours relativement à l'expiration ou à la cessation du mandat de membre du CNM ou à la renonciation à ce mandat, et que la loi de 2001 sur le CNM ne prévoyait pas non plus cette possibilité, alors qu'en son article 10 § 3 elle permettait à l'organe qui avait élu un membre du CNM de l'en révoquer.

182. La loi sur le CNM prévoirait qu'un membre juge de cet organe peut être nommé « membre permanent du bureau du Conseil ». En pareil cas, l'intéressé serait considéré comme un employé du CNM, et il pourrait donc porter en justice tout litige relatif à son emploi au bureau du Conseil. Le droit interne n'accorderait que dans ces circonstances très limitées un droit d'accès à un tribunal pour les questions concernant le CNM.

183. Les « droits de caractère civil » ne concerneraient pas les membres du CNM, le mandat de ces derniers revêtirait un caractère de droit public qui n'aurait jamais été mis en cause. Les questions relatives à l'appartenance au CNM ne constitueraient pas une « cause » (*sprawa*) au sens de l'article 45 § 1 de la Constitution. Dès lors, elles seraient exclues *ratione materiae* du droit d'accès à un tribunal. Ainsi, le droit national « exclurait l'accès à un tribunal » pour les personnes souhaitant contester la régularité de la cessation d'un tel mandat. La première condition du critère *Eskelinen* serait donc satisfaite.

184. En ce qui concerne la seconde condition du critère *Eskelinen*, le Gouvernement argue que le grief formulé par le requérant porte exclusivement sur l'exercice de la puissance publique (*acta iure imperii*).

185. Il estime que les modifications apportées par la loi modificative de 2017 étaient proportionnées car elles poursuivaient le but d'adapter les règles électorales aux dispositions pertinentes de la Constitution, telles qu'interprétées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17). S'appuyant sur la motivation de cet arrêt, il soutient que les modifications apportées relevaient de la marge d'appréciation du législateur. Il avance que la Constitution dispose en son article 187 § 1 point 2) que les membres juges du CNM sont élus parmi les juges mais qu'elle ne précise ni par qui ni comment ils doivent être élus, et qu'ainsi ces modalités doivent être fixées par la loi, conformément à l'article 187 § 4 de la Constitution.

186. Il ajoute qu'en vertu de la législation antérieure, les quinze membres juges du CNM étaient élus, certes par leurs pairs, mais dans le cadre d'une procédure compliquée et opaque favorisant les magistrats qui avaient le plus d'ancienneté et ceux qui exerçaient des fonctions administratives. Depuis la



réforme, la Diète élit les membres juges du CNM parmi les seuls juges ayant obtenu un soutien suffisant de leurs pairs ou de citoyens.

187. La Cour constitutionnelle aurait établi dans sa jurisprudence que la protection du mandat des membres juges du CNM n'est pas absolue. Sans nier l'importance de la stabilité du mandat, elle aurait également reconnu un autre aspect tout aussi important, à savoir la nécessité que le CNM soit représentatif du corps judiciaire. La réduction de la durée du mandat devrait être considérée comme une exception, mais une exception admissible dans les cas où il n'existe aucune possibilité réelle de mettre en place des solutions temporaires, tel le cas où les règles de représentation du corps judiciaire au sein du CNM ont changé par suite d'une modification des modalités d'élection des juges au Conseil. Ainsi, compte tenu de la variété des mandats individuels des membres sortants du CNM il aurait été impossible en l'espèce d'instaurer le nouveau système sans abréger le mandat des membres en fonction, à moins d'allonger et de compliquer l'ensemble du processus. La nécessité d'assurer d'une part la cohérence des modifications propres à permettre au CNM d'opérer en conformité avec la Constitution aurait justifié la cessation des mandats des juges qui avaient été élus en vertu des dispositions antérieures. De plus, la « démocratisation » de la procédure d'élection au CNM constituerait un intérêt public important de nature à justifier, lui aussi, la cessation prématurée du mandat des membres juges de cet organe. À cet égard, le Gouvernement indique qu'en vertu de la loi modificative de 2017 la Diète élit les membres juges du CNM parmi les juges ayant obtenu un soutien suffisant de leurs pairs ou de citoyens.

188. Le Gouvernement conclut que l'exclusion de l'accès à un tribunal pour le requérant était justifiée par des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État et que la seconde condition du critère *Eskelinen est*, par conséquent, satisfaite elle aussi.

189. Il plaide que les deux conditions du critère *Eskelinen* sont donc réunies en l'espèce, et que le grief formulé par le requérant sur le terrain de l'article 6 § 1 doit donc être jugé incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

190. À titre subsidiaire, il soutient que ce grief est irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

#### **b) Thèse du requérant**

191. Le requérant soutient que l'article 6 § 1 est applicable sous son volet civil en l'espèce.

192. Il allègue que la Constitution polonaise garantit aux juges élus au CNM le droit d'exercer un mandat de quatre années complètes. Il tire cette conclusion de l'article 60 combiné avec l'article 187 § 3 de la Constitution. Il soutient qu'en vertu des principes fondamentaux de la Constitution, tous les droits garantis aux individus renvoient à la relation qui existe entre ceux-ci et les autorités publiques et que, dès lors, la cessation anticipée de son

mandat au sein du CNM doit s'analyser en une atteinte à un droit individuel – en l'occurrence le droit d'accès aux fonctions publiques – et non comme une privation de l'exercice de la puissance publique, lequel relève selon lui du CNM en tant qu'organe collectif, et non de ses membres à titre individuel.

193. Le requérant argue que la cessation de son mandat a eu des répercussions financières évidentes pour lui étant donné qu'il percevait des indemnités journalières importantes au titre de sa participation aux sessions plénières ou à d'autres travaux du CNM, ainsi que le remboursement de ses frais pertinents. Il précise que ces indemnités ouvraient droit à des déductions d'impôt sur le revenu et qu'elles avaient donc une dimension pécuniaire au sens de la réglementation fiscale applicable. Il ajoute qu'en vertu des règles en vigueur, chaque membre juge du CNM avait droit dans le cadre de ses fonctions de juge à une réduction de sa charge de travail sans baisse de rémunération. Ainsi, sa propre charge de travail aurait été réduite de trois sessions judiciaires par mois à une seule.

194. Le requérant expose qu'il est fondamental pour le bon fonctionnement du CNM que soit assurée la stabilité du mandat des membres élus de cet organe. Il indique que les règles relatives au CNM qui étaient en vigueur avant l'adoption de la loi de 2011 respectaient ce principe. Il allègue qu'ainsi, en vertu de l'article 50 de la loi de 2011 sur le CNM, le mandat des membres élus en vertu de la loi antérieure devait être mené à son terme.

195. Il fait valoir qu'en outre, la Cour constitutionnelle a souligné dans son arrêt du 18 juillet 2007 (n° K 25/07) que seules des circonstances extraordinaires pouvaient justifier une cessation du mandat des membres du CNM. Il soutient que la justification avancée par le Gouvernement consistant à dire qu'il n'y avait pas d'autre solution que d'écourter son mandat au moment de l'introduction du nouveau système d'élection des membres juges du CNM ne saurait passer pour proportionnée ou légitime. Il estime que lui garantir l'accès à un tribunal devrait également être considéré comme une obligation positive pour l'État, découlant de l'article 6 combiné avec le Préambule de la Convention.

196. En ce qui concerne la première condition du critère *Eskelinen*, le requérant soutient que le droit interne n'a jamais expressément exclu l'accès à un tribunal pour les membres juges du CNM dont le mandat aurait été écourté. Il affirme que la cessation prématurée d'un mandat tel que le sien était sans précédent et que la loi sur le CNM telle qu'elle était en vigueur au moment de son élection au Conseil ne prévoyait pas une telle mesure, sauf dans les cas énumérés à l'article 14 de la loi. Il estime en outre que cette cessation a résulté d'une application *ad hoc* de la législation pertinente et ne revêtait pas les caractéristiques d'une norme juridique abstraite. Il considère que l'on ne saurait conclure que le droit national « excluait expressément l'accès à un tribunal » pour les griefs tirés de l'irrégularité alléguée de la mesure en cause.

197. Il ajoute que même à supposer que le droit interne exclût l'accès à un tribunal dans son cas, cette exclusion n'aurait pas reposé sur des motifs objectifs relevant de l'intérêt de l'État. Il développe à cet égard l'argumentation suivante. Premièrement, cette exclusion aurait eu une incidence importante sur son statut de juge car il avait été élu au CNM en sa qualité de juge d'une juridiction administrative et non en tant que citoyen ordinaire, afin d'assurer le bon fonctionnement de cet organe chargé de protéger l'indépendance de la justice.

198. Deuxièmement, la Cour constitutionnelle aurait adopté l'arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17) dans l'intention de déclarer déficient le mode d'élection des membres juges du CNM. Il faudrait voir dans cet arrêt un prétexte destiné à justifier l'introduction de modifications dans la composition du CNM à un moment où la procédure législative engagée par le ministère de la Justice était en cours au Parlement. Par ailleurs, cet arrêt serait invalide et contraire à la Constitution du fait de la présence des juges M.M. et L.M. dans la formation de jugement.

199. Troisièmement, la loi modificative de 2017 aurait méconnu le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Son objectif aurait été non pas de rendre la procédure d'élection au CNM plus démocratique mais de subordonner cet organe aux pouvoirs législatif et exécutif.

200. Quatrièmement, l'exclusion du droit d'accès à un tribunal serait incompatible avec l'état de droit. L'abrégement du mandat du requérant ne pourrait être considéré comme une mesure purement technique. Il s'agirait en réalité d'une grave violation de l'article 187 § 3 de la Constitution et d'une atteinte au droit d'accès aux fonctions publiques garanti par l'article 60 de la Constitution.

201. Le requérant considère comme un élément important le fait que l'affaire concerne un membre du CNM, organe chargé de protéger l'indépendance de la justice. Il estime qu'en tant que membre juge du CNM, il aurait dû être protégé contre les abus susceptibles d'émaner des pouvoirs législatif et exécutif, et que cette protection aurait dû prendre la forme d'un contrôle effectué par une juridiction indépendante apte à examiner la régularité de la mesure portant cessation de son mandat.

202. Il ajoute que la cessation prématurée de son mandat et de celui des autres membres juges du CNM a marqué le début d'une série d'événements, dont l'élection de nouveaux membres au CNM et la participation de cet organe à la procédure de nomination des juges des deux nouvelles chambres de la Cour suprême, qui ont en fin de compte porté atteinte à la stabilité du système juridique et judiciaire du pays et donné lieu à l'introduction de nombreuses requêtes devant la Cour et à l'ouverture de multiples procédures devant la CJUE. Il soutient qu'il faut également y voir l'une des causes profondes de la crise de l'état de droit à laquelle la Pologne se trouve confrontée. Il estime que, dans sa composition actuelle, le CNM n'est plus un organe indépendant menant à bien sa mission constitutionnelle. Il plaide enfin

que le fait que l'affaire concerne un individu à la fois juge et membre du CNM commande un contrôle plus rigoureux des motifs invoqués pour justifier une exclusion de l'accès à un tribunal.

203. Il conclut qu'il y a bien une contestation réelle et sérieuse quant à son « droit » à accomplir jusqu'à son terme son mandat de quatre ans de membre juge du CNM, et que ce droit est « de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1. Il soutient que par conséquent cette disposition est applicable en l'espèce.

**c) Observations des tiers intervenants**

204. Les observations reçues concernent à la fois la recevabilité et le fond du grief soulevé par le requérant sous l'angle de l'article 6 § 1.

*i. Le Réseau européen des conseils de la justice*

205. Ce tiers intervenant est une association qui regroupe vingt-quatre conseils de la magistrature d'États membres de l'Union européenne. Il expose que ces conseils ont un rôle crucial à jouer pour préserver l'indépendance de la justice, et qu'ils œuvrent en toute autonomie au sein des systèmes judiciaires de leurs pays respectifs afin de garantir, notamment, le respect de la prééminence du droit et la protection des droits individuels. Il indique qu'en Europe, de nombreux pays ont choisi de créer des organes d'autoadministration judiciaire tels que des conseils supérieurs de la justice ou des conseils de la magistrature pour protéger l'indépendance des juges. Il ajoute que certains n'en ont pas instauré mais disposent d'autres organes indépendants qui sont compétents en matière d'administration et de gestion financière des tribunaux, et dans certains cas en matière de nomination et d'avancement des juges.

206. Le RECJ note que la composition des conseils de la magistrature varie considérablement d'un État à l'autre en fonction, notamment, des origines du conseil. Il souligne qu'on voit toutefois apparaître au niveau international un consensus en faveur de conseils composés en majorité de juges. Il considère que le modèle qui paraît le plus concluant est celui où les conseils sont composés de membres élus issus à la fois des mondes juridique et universitaire et de la société civile, et disposent de pouvoirs suffisamment étendus pour pouvoir faire avancer tant l'indépendance que la responsabilité des juges. Il estime que le mécanisme de nomination des membres juges d'un conseil de la magistrature devrait exclure toute ingérence de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, et que les juges ne devraient être élus que par leurs pairs, selon une procédure permettant une large représentation de toutes les branches concernées du corps judiciaire.

207. Le RECJ n'a adopté aucune norme formelle quant à la durée ou à la cessation du mandat des membres des conseils de la magistrature, et il indique qu'il n'existe pas de normes internationales spécifiques à cet égard. Il estime

que l'absence de telles normes montre qu'il va de soi que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne devraient pas pouvoir écarter le mandat d'individus siégeant dans des organes constitutionnellement établis chargés, notamment, de préserver l'indépendance de la justice.

*ii. Amnesty International et la Commission internationale de juristes*

208. Ces tiers intervenants indiquent que dans de nombreux pays européens, les membres des conseils de la magistrature jouent un rôle important dans l'autoadministration du corps judiciaire, et qu'ils sont en général investis de pouvoirs relatifs à la nomination des juges, à leur évaluation, à leur promotion et aux procédures disciplinaires éventuellement ouvertes à leur égard. Ils citent des normes internationales reconnaissant expressément que toutes ces fonctions sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'indépendance et l'impartialité de chaque juge et du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Ils estiment que le fait de relever un juge de ses fonctions de membre d'un conseil de la magistrature ou de le menacer de pareille mesure pendant son mandat risque de porter atteinte à l'indépendance personnelle de l'intéressé. Ils soutiennent que les normes internationales sur l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrent le principe selon lequel les pouvoirs politiques ne devraient ni être responsables de la nomination et de la révocation des membres des conseils de la magistrature ou du fonctionnement de ces conseils, ni s'y ingérer d'une autre manière. Ils citent notamment l'avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société.

209. Ils sont d'avis que la nomination à un siège au conseil de la magistrature diffère de la nomination à un poste de juge en ce qu'il s'agit d'un mandat dont la durée est courte et déterminée, et qui a pour finalité l'exercice d'un éventail de fonctions dont la majeure partie, voire la totalité, peuvent revêtir un caractère plus administratif ou quasi judiciaire que judiciaire. Ils estiment que pour autant, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire implique nécessairement une grande sécurité du mandat des membres des conseils de la magistrature pendant toute sa durée. Ils considèrent qu'afin de garantir cette sécurité du mandat et de préserver tant l'indépendance des membres des conseils de la magistrature que la capacité globale de ces conseils à assurer l'indépendance des juges individuellement et du pouvoir judiciaire globalement, les procédures de cessation anticipée du mandat des membres de ces conseils devraient offrir des garanties d'indépendance et d'équité. Ils estiment que lorsqu'un conseil de la magistrature ou ses organes exercent un rôle judiciaire ou quasi judiciaire dans la révocation des juges, les membres de ce conseil ne devraient pouvoir perdre leur siège qu'à l'issue d'une procédure et pour des motifs semblables à ceux qui sont requis aux fins de la révocation d'un juge de ses fonctions judiciaires.

210. Ils considèrent que ces principes généraux devraient également se retrouver dans l'application de l'article 6 § 1, tant en ce qui concerne le champ

d'application de cette disposition qu'en ce qui concerne la substance de la protection qu'elle offre.

211. Ils soutiennent que pour apprécier les justifications que l'État pourrait avancer à l'appui de l'exclusion des juges de l'accès à un tribunal pour les litiges concernant leur carrière et leur inamovibilité, ou leur appartenance à un organe de gouvernance judiciaire, il faut tenir compte de l'intérêt public fort qu'il y a à préserver le rôle, l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire dans une société démocratique régie par l'état de droit. Ils considèrent qu'il ne peut jamais être dans l'intérêt légitime de l'État de priver des juges membres d'un conseil de la magistrature d'un accès à un tribunal ou des garanties d'une procédure régulière dans des litiges susceptibles d'entamer leur indépendance institutionnelle ou individuelle, notamment lorsqu'il s'agit de leur inamovibilité ou des conditions dans lesquelles ils exercent des fonctions relevant de la gouvernance judiciaire.

212. Ils estiment par ailleurs que dans l'appréciation du caractère adéquat des garanties procédurales au regard de l'article 6 § 1 et l'examen de la justification de restrictions apportées à certains aspects des droits découlant de l'article 6 § 1 dans des affaires concernant la carrière des juges, il convient de prendre en compte l'importance particulière de ces procédures du point de vue de l'indépendance de la justice et de la prééminence du droit, principes fondateurs du système de la Convention.

213. Ils avancent que pour déterminer l'application qui doit être faite de l'article 6 § 1 en l'espèce, il est important d'une part de tenir compte du contexte plus général des attaques qui ont selon eux été portées à l'indépendance de la justice en Pologne, et d'autre part de reconnaître le lien qui, estiment-ils, existe entre les droits individuels du requérant et leurs conséquences structurelles, en l'espèce leurs conséquences pour le droit des justiciables à un procès équitable et, plus fondamentalement, pour l'état de droit en général. Ils exposent que différentes lois adoptées et mises en œuvre en Pologne entre 2015 et 2018 ont gravement porté atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et ont rendu celui-ci vulnérable aux influences politiques.

214. Ils estiment que l'application de l'article 6 § 1 au cas d'espèce est manifestement justifiée en ce que le fonctionnement du CNM – libre de toute pression ou influence pouvant émaner des pouvoirs exécutif et législatif ou d'autres éléments extérieurs – est crucial pour l'indépendance globale du pouvoir judiciaire en Pologne. Ils soulignent que le CNM joue un rôle essentiel dans la sauvegarde de l'indépendance de la justice, pilier de l'état de droit et de la protection des droits de l'homme. Ils ajoutent que l'une des garanties permettant d'assurer l'indépendance du CNM est l'inamovibilité, protégée par la Constitution, de ses membres. Ils soutiennent que la cessation du mandat des membres de cet organe imposée en mars 2018 a porté atteinte non seulement aux droits individuels des intéressés mais aussi à la capacité du CNM à préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ils expliquent que

si les juges membres du CNM courent le risque d'être arbitrairement démis de leur siège, alors le fonctionnement global de cet organe en tant que protecteur de l'indépendance de la justice risque d'être entravé au détriment des juges, du pouvoir judiciaire en tant que branche du pouvoir égale aux deux autres, et du public, qui a droit, soulignent-ils, à un système judiciaire indépendant et impartial.

*iii. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme*

215. La fondation Helsinki pour les droits de l'homme souligne que la réforme du CNM adoptée en 2017 a été très controversée et critiquée car jugée incompatible avec l'indépendance de la justice. En ce qui concerne la stabilité du mandat des membres du CNM, elle soutient que les juges élus pour y siéger ont droit en vertu de la législation polonaise à une protection contre la perte de ce siège. Elle fait observer que, par le passé, la loi prévoyait que les juges élus au CNM pouvaient être démis de leur siège par les organes qui les avaient élus mais que jusqu'en 2017, jamais il n'avait été mis fin *ex lege* au mandat de l'ensemble des membres juges du CNM.

216. Elle indique que la Constitution de 1997 protégeait le mandat des membres d'organes constitutionnels qui avaient été nommés ou élus avant son entrée en vigueur (article 238 § 1). Elle ajoute que, de la même manière, la loi de 2011 sur le CNM prévoyait que le mandat des membres de cet organe qui avaient été élus en vertu de la réglementation antérieure serait respecté. Elle fait également observer que lorsqu'en 2007 le Parlement a adopté une disposition qui introduisait dans la loi de 2001 sur le CNM un nouveau critère d'incompatibilité applicable non seulement aux membres nouvellement élus mais également à ceux qui avaient été élus avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Cour constitutionnelle a jugé cette loi inconstitutionnelle (arrêt du 18 juillet 2007, n° K 25/07 ; paragraphes 82-85 ci-dessus).

217. Elle cite également l'arrêt du 23 mars 2006 par lequel la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi qui prévoyait la cessation *ex lege* du mandat des membres du CNA, et dans lequel la haute juridiction a souligné la nécessité de garantir la stabilité de leur mandat (affaire n° K 4/06, paragraphes 79-81 ci-dessus). Elle ajoute que dans un autre arrêt, du 9 décembre 2015 (n° K 35/15), la Cour constitutionnelle a jugé que la loi qui prévoyait la cessation *ex lege* du mandat du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle était contraire à la Constitution et à l'article 6 § 1 de la Convention. Elle estime que les normes énoncées par la Cour constitutionnelle dans ces arrêts pourraient être appliquées par analogie aux juges élus au CNM, en particulier compte tenu du fait que la durée de leur mandat est expressément fixée par la Constitution.

218. La fondation intervenante argue ensuite que le fait de mettre fin *ex lege* au mandat des juges élus au CNM sans permettre aux intéressés d'accéder à un tribunal va à l'encontre du principe de la prééminence du droit. Rappelant que l'objectif déclaré de la loi modificative de 2017 était

l'exécution de l'arrêt rendu le 20 juin 2017 par la Cour constitutionnelle (n° K 5/17), elle soutient que l'arrêt en question est sujet à controverse, d'une part parce qu'il a été adopté par une formation où siégeaient deux juges irrégulièrement élus, et d'autre part parce que la Constitution y est interprétée de manière extrêmement discutable. Elle ajoute que les mêmes doutes s'appliquent à un arrêt postérieur (n° K 12/18), par lequel la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de la loi modificative de 2017. Elle argue que dans ces deux arrêts, la Cour constitutionnelle semble, d'une part, avoir ignoré l'importance de l'indépendance du CNM pour l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble, et s'est écartée, d'autre part, de sa jurisprudence antérieure selon laquelle il fallait impérativement, en vertu de la Constitution, que les membres juges du CNM fussent élus par leurs pairs. Elle ajoute que la Cour constitutionnelle n'a jamais dit que son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17) impliquât qu'il fallût mettre fin au mandat des juges élus au CNM.

219. Elle estime que pour décider s'il y avait lieu de mettre fin au mandat des membres élus du CNM, le Parlement aurait dû prendre en compte les normes internationales et constitutionnelles relatives à la prééminence du droit. Elle fait observer à cet égard que cette mesure risquait de nuire à l'indépendance du CNM et, par conséquent, à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

220. Elle cite à titre de jurisprudence pertinente pour l'interprétation de la Convention en l'espèce l'arrêt rendu le 19 novembre 2019 par la CJUE dans les affaires jointes *A.K. et autres* (n°s C-585/18, C-624/18 et C-625/18), qui portaient sur l'indépendance du CNM et de la chambre disciplinaire de la Cour suprême.

221. Enfin, elle n'exclut pas que la cessation du mandat de juges élus au CNM puisse être justifiée dans certaines circonstances extraordinaires, mais elle considère que tel ne pourrait être le cas que si cette mesure était objectivement nécessaire pour restaurer l'indépendance du CNM. Elle précise que pour éviter tout abus à cet égard, une telle nécessité devrait être établie dans le cadre d'une décision de justice rendue par une juridiction nationale ou internationale indépendante et impartiale.

*iv. L'association des juges polonais Iustitia*

222. Iustitia est la plus grande association professionnelle de juges en Pologne ; elle représente plus d'un tiers des juges. Selon elle, le cas d'espèce concerne non seulement la situation individuelle du requérant mais aussi des problèmes de la plus haute importance concernant l'indépendance de la justice.

223. Elle fait observer que le CNM a une incidence directe sur l'indépendance des juges, compte tenu en particulier des compétences qu'il exerce à leur égard en matière de promotion, de mutation, de procédures disciplinaires, de révocation et de retraite anticipée. Elle expose que le CNM



a été institué par la loi du 20 décembre 1989, qui était l'aboutissement d'un projet rédigé par des juristes en collaboration avec le syndicat *Solidarność*. Elle ajoute qu'il a alors été décidé que la majorité des membres du CNM seraient des juges élus par leurs pairs et que, jusqu'à l'adoption en 2017 de la loi modificative, la législation a conservé ce principe. Elle allègue que la loi modificative de 2017 a donné au Parlement une influence décisive sur la composition du Conseil et transformé de fait le système judiciaire en une extension du Parlement. Selon elle, ce changement de relation entre le pouvoir judiciaire et le Parlement a en pratique anéanti l'indépendance du pouvoir judiciaire et, de surcroît, il s'est fait sans révision constitutionnelle.

224. Iustitia indique que la loi modificative de 2017 a fortement réduit les exigences formelles auxquelles sont soumis les candidats au CNM. Elle précise qu'actuellement, les candidats doivent simplement démontrer qu'ils disposent du soutien de vingt-cinq de leurs pairs, soit 0,25 % de l'ensemble des juges, et obtenir le soutien d'un parti politique représenté à la Diète. Elle indique que les juges ont en pratique boycotté ces modifications, qu'ils jugeaient inconstitutionnelles. Elle avance à l'appui de cette thèse que sur les dix mille juges que compte la Pologne, seuls dix-huit ont décidé de se présenter à l'élection des nouveaux membres du CNM. Elle affirme que certains de ces candidats se sont soutenus les uns les autres et que la plupart d'entre eux avaient un lien avec le ministère de la Justice car ils y étaient détachés. Elle ajoute qu'une fois nommés, ces juges ont été détachés par le ministre de la Justice auprès de juridictions supérieures ou nommés présidents ou vice-présidents de juridictions. Elle explique que les relations entre le ministère de la Justice et les membres actuellement en exercice du CNM sont difficiles à établir parce que les listes de soutien présentées par les candidats aux élections au CNM sont restées confidentielles en dépit d'une décision de justice définitive ordonnant leur divulgation.

225. L'association intervenante fait observer que le CNM anciennement composé ainsi que des associations de juges et de nombreuses assemblées de juges ont exprimé leur désapprobation quant aux nouvelles modalités d'élection des juges au CNM. Elle estime que ces réactions démontrent que le CNM nouvellement composé, élu selon elle presque entièrement par des politiciens (vingt-trois membres sur vingt-cinq), ne bénéficie d'aucune légitimité aux yeux des juges. Elle affirme que depuis qu'il a commencé à siéger en mars 2018, son travail a fait controverse, notamment en ce qui concerne son rôle dans le processus de sélection des juges. Elle considère qu'il est désormais évident que le rôle de gardien de l'indépendance de la justice ne peut être exercé par des juges élus par la Diète. Elle cite en exemple le fait que le CNM n'a pas réagi lorsqu'ont été ouvertes des procédures disciplinaires contre des juges qui, selon elle, étaient sous-tendues par motifs politiques.

226. Elle soutient que la cessation du mandat du requérant s'inscrit dans un contexte politique plus large. Elle estime en effet que cette mesure

participe d'un mécanisme dont le but était de démanteler l'ancien CNM et, en conséquence, l'état de droit, tout en s'assurant que les candidats à l'exercice des fonctions de juge seraient élus par un organe dépendant du pouvoir politique. Elle affirme que le statut du CNM a une incidence sur le statut de tous les juges de Pologne puisque ceux-ci sont nommés à leurs fonctions sur proposition du Conseil dans sa composition actuelle. Elle conclut que, pour cette raison, il est crucial que le CNM soit indépendant pour que soit évitée toute influence indue des pouvoirs exécutif et législatif sur le pouvoir judiciaire.

v. *La Fondation des juges pour les juges et le professeur Laurent Pech*

227. Ces tiers intervenants, qui mettent l'accent sur la dimension européenne de la crise de l'état de droit en Pologne, renvoient aux principales conclusions auxquelles la Commission européenne est parvenue relativement au CNM nouvellement composé. Ils soulignent que, dans sa quatrième recommandation de décembre 2017, la Commission européenne a recommandé aux autorités polonaises de modifier la loi sur le CNM de façon à ce qu'il ne soit pas mis fin au mandat des juges qui étaient alors membres de cet organe et à ce que le nouveau système d'élection soit abandonné. Ils affirment que les autorités ont ignoré les préoccupations de la Commission et sont allées ouvertement à l'encontre de sa quatrième recommandation. Ils ajoutent que dans sa résolution de septembre 2020, le Parlement européen a dit partager l'avis de la Commission européenne.

228. Ils récapitulent les constats opérés par la Commission européenne et le Parlement européen quant aux modifications législatives apportées au système judiciaire, dont i) l'absence de contrôle constitutionnel effectif, ii) les changements apportés au régime de retraite applicable aux juges de la Cour suprême, iii) les changements apportés à la structure de la Cour suprême, et iv) les changements apportés au régime disciplinaire applicable aux juges. Ils produisent également un aperçu des principaux arrêts de la CJUE relatifs aux modifications législatives qui ont visé le pouvoir judiciaire et les juges polonais.

229. Ils concluent que depuis que la Commission européenne a engagé sa procédure pré-article 7 TUE en janvier 2016, la situation de l'état de droit en Pologne est allée de mal en pis. Ils affirment que les autorités sont actuellement en train d'organiser activement un processus de non-respect systémique des arrêts de la CJUE, mais aussi des arrêts de la Cour portant sur l'indépendance de la justice, notamment grâce à la complicité active de juges irrégulièrement nommés, dans un contexte plus large de « légalisation » par la Pologne – par le biais de la « loi muselière », c'est-à-dire la loi modificative de 2019 (paragraphe 25 ci-dessus) – de la violation des principes fondamentaux qui sous-tendent l'ordre juridique de l'Union européenne. Selon eux, il faut considérer que l'indépendance de la justice a été structurellement paralysée par les autorités polonaises.

*vi. Le Commissaire aux droits de l'homme de la République de Pologne*

230. Le Commissaire expose que pendant son mandat, il a été alarmé par le démantèlement des institutions nationales qui avaient été instaurées pour assurer le respect du droit et administrer la justice : la Cour constitutionnelle, le CNM, la Cour suprême et les juridictions ordinaires. Il affirme que l'indépendance de la justice fait l'objet d'une menace systémique en Pologne. Il accuse en effet les autorités polonaises d'exercer intentionnellement une pression illégitime sur l'intégralité des structures judiciaires, ainsi qu'une répression à l'égard de certains juges. Il indique que l'analyse des changements qui ont été apportés au système judiciaire polonais montre que le gouvernement a pour stratégie réfléchie de prendre le contrôle du processus de nomination des juges et, par suite, d'influer sur la teneur des décisions de justice. Il estime qu'outre sa dimension individuelle, la présente affaire concerne aussi un problème de nature systémique, les changements qu'ont subis le requérant et les autres membres juges du CNM étant liés selon lui à une recomposition illégitime de cet organe chargé de la nomination des juges et de la préservation de l'indépendance de la justice.

231. Le Commissaire affirme que la recomposition du CNM à laquelle les autorités ont procédé en 2018 était inconstitutionnelle. Il y voit un acte délibéré accompli peu avant que le processus de sélection de plus de quarante nouveaux juges à la Cour suprême ne soit engagé. Il soutient que les autorités prévoyaient même que le nombre de postes devant devenir vacants à la Cour suprême à brève échéance serait plus important encore en conséquence du départ de plusieurs juges concernés par la mesure d'abaissement de l'âge de départ à la retraite. Selon lui, l'intention était de nommer à la Cour suprême des personnes affiliées aux autorités politiques.

232. Il voit dans la cessation du mandat des membres juges du CNM une mesure arbitraire et inconstitutionnelle, et dans l'élection de nouveaux juges à leur place une procédure contraire aux règles constitutionnelles. Il soutient qu'en vertu de la Constitution, les membres juges du CNM avaient droit à accomplir leur mandat jusqu'au terme qui avait été fixé au moment de leur élection.

233. Il affirme que la Constitution polonaise attribue au CNM deux missions essentielles, qui nécessitent l'une et l'autre que cet organe soit indépendant : premièrement, celle d'organiser les concours d'accès aux postes de juges et de recommander des candidats au président de la République en vue de leur nomination et, deuxièmement, celle de gardien de l'indépendance de la justice. Il admet qu'aucune règle de droit international bien établie n'oblige les États à créer un conseil de la magistrature, tout en soulignant qu'une exigence en ce sens est fermement enracinée dans l'espace juridique du Conseil de l'Europe. Il soutient que si les États parties à la Convention ne sont pas juridiquement tenus d'instituer un conseil de ce type, ils doivent, lorsqu'ils le font, s'assurer que celui-ci soit en mesure d'exercer le rôle qui lui est confié. Il fait observer qu'un conseil de la magistrature a

pour tâche essentielle de préserver l'indépendance de la justice, et considère qu'un tel organe doit donc rester indépendant des autres branches du pouvoir.

234. Le Commissaire dit que dès la création du CNM, il a été jugé particulièrement important pour que cette instance puisse s'acquitter de ses fonctions que la procédure de nomination de ses membres soit légitime. Il fait observer à l'appui de son propos que la majeure partie des règles constitutionnelles concernant le CNM portent sur sa composition. Il précise que les trois branches du pouvoir sont représentées au sein de cet organe et que sa composition reflète ainsi le principe de la séparation des pouvoirs, même si une nette majorité de ses membres (dix-sept sur vingt-cinq) sont des juges. Il souligne que jusqu'en 2018, quinze membres juges du CNM étaient élus par leurs pairs. Il explique que ce mécanisme avait pour objectif de garantir l'indépendance du Conseil à l'égard des autres pouvoirs et constituait l'une des conditions fondamentales de sa capacité à remplir son rôle constitutionnel. Il indique que les modalités d'élection des juges au CNM ont été instaurées au moment de la création de cet organe, en 1989, qu'elles ont été maintenues par la Constitution de 1997 ainsi que par les lois postérieures de 2001 et 2011 sur le CNM, et qu'elles ont été saluées tant par la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence que par la doctrine.

235. Il note que la loi modificative de 2017 a imposé une cessation prématurée du mandat des membres juges du CNM, et il estime qu'il s'agit là d'un manquement manifeste à la règle constitutionnelle applicable. Il soutient que les autorités n'ont fait mention d'aucun intérêt objectif de l'État propre à justifier l'adoption de la mesure en cause, et que celle-ci doit donc être considérée comme arbitraire.

236. Il expose que la loi modificative de 2017 a transféré des assemblées des juges à la Diète la compétence d'élire les membres juges du CNM ; il y voit un manquement à la Constitution. Il estime qu'en mettant fin prématurément au mandat des membres juges du CNM, les pouvoirs législatif et exécutif se sont arrogé une influence décisive, voire un monopole, sur la composition du Conseil. Il fait observer qu'à l'heure actuelle, vingt-trois des vingt-cinq membres du CNM ont été élus ou nommés par l'un de ces deux pouvoirs. Il ajoute que dans la plupart des cas, les juges élus par la Diète avaient un lien avec le ministre de la Justice.

237. Il soutient que la Cour constitutionnelle a confirmé dans son arrêt du 18 juillet 2007 (n° K 25/07) le principe voulant que les membres juges du CNM soient élus par leurs pairs, avant d'adopter une position différente dans son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17). Il estime que l'interprétation qu'elle a faite de la Constitution dans ce dernier arrêt est discutable et que, même si cet arrêt avait été rendu par une juridiction constitutionnelle régulièrement constituée, les points suivants seraient problématiques. Premièrement, il serait généralement admis en droit constitutionnel polonais que les arrêts déclarant une disposition inconstitutionnelle ont un effet prospectif. Par conséquent, les juges élus au CNM en vertu de la réglementation antérieure

auraient dû être autorisés à terminer leur mandat, et les nouvelles règles n'auraient dû s'appliquer qu'à partir de l'élection suivante. Deuxièmement, aucun argument raisonnable ne permettrait de remettre en cause l'indépendance du CNM dans sa composition antérieure au seul motif que ses membres juges avaient été élus pour un mandat individuel plutôt que pour un mandat commun. Troisièmement et surtout, l'arrêt de la Cour constitutionnelle serait à écarter car il aurait été rendu par une formation de cinq juges comprenant deux magistrats qui n'étaient pas habilités à siéger car ils avaient été nommés à des postes ayant déjà été pourvus de manière régulière. Cet arrêt aurait donc été rendu par une instance qui ne constituait pas un tribunal « établi par la loi ». De plus, la composition de la formation de jugement aurait été manipulée par le président de la Cour constitutionnelle alors que l'affaire était pendante. Ainsi, le juge L.K. aurait été retiré de cette formation et remplacé par le juge J.P., président de la Cour constitutionnelle. Cette décision n'aurait pas été motivée et n'aurait pas reposé sur une base légale adéquate, elle serait donc arbitraire. Une manipulation similaire de la composition de la formation de jugement entacherait l'arrêt du 25 mars 2019 (n° K 12/18) par lequel la Cour constitutionnelle a confirmé son arrêt précédent. Dans cette affaire, le CNM nouvellement composé aurait saisi la Cour constitutionnelle afin d'obtenir sa propre légitimation. Les éléments qui précèdent révéleraient l'existence d'un schéma récurrent où une autorité irrégulièrement constituée déclare légitime une autre autorité irrégulièrement constituée.

238. Le Commissaire considère que compte tenu de la mission de gardien de l'indépendance de la justice qui est conférée au CNM par la Constitution, les membres juges de cet organe devraient bénéficier en ce qui concerne la cessation de leur mandat d'une protection analogue à celle qui encadre la révocation des juges. À l'appui de cette thèse, il formule les arguments suivants : le statut du CNM et de ses membres devrait garantir que cet organe soit en mesure de s'acquitter de sa mission ; les décisions du CNM auraient une incidence directe sur le statut des juges ; l'indépendance des juges serait absolue et indivisible ; et les personnes présentant des garanties d'indépendance devraient avoir une voix prépondérante au sein du Conseil. Il indique que l'exigence qui veut que les conseils de la magistrature soient composés d'une majorité de juges repose sur le postulat selon lequel ceux-ci lui apportent leur intégrité et leur indépendance. Il explique que la notion d'indivisibilité de l'indépendance de la justice se trouvait au cœur de l'arrêt de principe qui a été rendu par la CJUE dans l'affaire des juges portugais (arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16), et il estime que le même raisonnement devrait s'appliquer, *mutatis mutandis*, en l'espèce.

239. Enfin, il soutient que, au minimum, les membres juges du CNM devraient bénéficier de la protection que constitue le droit d'accès à un tribunal reconnu dans la jurisprudence *Eskelinen*.

*vii. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats*

240. En juin 2018, le Rapporteur spécial des Nations unies a présenté au Conseil des droits de l'homme un rapport complet sur la mission officielle qu'il avait effectuée en Pologne en octobre 2017. Il s'y est dit préoccupé par la menace qui, selon lui, pesait sur l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le pays.

241. Le Rapporteur spécial présente à la Cour une synthèse des conclusions et recommandations officielles qui ont été formulées aux Nations unies relativement à la crise de l'état de droit en Pologne. Il expose que, si le pouvoir de réforme du système judiciaire dont jouit le gouvernement ne saurait être remis en cause, pareille réforme devrait avoir pour but d'améliorer l'effectivité de la justice et non d'affaiblir l'indépendance du pouvoir judiciaire et de ses organes de gouvernance.

242. Il explique qu'après les élections législatives d'octobre 2015, la majorité parlementaire et le président de la République ont adopté un train de mesures coordonnées et un vaste ensemble de modifications législatives touchant le fonctionnement du système judiciaire, y compris les juridictions ordinaires, la Cour suprême et le CNM. Il exprime des préoccupations quant à la conformité de ces réformes avec les normes juridiques internationales relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il affirme que les lois et mesures adoptées par les autorités ont gravement entamé l'indépendance du pouvoir judiciaire et ont érodé les possibilités de faire usage de freins et contrepoids.

243. Selon le Rapporteur spécial, on entend par gouvernance judiciaire l'ensemble des institutions, des règles et des pratiques qui organisent, facilitent et encadrent l'exercice par le pouvoir judiciaire de sa fonction. En Europe, la gouvernance judiciaire relèverait traditionnellement de la responsabilité de l'exécutif, mais depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale au moins, de nombreux pays, soucieux de préserver l'indépendance de la justice et de responsabiliser les magistrats, auraient progressivement retiré au pouvoir exécutif son monopole en matière de gouvernance judiciaire, au profit d'institutions distinctes dotées de pouvoirs concernant la carrière des juges ou la gestion du système judiciaire. Certains pays auraient choisi d'instaurer des organes d'autoadministration judiciaire, tels des conseils de la magistrature, pour protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire. À l'origine de cette décision se trouverait la nécessité d'isoler des pressions politiques externes le système judiciaire et la carrière des juges. Les conseils de la magistrature serviraient souvent d'intermédiaires entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire, et ils fonctionneraient de manière autonome au sein du système judiciaire de leur pays afin de garantir, notamment, le maintien de la prééminence du droit et la protection des droits individuels. Plusieurs rapporteurs spéciaux auraient recommandé aux États d'établir un organe indépendant chargé des procédures de sélection et de sanction des juges, et

d'adopter des mesures appropriées afin de garantir le pluralisme et l'équilibre dans la composition de cet organe.

244. Le rapporteur spécial estime qu'en adoptant la loi modificative de 2017 visant le fonctionnement et la composition du CNM, les autorités polonaises ont fait preuve d'une profonde indifférence à l'égard des normes établies par les Nations unies. Il indique que la loi de 2017 avait pour principal objectif de modifier la procédure de sélection des membres juges du CNM, et qu'elle a donné au législateur la possibilité d'influer sur la sélection des juges, ce qui se serait traduit par une ingérence induite du pouvoir politique dans l'administration globale de la justice. Il estime préoccupant l'article 5 de cette loi, en vertu duquel il a été mis fin au mandat de quinze membres juges en exercice du CNM. Cette mesure serait arbitraire, manifestement inconstitutionnelle et contraire aux normes internationales de protection des droits de l'homme reconnaissant, entre autres droits, le droit d'accès à un tribunal impartial et indépendant. Elle porterait en outre atteinte aux garanties d'indépendance du CNM.

245. Le Rapporteur spécial considère que les conseils de la magistrature jouent un rôle crucial de gardiens de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et qu'ils devraient être eux-mêmes indépendants et ne pouvoir être soumis à aucune forme d'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif. Il estime que pour que pareil organe puisse s'acquitter de ses fonctions en toute objectivité et en toute indépendance, le pouvoir judiciaire doit peser de manière substantielle dans la procédure de sélection de ses membres, et il ne doit pouvoir être mis fin au mandat de ceux-ci que dans le respect des normes internationales de protection des droits de l'homme, y compris les garanties du procès équitable. Il précise que selon les normes des Nations unies, les juges qui sont nommés à un conseil de la magistrature doivent bénéficier des mêmes garanties que celles qui sont accordées aux juges exerçant des fonctions judiciaires, et notamment du droit à un procès équitable en cas de sanction, de suspension ou de révocation.

246. Le Rapporteur spécial soutient que la réforme judiciaire mise en œuvre par le gouvernement polonais a eu un effet négatif sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il considère qu'« il apparaît que le train de réformes engagé par le gouvernement et présenté par celui-ci comme un remède est en fait pire que le mal qu'il est censé guérir. » Il estime que l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs doivent être les principes directeurs de toute réforme judiciaire. Il prône l'application du principe d'inamovibilité des juges aux membres juges du CNM et le bénéfice pour ceux-ci des garanties judiciaires appropriées qui sont énoncées dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

*viii. Le gouvernement danois*

247. Le gouvernement danois affirme qu'un système judiciaire efficient, impartial et indépendant constitue la pierre angulaire de l'état de droit et de

tout système fonctionnel de freins et contrepoids démocratiques. Il souligne que la question de l'indépendance du CNM et de ses membres juges après l'adoption de la loi modificative de 2017 a fait l'objet d'une procédure devant la CJUE. Il estime que la Cour devrait tenir compte de cette procédure. Il soutient à cet égard qu'elle n'a jamais considéré les dispositions de la Convention comme le seul cadre de référence pour l'interprétation des droits et libertés qui y sont consacrés. Ainsi, il renvoie à l'arrêt *A.K. et autres* (C-585/18, C-624/18 et C-625/18) rendu par la CJUE le 19 novembre 2019, soulignant que la CJUE y a énoncé aux paragraphes 143 et 144 plusieurs éléments à prendre en compte aux fins de l'appréciation de l'indépendance d'un organe tel que le CNM. Il ajoute qu'après cet arrêt de la CJUE, la Cour suprême polonaise a dit, dans son arrêt du 5 décembre 2019 et ses décisions du 15 janvier 2020, que le CNM dans sa composition d'alors n'était pas un organe indépendant des pouvoirs législatif et exécutif.

248. Se fondant sur ces éléments, le gouvernement danois soutient que la Cour devrait dire que la loi modificative de 2017 a porté atteinte à l'indépendance du CNM et de ses membres juges et que par conséquent, compte tenu du rôle clé joué par le CNM dans la procédure de nomination des juges en Pologne, elle a remis en question l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais dans son ensemble. Il estime que dans ces conditions, eu égard également à la nature systémique de l'affaire et aux répercussions très importantes que cette procédure pourrait avoir, l'application de l'article 6 § 1 en l'espèce est manifestement justifiée car elle pourrait contribuer à préserver l'indépendance du CNM et, partant, à restaurer son rôle constitutionnel de gardien de l'indépendance des juridictions et de l'état de droit en Pologne.

249. Le gouvernement danois soutient que, tout comme dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, les autorités internes ont mis fin prématurément, *ex lege*, au mandat du requérant et à celui des autres membres juges du CNM alors en exercice, écourtant ainsi un mandat dont la durée de quatre ans était fixée par la Constitution, sans permettre aux intéressés d'accéder à un tribunal. À cet égard, il fait observer que, dans l'arrêt *A.B. et autres* (C-824/18) du 2 mars 2021, la CJUE a dit que l'absence éventuelle de la possibilité d'exercer un recours juridictionnel dans le contexte d'un processus de nomination à des postes de juge pouvait s'avérer problématique lorsque l'ensemble des éléments contextuels pertinents – tels ceux énoncés aux paragraphes 143 et 144 de l'arrêt rendu dans l'affaire *A.K. et autres* – caractérisant un tel processus étaient de nature à pouvoir engendrer des doutes de nature systémique quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges nommés au terme de ce processus.

250. Le gouvernement danois estime qu'eu égard aux éléments contextuels relatifs à la loi modificative de 2017 et au CNM nouvellement composé, les considérations qui précèdent doivent s'appliquer par analogie à la cessation *ex lege* du mandat du requérant et des autres membres juges du CNM. Il soutient que, compte tenu du rôle particulier que joue le système



judiciaire dans la société et de la confiance qu'il doit inspirer au public, l'impossibilité qui a été faite aux membres juges du CNM de contester en justice la cessation prématurée de leur mandat n'est conforme ni à l'article 6 § 1 ni aux normes relatives à l'état de droit.

251. Il invite la Cour à tenir compte, dans son appréciation des motifs avancés par l'État défendeur au regard du critère *Eskelinen* quant à la question de la légitimité d'exclure les membres juges de l'ancien CNM de la protection de l'article 6 § 1, des éléments contextuels mentionnés, de la place prépondérante de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du droit à un procès équitable dans une société démocratique et de l'attention particulière qu'il convient à son avis d'accorder à la protection des magistrats contre des mesures touchant leur statut ou leur carrière et pouvant menacer leur indépendance judiciaire.

*ix. Le gouvernement du Royaume des Pays-Bas.*

252. Le gouvernement néerlandais expose que la présente affaire s'inscrit dans le contexte des réformes judiciaires de grande ampleur qui ont été menées en Pologne. Il fait observer que ces réformes ont fait naître des inquiétudes généralisées quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire, et qu'elles ont également fait l'objet de plusieurs procédures devant la CJUE, où, précise-t-il, il est intervenu.

253. Il estime que la présente affaire revêt de l'importance du point de vue de l'impact normatif du principe de la prééminence du droit sur l'interprétation des droits consacrés par la Convention. Il soutient que la prééminence du droit constitue l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe, dont le but est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, ainsi qu'il est énoncé à l'article 1 de son Statut. Il fait valoir que le principe de la prééminence du droit est cité dans le préambule du Statut comme l'un des principes sur lesquels se fonde toute démocratie véritable. Il rappelle en outre que l'article 3 du Statut commande à tout membre du Conseil de l'Europe de reconnaître le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il considère que ces éléments constituent le fondement sur lequel la Cour s'appuie pour dire que la prééminence du droit est « l'une des composantes fondamentales de l'ordre public européen ».

254. Il souligne que si le principe de la prééminence du droit n'est pas énoncé dans les différents articles de la Convention et de ses protocoles, il est expressément mentionné dans le préambule de la Convention comme faisant partie du patrimoine commun aux États européens. Il soutient que ce principe ne représente pas un élément unique mais comprend plusieurs composantes, et qu'ainsi, dans son rapport de 2011 sur la prééminence du droit, la Commission de Venise a considéré qu'il regroupait les éléments suivants : 1) la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes

de loi transparente, responsable et démocratique, 2) la sécurité juridique, 3) l'interdiction de l'arbitraire, 4) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs, 5) le respect des droits de l'homme, et 6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

255. Le gouvernement néerlandais affirme que dans son interprétation des droits consacrés par la Convention, la Cour a toujours tenu compte des différentes composantes de la prééminence du droit, contribuant ainsi à rendre concrète la notion d'état de droit en tant que composante fondamentale de l'ordre public européen pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il considère que la Cour a indiqué sans équivoque que la Convention était sous-tendue par le principe de la prééminence du droit. Ainsi, il fait observer qu'elle a dit, dans l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, que la prééminence du droit était « l'un des éléments du patrimoine spirituel commun aux États membres du Conseil de l'Europe » et, dans l'arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas*, que la prééminence du droit était l'idée « dont s'inspire la Convention tout entière ». Il ajoute que dans de nombreuses affaires dont elle a eu à connaître par la suite, la Cour a systématiquement considéré la prééminence du droit comme « inhérente à l'ensemble des articles de la Convention », en particulier à l'article 6, qui consacre le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial.

256. Il déduit de ce qui précède que l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue une composante fondamentale du principe de la prééminence du droit et, partant, de la protection des droits de l'homme. Il soutient que la CJUE a elle aussi confirmé dans l'arrêt qu'elle a rendu le 24 juin 2019 dans l'affaire *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême) – C-619/18* – que l'indépendance du pouvoir judiciaire concrétisait la valeur de l'état de droit. Pour conclure, il indique qu'il n'est pas nécessaire pour garantir l'indépendance d'un organe judiciaire d'exclure totalement le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif de la procédure de sélection des membres de l'organe en question, mais que leur rôle doit être inscrit dans la loi et que des garanties doivent être mises en place pour assurer l'indépendance des membres de cet organe et, ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire en lui-même.

#### **d) Appréciation de la Cour**

##### *i. Les principes généraux*

257. Pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer sous son volet « civil », il faut qu'il y ait contestation sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, que ce droit soit ou non protégé par la Convention. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse, qui peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. De plus, l'issue de la procédure doit être

directement déterminante pour le droit en question, un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisant pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, § 100, 23 juin 2016, *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], n° 76943/11, § 71, 29 novembre 2016, *Károly Nagy c. Hongrie* [GC], n° 56665/09, § 60, 14 septembre 2017, et *Regner c. République tchèque* [GC], n° 35289/11, § 99, 19 septembre 2017). Enfin, le droit doit revêtir un caractère « civil » (*Mennitto c. Italie* [GC], n° 33804/96, § 23, CEDH 2000-X).

258. L'article 6 § 1 n'assure aux « droits et obligations » (de caractère civil) aucun contenu matériel particulier dans l'ordre juridique des États contractants : la Cour ne saurait créer, par voie d'interprétation de l'article 6 § 1, un droit matériel n'ayant aucune base légale dans l'État concerné (voir, par exemple, *Roche c. Royaume-Uni* [GC], n° 32555/96, § 119, CEDH 2005-X, *Boulois c. Luxembourg* [GC], n° 37575/04, § 91, CEDH 2012, et *Károly Nagy*, précité, § 61).

259. Pour décider si le « droit » invoqué possède une base en droit interne, il faut prendre pour point de départ les dispositions du droit national et l'interprétation qu'en font les juridictions internes (voir, par exemple, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* [GC], n° 5809/08, § 97, 21 juin 2016). La Cour rappelle que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne. Sauf si l'interprétation retenue est arbitraire ou manifestement déraisonnable, la tâche de la Cour se limite à déterminer si ses effets sont compatibles avec la Convention (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 149, 20 mars 2018, *S., V. et A. c. Danemark* [GC], nos 35553/12 et 2 autres, § 148, 22 octobre 2018, et *Molla Sali c. Grèce* [GC], n° 20452/14, § 149, 19 décembre 2018). Ainsi, lorsque les juridictions nationales supérieures ont analysé de façon complète et convaincante la nature précise de la restriction du droit d'accès à un tribunal, et ce en s'appuyant sur la jurisprudence pertinente issue de la Convention et sur les principes qui en découlent, la Cour doit avoir des motifs très sérieux pour prendre le contre-pied de ces juridictions en substituant aux leurs ses propres vues sur une question d'interprétation du droit interne et en jugeant, contrairement à elles, que la personne concernée pouvait prétendre de manière défendable posséder un droit reconnu par la législation interne (*Károly Nagy*, précité, § 62 ; voir aussi *Roche*, précité, § 120).

260. Sur le caractère « civil » du droit en cause, la Cour a observé qu'une relation de travail entre une personne morale de droit public, qui peut être l'État, et un agent peut être basée, selon les normes nationales en vigueur, soit sur le droit du travail tel qu'il régit les relations entre personnes privées, soit sur un corps de règles spécifiques édictées pour réglementer la fonction publique. Il existe aussi des systèmes mixtes, unissant les règles du droit du

travail applicable dans le secteur privé à certaines règles spécifiques applicables à la fonction publique (*Regner*, précité, § 106).

261. En ce qui concerne les agents relevant de la fonction publique, il ressort des critères posés dans l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* ([GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II) que deux conditions doivent être remplies pour que l'État défendeur puisse invoquer devant la Cour le statut de fonctionnaire de l'intéressé afin de justifier son exclusion de la protection consacrée à l'article 6. En premier lieu, le droit interne de l'État concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État. Pour que l'exclusion soit justifiée, il ne suffit pas que l'État démontre que le fonctionnaire en question participe à l'exercice de la puissance publique ou qu'il existe un lien spécial de confiance et de loyauté entre l'intéressé et l'État employeur. Il faut aussi que l'État montre que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial susmentionné. Ainsi, rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail – tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type – à raison du caractère spécial de la relation entre le fonctionnaire concerné et l'État en question. En pratique, il y aura présomption que l'article 6 trouve à s'appliquer, et il appartiendra à l'État défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national le requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis par l'article 6 à l'égard de ce fonctionnaire est fondée (*Vilho Eskelinen et autres*, § 62, *Baka*, § 103, et *Regner*, § 107, tous précités).

262. Si, dans l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres* (précité, § 61) la Cour a dit que son raisonnement se limitait à la situation des fonctionnaires, elle a ensuite appliqué les critères établis dans cet arrêt à des litiges concernant des juges. Elle a observé que, s'ils ne font pas partie de l'administration au sens strict, les magistrats n'en font pas moins partie de la fonction publique au sens large (*Baka*, précité, § 104).

263. La Cour a appliqué les critères énoncés dans l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres* (précité) à tous les types de litiges concernant des juges, y compris des litiges relatifs au recrutement ou à la nomination des juges (*Juričić c. Croatie*, n° 58222/09, 26 juillet 2011), à leur carrière ou à leur promotion (*Dzhidzheva-Trendafilova c. Bulgarie* (déc.), n° 12628/09, 9 octobre 2012, et *Tsanova-Gecheva c. Bulgarie*, n° 43800/12, 15 septembre 2015, §§ 85-87), à leur mutation (*Tosti c. Italie* (déc.), n° 27791/06, 12 mai 2009, et *Bilgen c. Turquie*, n° 1571/07, § 79, 9 mars 2021), à leur suspension (*Paluda c. Slovaquie*, n° 33392/12, §§ 33-34, 23 mai 2017, et *Camelia Bogdan c. Roumanie*, n° 36889/18, § 70, 20 octobre 2020), à une procédure disciplinaire dirigée contre un juge (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n°s 55391/13 et 2 autres, § 120, 6 novembre 2018,

*Di Giovanni c. Italie*, n° 51160/06, §§ 36-37, 9 juillet 2013, et *Eminaĝaoĝlu c. Turquie*, n° 76521/12, § 80, 9 mars 2021), ainsi qu'à une révocation (*Oleksandr Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, §§ 91 et 96, CEDH 2013, *Kulykov et autres c. Ukraine*, n°s 5114/09 et 17 autres, §§ 118 et 132, 19 janvier 2017, *Sturua c. Géorgie*, n° 45729/05, § 27, 28 mars 2017, *Kamenos c. Chypre*, n° 147/07, §§ 82-88, 31 octobre 2017, et *Olujić c. Croatie*, n° 22330/05, §§ 31-43, 5 février 2009), à une réduction de salaire après une condamnation pour une grave infraction disciplinaire (*Harabin c. Slovaquie*, n° 58688/11, §§ 118-123, 20 novembre 2012), à la cessation d'un mandat (de président de la Cour suprême, de président d'une cour d'appel ou de vice-président d'un tribunal régional, par exemple) sans cessation des fonctions de juge (*Baka*, précité, §§ 34 et 107-111, *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, § 54, 25 septembre 2018, et *Broda et Bojara*, précité, §§ 121-123) ou encore à l'interdiction faite à un juge d'exercer ses fonctions judiciaires consécutivement à une réforme législative (*Gumenyuk c. Ukraine*, n° 11423/19, §§ 61 et 65-67, 22 juillet 2021). Elle a également appliqué le critère *Eskelinen* à un litige qui portait sur la cessation prématurée d'un mandat de procureur principal (*Kövesi c. Roumanie*, n° 3594/19, §§ 124-125, 5 mai 2020).

264. En outre, la relation de travail entre les juges et l'État doit se comprendre à la lumière des garanties spécifiques essentielles à l'indépendance de la justice. Ainsi, lorsqu'il est fait référence à « la confiance et la loyauté spéciales » exigées des juges, il s'agit de la loyauté envers la prééminence du droit et la démocratie et non envers les détenteurs de la puissance publique. La nature complexe de la relation de travail entre les juges et l'État commande que les premiers soient suffisamment éloignés des autres branches de l'État dans l'exercice de leurs fonctions pour pouvoir rendre, sans craintes ni faveurs, des décisions fondées *a fortiori* sur les exigences du droit et de la justice. Il serait illusoire de croire que les juges peuvent faire respecter l'état de droit et donner effet à la Convention s'ils sont privés par le droit interne des garanties posées par la Convention sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité (*Bilgen*, § 79, et *Broda et Bojara*, § 120, tous deux précités).

ii. *Application de ces principes généraux au cas d'espèce*

265. La Cour observe que le cas d'espèce soulève une question nouvelle, celle de l'applicabilité de l'article 6 § 1 sous son volet civil à un litige résultant de la cessation prématurée du mandat de membre juge du CNM dont le requérant était titulaire, sans cessation des fonctions de juge de l'intéressé.

α) Sur l'existence d'un droit

266. La Cour note que le requérant est juge à la Cour administrative suprême. Le 11 janvier 2016, l'assemblée générale des juges de la Cour

administrative suprême, avec la participation des représentants des assemblées générales des juges des tribunaux administratifs régionaux, l'a élu membre du CNM pour un mandat de quatre ans conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution et de la législation applicable.

267. La Constitution énonce expressément, en son article 187 § 3, que le mandat des membres élus du CNM est de quatre ans. L'article 14 § 1 de la loi de 2011 sur le CNM, tel qu'applicable à l'époque où le requérant a été élu au Conseil, renfermait une liste exhaustive des motifs pour lesquels il pouvait être mis fin au mandat d'un membre élu au CNM avant son terme (décès, démission, nomination à d'autres fonctions judiciaires, cessation du mandat de juge, départ à la retraite ; voir le paragraphe 68 ci-dessus). En vertu de cette disposition, les seuls motifs autorisés de cessation anticipée du mandat en question étaient soit de nature objective (décès, cessation des fonctions judiciaires ou départ à la retraite) soit dues à une décision ou une initiative de l'intéressé (démission ou nomination à d'autres fonctions judiciaires).

268. Pour trancher la question de savoir si le droit revendiqué par le requérant avait une base légale, la Cour doit seulement déterminer si la thèse qu'il avance sur ce point présente un degré suffisant de sérieux, et non s'il aurait obtenu gain de cause dans l'hypothèse où il aurait eu accès à un tribunal (*Neves e Silva c. Portugal*, 27 avril 1989, § 37, Série A n° 153-A, et *Bilgen*, précité, § 53). À la lumière du cadre législatif interne en vigueur au moment de l'élection de l'intéressé et pendant son mandat, elle considère qu'il pouvait prétendre de manière défendable que le droit polonais le protégeait d'une cessation de son mandat de membre juge du CNM pendant cette période (voir, *mutatis mutandis*, *Baka*, précité, § 109).

269. La Cour considère, de surcroît, que la thèse du requérant selon laquelle il est en droit d'accomplir l'intégralité de son mandat de membre juge du CNM trouve appui dans le fait que cet organe est investi par la Constitution de la mission de gardien de l'indépendance des juridictions et des juges (article 186 de la Constitution). Elle reviendra sur cette question dans son analyse.

270. La Cour rappelle que bien qu'en principe la Convention ne garantisse pas un droit à exercer telle ou telle fonction publique au sein de l'administration judiciaire (*Dzhidzheva-Trendafilova*, § 38, et *Denisov*, § 46, tous deux précités), un tel droit peut exister au niveau interne. Elle estime que tel est le cas dans la présente affaire, puisque l'article 187 § 3 de la Constitution prévoit, et donc protège, la durée – de quatre ans – du mandat des membres élus du CNM. À cet égard, l'argument du Gouvernement selon lequel le droit polonais ne garantit pas un droit à l'exercice de la puissance publique n'a guère de poids : le requérant ne revendique pas un tel droit mais plutôt celui d'accomplir le mandat pour lequel il a été régulièrement élu. De même, l'argument du Gouvernement selon lequel l'élection au CNM ne fait pas naître une relation de « travail » ne peut avoir aucune incidence sur l'issue de l'affaire, compte tenu de la dimension constitutionnelle que l'article 187

§ 3 de la Constitution confère au mandat de quatre ans. Le requérant invoque par ailleurs l'article 60 de la Constitution, qui garantit le droit d'accès aux fonctions publiques, comme argument supplémentaire à l'appui de sa thèse qui consiste à dire qu'il avait le droit d'accomplir son mandat jusqu'à son terme. Le Gouvernement, quant à lui, rejette cet argument. La Cour considère qu'il n'y a pas lieu de prendre position sur ce point, l'idée pouvant être défendue que l'article 187 § 3 de la Constitution constitue en lui-même un fondement suffisant pour reconnaître l'existence d'un « droit » aux fins de l'article 6.

271. La Cour observe que la protection constitutionnelle de l'inamovibilité des juges élus au CNM n'avait jamais été contestée avant la présentation par l'actuelle majorité parlementaire, le 14 mars 2017, d'une proposition de modification de la loi de 2011 sur le CNM, proposition qui a finalement conduit à l'adoption de la loi modificative de 2017 (paragraphe 35 et 46-50 ci-dessus).

272. Dans l'arrêt de principe qu'elle a rendu le 18 juillet 2007 (n° K 25/07) et qui portait sur le statut du CNM, la Cour constitutionnelle a dit, d'une part, que la Constitution ne prévoyait pas la possibilité de mettre fin avant terme au mandat des membres juges du CNM, et, d'autre part, que le CNM était un organe constitutionnel fondé sur le principe de l'inamovibilité de ses membres élus (paragraphe 84-85 ci-dessus). Elle a également constaté que les seuls motifs permettant une exception à ce principe étaient énumérés de manière exhaustive dans la loi de 2001 sur le CNM et que ces motifs étaient tous liés à une incapacité objective d'exercer le mandat. Les exceptions prévues étaient similaires à celles énoncées au paragraphe 14 de la loi de 2011 sur le CNM, applicable à l'époque pertinente aux fins de la présente requête.

273. Dans le même arrêt du 18 juillet 2007, la Cour constitutionnelle a examiné une nouvelle disposition législative qui devait s'appliquer aux membres juges du CNM alors en exercice et qui aurait pu aboutir à la cessation anticipée de leur mandat. Elle a dit qu'introduire une nouvelle obligation à la charge d'une personne titulaire d'un tel mandat n'était admissible, en principe, que si, premièrement, elle était justifiée par des raisons extraordinaires constitutionnellement valables et, deuxièmement, une période d'adaptation était prévue. Elle a jugé qu'il y avait lieu d'examiner la disposition litigieuse relative à la cessation du mandat des membres juges du CNM à la lumière du principe de proportionnalité. Elle a conclu que cette disposition constituait une atteinte disproportionnée aux règles constitutionnelles de fonctionnement du CNM et de nomination de ses membres. Elle a souligné que pour être compatibles avec le principe de l'inamovibilité, des modifications d'une telle nature ne devraient être appliquées qu'à partir du début du mandat des membres suivants du CNM (paragraphe 85 ci-dessus).

274. La Cour observe que lorsqu'il a adopté la nouvelle loi sur le CNM en 2011, le législateur a aussi respecté le mandat des membres élus en vertu de la réglementation antérieure (paragraphe 69 ci-dessus). On peut également relever que l'article 238 § 1 de la Constitution de 1997, qui était l'une des dispositions transitoires de ce texte, protégeait le mandat des organes constitutionnels et des personnes les composant dont l'élection ou la nomination était antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution (paragraphe 66 ci-dessus). Ces dispositions constitutionnelles et législatives reflètent elles aussi l'importance que le droit interne attachait au principe de l'inamovibilité des organes constitutionnels – y compris le CNM – et de leurs membres.

275. Le Gouvernement argue que la loi modificative de 2017 a été adoptée en vue d'exécuter l'arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17) dans lequel la Cour constitutionnelle avait conclu que le mandat de tous les membres élus du CNM devait être commun, c'est-à-dire commencer et se terminer à la même date (paragraphe 42 ci-dessus). Il estime que la cessation du mandat du requérant consécutivement à l'adoption de la loi modificative de 2017 était donc légitime et proportionnée puisque, plaide-t-il, elle poursuivait le but d'établir un nouveau mandat conforme à l'interprétation que la Cour constitutionnelle avait faite dans son arrêt du 20 juin 2017 des dispositions pertinentes de la Constitution.

276. Le requérant conteste la validité de l'arrêt du 20 juin 2017 notamment parce qu'il a été rendu par une formation de jugement dans laquelle siégeaient les juges M.M. et L.M., qui, selon lui, n'avaient pas été régulièrement élus à cette juridiction.

277. À cet égard, la Cour note ce qui suit. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (n° 4907/18, 7 mai 2021, §§ 289-291), elle a conclu qu'il y avait eu violation du « droit à un tribunal établi par la loi » consacré par l'article 6 § 1 en raison de la présence dans la formation de jugement de la Cour constitutionnelle du juge M.M., dont elle a estimé que l'élection était entachée de graves irrégularités. Les mêmes considérations ne peuvent que s'appliquer au juge L.M., qui a été élu dans le cadre de la même procédure que le juge M.M. (*ibidem*, §§ 19 et 289). Eu égard à la conclusion à laquelle la Cour est parvenue dans l'arrêt *Xero Flor*, la présence de ces deux juges dans la formation de cinq juges de la Cour constitutionnelle qui a rendu l'arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17) fait nécessairement naître un doute quant à la validité et à la légitimité de cet arrêt. La Cour renvoie à cet égard à l'arrêt du 5 décembre 2019 (n° III PO 7/18), dans lequel la Cour suprême, à la suite de la décision préjudicielle rendue par la CJUE dans l'affaire *A.K. et autres*, a elle aussi conclu que l'arrêt litigieux de la Cour constitutionnelle avait été rendu par une formation où siégeaient des juges élus à l'issue d'une procédure contraire à la Constitution, ainsi que cela avait été établi dans plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle (paragraphe 102 et 105 ci-dessus).



278. La Cour observe en toute hypothèse que dans cet arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17), la Cour constitutionnelle n'a pas exigé spécifiquement la cessation du mandat au CNM des juges qui y siégeaient alors. La Commission de Venise a d'ailleurs fait le même constat à l'époque dans son avis des 8-9 décembre 2017 (paragraphe 132 ci-dessus). Devant la Cour, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme a soulevé le même point dans sa tierce intervention (paragraphe 218 ci-dessus). En outre, l'arrêt litigieux n'a pas mis fin au mandat des membres élus du CNM, dont la durée de quatre ans était garantie par l'article 187 § 3 de la Constitution, et il ne pouvait pas le faire. La Cour constitutionnelle n'y a mentionné aucun motif extraordinaire constitutionnellement valable de nature à justifier à titre exceptionnel la cessation anticipée du mandat au Conseil de ses membres juges élus. Elle n'a pas non plus tenu dûment compte, que ce soit dans l'arrêt n° K 5/17 ou dans l'arrêt n° K 12/18, de sa jurisprudence selon laquelle la modification du statut de membres d'organes constitutionnels devait s'accompagner d'une période d'adaptation appropriée ou ne s'appliquer qu'à compter du début du mandat suivant (paragraphes 77-85 ci-dessus).

279. La Cour n'est pas convaincue par l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'arrêt du 20 juin 2017 ne pouvait être exécuté sans que fût abrégé le mandat des juges siégeant alors au CNM. Elle n'est pas non plus persuadée que mettre en place un nouveau système sans abréger le mandat des membres juges du CNM aurait à la fois allongé et compliqué le processus. Il est clair que des mesures différentes auraient pu être prises qui auraient permis d'exécuter ledit arrêt tout en respectant la règle générale énoncée à l'article 187 § 3 de la Constitution, qui fixait à quatre ans la durée du mandat. Par exemple, et contrairement à ce que le Gouvernement affirme, les juges qui siégeaient alors au CNM auraient pu rester en fonction jusqu'à la fin initialement prévue de leur mandat, tandis que le mandat des nouveaux membres aurait pu, lui, être plus court. C'est d'ailleurs exactement ce qu'a proposé la Commission de Venise dans son avis des 8-9 décembre 2017 (paragraphe 132 ci-dessus). Le GRECO a lui aussi exprimé un avis similaire (paragraphe 141 ci-dessus). De l'avis de la Cour, eu égard à l'arrêt n° K 25/07 rendu le 18 juillet 2007 par la Cour constitutionnelle, la cessation prématurée du mandat des juges élus membres du CNM pose à l'évidence un problème de proportionnalité. Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a dit dans cet arrêt, de telles modifications auraient dû s'accompagner d'une période d'adaptation appropriée ou, à défaut, ne s'appliquer qu'à partir du début du mandat des nouveaux membres (paragraphe 85 ci-dessus). Or le législateur n'a choisi ni l'une ni l'autre de ces solutions dans la loi modificative de 2017.

280. Le Gouvernement soutient aussi que la cessation du mandat du requérant, prévue par la loi modificative de 2017, découlait de la nécessité d'exécuter l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 20 juin 2017. À cet égard, la Cour relève que la même mesure était déjà prévue dans le premier projet de loi que le gouvernement avait présenté à la Diète le 14 mars 2017.

281. Par ailleurs, la Cour observe que la Cour suprême a analysé en détail dans son arrêt du 5 décembre 2019 (n° III PO 7/18) la conclusion à laquelle la Cour constitutionnelle avait abouti dans son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17) et qui consistait à dire que les dispositions pertinentes de la loi de 2011 sur le CNM étaient inconstitutionnelles en ce qu'elles disposaient que le mandat des membres juges du CNM était fixé individuellement, et elle a jugé que l'interprétation systémique (*systemowa*) de la Constitution sur laquelle la Cour constitutionnelle avait tenté de se fonder dans cet arrêt contredisait ses conclusions (paragraphe 105 ci-dessus). Elle a ensuite confirmé dans la résolution conjointe que trois de ses chambres ont adoptée le 23 janvier 2020 la position qu'elle avait exprimée dans l'arrêt du 5 décembre 2019 (paragraphe 112 ci-dessus).

282. La Cour estime établi, eu égard à la teneur de l'article 187 § 3 de la Constitution, que les juges élus au CNM pouvaient prétendre de manière défendable que le droit interne leur conférait le droit d'accomplir l'intégralité de leur mandat, sauf dans les cas énumérés de manière exhaustive à l'article 14 § 1 de la loi de 2011 sur le CNM (voir, *mutatis mutandis*, *Baka*, précité, § 107, et *Loquifer c. Belgique*, n°s 79089/13 et 2 autres, § 33, 20 juillet 2021, qui concernait un membre non juge du Conseil supérieur de la justice).

283. L'article 10 § 1 point 3) de la loi de 2001 sur le CNM disposait qu'il pouvait être mis fin prématurément au mandat de quatre ans d'un membre élu du Conseil en cas de révocation de l'intéressé par l'autorité l'ayant élu – en d'autres termes, un membre juge du Conseil pouvait être révoqué par l'assemblée de juges qui l'avait élu. Au contraire, la loi de 2011 sur le CNM, qui était applicable au moment de l'élection du requérant au Conseil, ne prévoyait pas une telle possibilité. Celle-ci est donc dénuée de pertinence aux fins de l'analyse du cas du requérant. Partant, la Cour n'a pas à rechercher dans quelles conditions pareille révocation pourrait ou ne pourrait pas être conforme à la Convention.

284. La Cour prend également note du fait qu'un nombre important d'organes du Conseil de l'Europe et d'autres instances internationales ont invariablement considéré que les membres juges du CNM étaient en droit d'accomplir leur mandat jusqu'à son terme (voir les avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de la Commission de Venise, du CCJE, du GRECO, de l'OSCE/ODIHR, du Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, du Parlement européen et de la Commission européenne, cités respectivement aux paragraphes 126, 134, 132, 137 et 139, 141, 144, 122, 167 et 164-165 ci-dessus).

285. La Cour considère que le fait qu'il ait été mis fin *ex lege* au mandat du requérant à la date de l'élection des nouveaux membres du CNM (paragraphe 54 ci-dessus) ne peut anéantir, rétroactivement, le caractère défendable du droit dont l'intéressé pouvait se prétendre titulaire en vertu des

règles qui étaient applicables au moment de son élection. Comme indiqué ci-dessus, ces règles prévoyaient clairement la durée du mandat, quatre ans, et énonçaient de manière exhaustive les motifs précis pour lesquels il pouvait y être mis fin. Étant donné que c'est ce nouveau texte (la loi modificative de 2017) qui a annulé les anciennes règles, il constitue l'objet même du « litige » auquel il s'agit de savoir si l'on pouvait considérer de manière défendable que les garanties d'équité de la procédure découlant de l'article 6 § 1 devaient s'appliquer. Dans les circonstances de la présente affaire, on ne peut donc pas trancher sur la base de la nouvelle législation la question de savoir s'il existait un droit en droit interne (*Baka*, précité, § 110).

286. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère qu'en l'espèce, il y avait une contestation réelle et sérieuse sur un « droit » à mener à son terme le mandat de quatre ans de membre juge du CNM, droit que le requérant pouvait prétendre, de manière défendable, reconnu en droit interne (voir, *mutatis mutandis*, *Baka*, précité, § 111, *Denisov*, précité, §§ 47-49, et *Kövesi c. Roumanie*, n° 3594/19, § 116, 5 mai 2020).

β) Sur le caractère civil du droit revendiqué : le critère *Eskelinen*

287. Il faut ensuite rechercher si le « droit » revendiqué par le requérant revêt un caractère « civil » au sens autonome de l'article 6 § 1. La Cour rappelle que la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne saurait s'interpréter par simple référence au droit interne de l'État défendeur mais doit être considérée comme une notion « autonome » découlant de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Naït-Liman c. Suisse* [GC], n° 51357/07, § 106, 15 mars 2018).

288. À la demande de la Cour, les parties ont, dans leurs observations écrites et orales, traité cette question à la lumière des critères établis dans l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres* (précité). La jurisprudence *Eskelinen* a été élaborée dans le contexte de conflits du travail ordinaires opposant des fonctionnaires à l'autorité publique qui les employait (*ibidem*, § 61). Ainsi qu'elle l'a rappelé ci-dessus, la Cour a depuis appliqué ce critère à de nombreux types de litiges impliquant des juges et concernant l'exercice de leurs fonctions ou leur carrière. Elle a en effet considéré que, s'ils ne font pas partie de l'administration au sens strict, les magistrats n'en font pas moins partie de la fonction publique au sens large (paragraphe 262-263 ci-dessus). Comme indiqué précédemment, le cas d'espèce se distingue des affaires dont la Cour a eu à connaître par le passé en ce qu'il concerne non pas l'activité professionnelle principale du requérant en sa qualité de juge, mais son droit à accomplir jusqu'à son terme son mandat de membre juge élu au CNM. Compte tenu de ce qui précède, ainsi que des aspects de droit public plus importants que revêt la présente affaire, la Cour juge opportun d'affiner le critère *Vilho Eskelinen* en ce qui concerne sa première condition.

– La première condition du critère *Eskelinen*

289. Dans la présente affaire, les parties ont proposé des interprétations différentes du droit interne, et leurs points de vue divergent donc fortement sur la question de savoir si la première condition du critère *Eskelinen* est satisfaite. Le Gouvernement argue que la loi sur le CNM n'a jamais prévu aucune forme d'appel ou de recours relativement à la perte du mandat de membre du CNM, que ce soit pour cause d'expiration, de cessation ou de renonciation. Il considère en outre que ce mandat relève du droit public, et que le droit polonais exclut l'accès à un tribunal pour les griefs ayant trait à sa cessation. Le requérant, quant à lui, soutient qu'aucune disposition du droit national n'exclut « expressément » l'accès à un tribunal pour les justiciables souhaitant contester la régularité de la cessation de pareil mandat.

290. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Baka*, elle a examiné un cas où le requérant avait été empêché d'accéder à un tribunal par le fait, notamment, que la mesure litigieuse, à savoir la cessation prématurée de son mandat de président de la Cour suprême, avait été incluse dans les dispositions transitoires de la Loi fondamentale. M. Baka s'était vu ainsi privé de la possibilité de contester cette mesure devant l'organe judiciaire compétent, alors qu'il aurait pu le faire s'il avait été démis de son mandat en vertu du cadre légal antérieur (*Baka*, précité, § 115). Dans ce contexte, la Cour a considéré qu'elle devait déterminer si l'accès à un tribunal avait été exclu en droit interne non pas au moment où la mesure litigieuse concernant le requérant avait été adoptée mais avant cela. Elle a jugé que procéder autrement serait revenu à admettre que la mesure litigieuse elle-même, constitutive de l'ingérence alléguée dans le « droit » du requérant, pouvait en même temps former la base légale de l'impossibilité faite à l'intéressé d'accéder à un tribunal, et que pareille approche aurait ouvert la voie à des abus (*ibidem*, § 116). Cependant, la présente affaire concerne une situation différente, où, d'après le Gouvernement, le droit polonais a toujours exclu l'accès à un tribunal pour le grief soulevé par le requérant.

291. La Cour saisit à présent l'occasion que lui offre le cas d'espèce pour affiner la première condition du critère *Eskelinen*. Elle observe que cette condition est délibérément stricte étant donné qu'elle s'inscrit dans un critère qui, si la Cour vient à le considérer comme satisfait, permet de renverser la présomption d'applicabilité de l'article 6 aux conflits du travail ordinaires de membres de la fonction publique (*Vilho Eskelinen et autres*, précité, § 62) et d'exclure de ces conflits la garantie de l'un des droits les plus fondamentaux de la Convention, le droit à un tribunal. Le caractère strict de cette condition est confirmé par le fait qu'elle a rarement été considérée comme remplie (*Bilgen*, précité, § 70). En effet, ce n'est que très rarement qu'un État défendeur est parvenu à démontrer que l'accès à un tribunal était expressément exclu pour un requérant (voir *Baka*, précité, § 113 et les affaires qui y sont citées). Les deux conditions énoncées dans l'arrêt *Eskelinen* étant cumulatives, il suffit pour conclure que l'article 6 est applicable de constater

que la première n'est pas satisfaite, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si la seconde l'est (*Baka*, précité, § 118).

292. La Cour considère qu'il ne serait pas totalement approprié dans toutes les situations d'appliquer telle quelle la première condition du critère *Eskelinen*. Elle est donc disposée à admettre que cette première condition peut être considérée comme satisfaite lorsque, même en l'absence d'une disposition expresse à cet effet, il a été démontré sans ambiguïté que le droit interne exclut l'accès à un tribunal pour le type de contestation concerné. Elle considère donc que cette condition est d'abord remplie lorsque le droit interne renferme une exclusion explicite du droit d'accès à un tribunal, mais qu'elle peut aussi l'être lorsque l'exclusion en question est de nature implicite, en particulier lorsqu'elle découle d'une interprétation systémique du cadre juridique applicable ou du corpus législatif dans sa globalité.

293. À cet égard, le Gouvernement soutient que le droit polonais exclut l'accès à un tribunal pour les membres juges du CNM qui, comme le requérant, souhaiteraient contester la régularité de la cessation de leur mandat (paragraphe 180-181 ci-dessus). Cependant, il affirme relativement au grief que le requérant soulève sous l'angle de l'article 13 de la Convention que l'intéressé aurait pu, s'il l'avait saisie d'un recours constitutionnel, obtenir de la Cour constitutionnelle qu'elle statue sur son grief, ce qui laisse supposer l'existence d'une voie judiciaire propre à permettre au requérant de faire examiner son grief. Le requérant, quant à lui, renvoie aux limitations inhérentes au recours constitutionnel, soutenant qu'il ne pouvait pas introduire pareil recours sans avoir obtenu au préalable une décision de justice relative à la cessation de son mandat, et que s'il l'avait fait, la Cour constitutionnelle aurait jugé son recours irrecevable (sur l'effectivité des recours constitutionnels en Pologne, voir *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, précité, §§ 197-200, et la jurisprudence qui y est citée). Il soutient aussi que le droit interne n'exclut pas et n'a jamais exclu expressément l'accès à un tribunal pour les membres juges du CNM souhaitant contester la cessation prématurée de leur mandat (paragraphe 196 ci-dessus).

294. La Cour prend note des points de vue opposés des parties sur la question de savoir si la première condition du critère *Eskelinen* est satisfaite en l'espèce (paragraphe 180-181 et 196 ci-dessus). Elle considère qu'elle peut laisser ouverte cette question étant donné que, en toute hypothèse, la seconde condition ne l'est pas, pour les raisons exposées ci-dessus.

– *La seconde condition du critère Eskelinen*

295. La Cour doit à présent déterminer si, en l'espèce, l'impossibilité faite au requérant d'accéder à un tribunal est justifiée par des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État.

296. En ce qui concerne la seconde condition du critère *Eskelinen*, le Gouvernement soutient que le grief formulé par le requérant concerne l'exercice de la puissance publique. La Cour rappelle que, selon l'approche

adoptée dans l'affaire *Vilho Eskelinen*, le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en lui-même déterminant. Le Gouvernement n'a pas expliqué pourquoi l'exercice de la puissance publique par les membres juges du CNM ne mériterait pas d'être protégé, alors que cet organe a pour mission de préserver l'indépendance de la justice (voir, *mutatis mutandis*, *Baka*, précité, § 103).

297. Le requérant argue, notamment, que l'exclusion du droit d'accès à un tribunal qui lui a été appliquée était incompatible avec la prééminence du droit. Il soutient qu'en tant que membre du CNM, organe chargé de préserver l'indépendance de la justice, il aurait dû être protégé contre les abus pouvant être commis par les autres pouvoirs.

298. Le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui cite notamment la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des États contractants (*Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 34, série A n° 18, *McElhinney c. Irlande* [GC], n° 31253/96, § 33, CEDH 2001-XI (extraits), et *Markovic et autres c. Italie* [GC], n° 1398/03, § 92, CEDH 2006-XIV). La Cour a dit que l'indépendance des juges est une condition indispensable à la prééminence du droit (*Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, § 239, 1<sup>er</sup> décembre 2020). Le Comité des Ministres a également estimé que l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue un aspect fondamental de l'état de droit (voir le point 4 de l'Annexe à la *Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, cité au paragraphe 124 ci-dessus).

299. La Cour rappelle que, pour que la législation nationale excluant l'accès à un tribunal ait un quelconque effet au titre de l'article 6 § 1 dans un cas donné, elle doit être compatible avec la prééminence du droit. Cette notion, qui est non seulement mentionnée expressément dans le préambule de la Convention mais aussi inhérente à tous les articles de ce texte, commande notamment que toute ingérence dans l'exercice d'un droit soit en principe fondée sur un instrument d'application générale (*Baka*, précité, § 117). L'article 6 de la loi modificative de 2017 ne peut être considéré comme un tel instrument, étant donné qu'il visait un groupe spécifique de quinze personnes clairement identifiables – les membres juges du CNM élus conformément à la réglementation en vigueur jusqu'alors, parmi lesquels le requérant – et qu'il avait pour but premier de les déchoir de leurs sièges au sein cet organisme. Il s'agissait d'une modification législative exceptionnelle, qui mettait fin *ex lege* à un mandat, celui des membres juges du CNM, dont la durée était fixée par la Constitution. La Cour a déjà dit que les lois visant uniquement des individus donnés sont contraires à l'état de droit (*ibid.*, § 117, et, *mutatis mutandis*, *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)* [GC], n° 14305/17, § 269, 22 décembre 2020).

300. La Cour considère que, dans son examen de la seconde condition du critère *Eskelinen*, elle doit tenir dûment compte du fait que le cas d'espèce est étroitement lié à la question de l'indépendance de la justice, puisque la cause concerne un membre juge du CNM, c'est-à-dire de l'organe constitutionnel chargé de protéger l'indépendance des juridictions et des juges. Elle garde à l'esprit le fait que, selon la Cour constitutionnelle, le CNM n'est pas un organe d'autoadministration judiciaire (paragraphe 40 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, la raison d'être du CNM et sa mission de protection de l'indépendance de la justice exigent qu'il soit indépendant des branches politiques du pouvoir de l'État. La Cour souscrit à l'avis des tiers intervenants selon lequel le fait de révoquer ou de menacer de révoquer un membre juge du Conseil pendant son mandat risque de porter atteinte à l'indépendance personnelle de l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions au sein du CNM (paragraphe 208 ci-dessus). De manière plus générale, pareille révocation est aussi susceptible de nuire à la mission de protection de l'indépendance de la justice dont est chargé le Conseil, ce qui poserait un certain nombre de problèmes du point de vue de la prééminence du droit, notamment quant à la protection des droits consacrés et protégés par la Convention.

301. Dans ce contexte, la Cour tiendra compte des éléments suivants. D'abord, toutes les Parties contractantes à la Convention ont dans leur droit interne des garanties explicites et formelles, soit constitutionnelles soit légales, de l'indépendance de la justice. Ensuite, l'indépendance de la justice est une condition *sine qua non* de l'exercice du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention. Enfin, l'indépendance de la justice est mise en œuvre par les personnes investies du pouvoir judiciaire.

302. À cet égard, la Cour a souligné à maintes reprises le rôle particulier du pouvoir judiciaire dans la société : comme garant de la justice, valeur fondamentale dans un État de droit, il doit jouir de la confiance des citoyens pour que les juges puissent mener à bien leur mission (voir, parmi d'autres, *Baka*, § 164, et *Guðmundur Andri Ástráðsson*, § 234, tous deux précités). Cette considération, exposée notamment dans des affaires relatives au droit des juges à la liberté d'expression (voir, à titre d'exemple récent, *Guz c. Pologne*, n° 965/12, § 86, 15 octobre 2020) a été jugée tout aussi pertinente pour ce qui est de l'adoption de mesures restreignant le droit à la liberté de membres du corps judiciaire (*Alparslan Altan c. Turquie*, n° 12778/17, § 102, 16 avril 2019, et *Baş c. Turquie*, n° 66448/17, § 144, 3 mars 2020) ou encore du droit des juges à accéder à un tribunal pour les questions relatives à leur statut ou à leur carrière (*Bilgen*, § 58, et *Gumenyuk et autres*, § 52, tous deux précités). Compte tenu de la place éminente qu'occupe la magistrature parmi les organes de l'État dans une société démocratique et de l'importance qui s'attache à la séparation des pouvoirs et à la nécessité de préserver l'indépendance de la justice (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], nos 55391/13 et deux autres, § 196, 6 novembre 2018, avec la jurisprudence citée), la Cour doit être particulièrement attentive à la

protection des membres du corps judiciaire contre les mesures susceptibles de menacer leur indépendance et leur autonomie (*Bilgen*, précité, § 58). La Cour rappelle que les juges ne peuvent faire respecter l'état de droit et donner effet à la Convention que si le droit interne ne les prive pas des garanties requises en vertu de la Convention sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité (paragraphe 264 ci-dessus).

303. Étant donné le rôle des conseils de la magistrature, les mêmes considérations devraient s'appliquer au mandat des juges élus pour y siéger, tel le requérant en l'espèce, en raison de leur statut et compte tenu de la nécessité de préserver l'indépendance de la justice, qui est une condition indispensable à la prééminence du droit. À cet égard, la Cour estime qu'il convient de comprendre l'indépendance de la justice de manière inclusive, comme s'appliquant aux juges non seulement dans leur rôle judiciaire, mais aussi dans le cadre des autres fonctions officielles étroitement liées au système judiciaire qu'ils peuvent être amenés à assumer (voir le point 17 de l'avis du Bureau du CCJE du 12 octobre 2017 et les points 37 et 38 de l'avis n° 24 (2021) du CCJE en date du 5 novembre 2021, cités respectivement aux paragraphes 137 et 139 ci-dessus).

304. En ce qui concerne le cadre juridique applicable au CNM en droit interne, la Cour constate que cet organe est chargé par la Constitution de protéger l'indépendance des juridictions et des juges (article 186 § 1 de la Constitution). Elle estime que l'exercice effectif de ce rôle essentiel n'est possible que lorsque le conseil jouit d'une indépendance suffisante vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif.

305. L'obligation de garantir l'indépendance des conseils de la magistrature est confirmée par les recommandations du Comité des Ministres et d'autres organes du Conseil de l'Europe (voir la Recommandation (2010)12 du Comité des Ministres, le *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I : l'indépendance des juges)* et la liste des critères de l'état de droit de la Commission de Venise, et l'avis n° 10 (2007) du CCJE, cités respectivement aux paragraphes 124, 129, 131 et 135 ci-dessus). Selon les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, un conseil de la magistrature doit voir son autonomie en matière de nomination des juges protégée contre toute interférence des pouvoirs législatif et exécutif et son indépendance garantie. En outre, il est recommandé qu'au moins la moitié des membres des conseils de la magistrature soient des juges choisis par leurs pairs (paragraphes 124-125, 132, 135-136 et 139 ci-dessus).

306. L'une des manifestations fondamentales du rôle de protection de l'indépendance de la justice confié au CNM est sa compétence exclusive pour proposer des candidats pour les nominations à tous les niveaux du système judiciaire et dans tous les types de juridictions. Pour dire les choses clairement, cette compétence recouvre à la fois les nominations initiales à la fonction de juge et toutes les promotions à un échelon plus élevé dans le système judiciaire. C'est le président de la République qui nomme



officiellement les juges, mais il ne peut le faire que sur proposition du CNM (article 179 de la Constitution).

307. Si la création d'un conseil de la magistrature en tant qu'organe chargé de la sélection des juges est une pratique courante et approuvée par le Conseil de l'Europe, la Convention ne renferme aucune exigence explicite à cet effet. De l'avis de la Cour, les États membres doivent se conformer à leur obligation de garantir l'indépendance de la justice, quel que soit le système qu'ils choisissent. Par conséquent, lorsqu'un conseil de la magistrature a été mis en place, les autorités de l'État devraient être tenues de veiller à son indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif, notamment pour préserver l'intégrité de la procédure de nomination des juges. La CJUE a souligné l'importance de cette obligation en ce qui concerne le CNM (arrêt *A.K. et autres* du 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, §§ 138 et 142-144, et arrêt *A.B. et autres* du 2 mars 2021, C-824/18, §§ 125-131, cités respectivement aux paragraphes 152 et 156 ci-dessus), constat auquel la Cour suprême et la Cour administrative suprême ont pleinement souscrit dans les arrêts rendus qu'elles ont rendus ultérieurement relativement au CNM (ces arrêts sont examinés plus en détail aux paragraphes 316 et 319-321 ci-dessous). La Cour observe que les États sont libres d'adopter un tel modèle afin de garantir l'indépendance de la justice, mais qu'il ne leur est pas loisible de l'instrumentaliser pour saper cette indépendance.

308. La Cour a déjà dit que le terme « indépendance » désigne l'indépendance qui, d'un point de vue personnel et institutionnel, est nécessaire à toute prise de décision impartiale, de sorte qu'elle est un préalable à l'impartialité. Il s'agit aussi bien, d'une part, d'un état d'esprit qui dénote l'imperméabilité du juge à toute pression extérieure en tant qu'attribut de son intégrité morale, que, d'autre part, d'un ensemble de dispositions institutionnelles et fonctionnelles – qui comprend à la fois une procédure permettant de nommer les juges d'une manière qui assure leur indépendance et des critères de sélection fondés sur le mérite –, de façon à offrir des garanties contre une influence abusive et/ou un pouvoir discrétionnaire illimité des autres autorités de l'État, tant au stade initial de la nomination d'un juge que pendant l'exercice par celui-ci de ses fonctions (*Guðmundur Andri Ástráðsson*, précité, § 234). La Cour a également jugé que les exigences institutionnelles de l'article 6 § 1 ont ceci en commun qu'elles tendent au respect des principes fondamentaux que sont la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs (*ibid.*, § 233).

309. À cet égard, il existe un lien clair entre l'intégrité du processus de nomination des juges et l'exigence d'indépendance de la justice posée à l'article 6 § 1 de la Convention (*Thiam c. France*, n° 80018/12, §§ 81-82, 18 octobre 2018). Comme l'a constaté la Commission de Venise, « on présume généralement que l'objectif principal de l'existence même d'un conseil supérieur de la magistrature est de protéger l'indépendance des juges en les préservant des pressions indues des autres branches du pouvoir de

l'État dans des domaines tels que la sélection et la nomination des juges ainsi que l'exercice des fonctions disciplinaires »<sup>20</sup>.

310. Eu égard à ce qui précède, la Cour va à présent examiner la modification fondamentale du mode d'élection des membres juges du CNM qu'a introduite la loi modificative de 2017, qui dispose qu'ils sont élus non plus par les assemblées de juges mais par la Diète.

311. Elle observe tout d'abord que la règle de l'élection des membres juges du CNM par leurs pairs avait été instaurée par la première loi sur le CNM du 20 décembre 1989. Cette règle, conservée dans la loi sur le CNM de 2001 ainsi que dans la loi sur le CNM de 2011, est restée applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi modificative de 2017. C'est donc ce même mécanisme qui était en place au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1997. Cette dernière a défini pour la première fois les règles constitutionnelles régissant la composition du CNM, en précisant la durée du mandat de ses membres ainsi que leur mode de nomination ou d'élection.

312. Dans son arrêt du 18 juillet 2007 (n° K 25/07), la Cour constitutionnelle a conclu que les règles concernant l'élection des juges au CNM revêtaient une importance particulière d'un point de vue constitutionnel, puisque leur statut déterminait *de facto* l'indépendance de cet organe (paragraphe 84 ci-dessus). Dans le même arrêt, elle a dit que l'article 187 § 1 point 2 de la Constitution prévoyait expressément que les membres juges du CNM devaient être élus par leurs pairs (paragraphe 84 ci-dessus). Cette conclusion était un élément important du raisonnement qu'elle a suivi sur les questions soumises à son examen. La Cour note donc que, selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 juillet 2007, en vertu de la Constitution l'indépendance du Conseil est protégée par la règle qui impose que la majorité de ses membres soient des juges élus par leurs pairs. Ce système vise à garantir l'aptitude du Conseil à exercer effectivement son rôle constitutionnel de gardien de l'indépendance de la justice.

313. Ce n'est que dans l'arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17) que les juges qui composaient alors la Cour constitutionnelle ont contesté cette règle, exprimant leur désaccord avec la position précédemment adoptée par la haute juridiction dans l'arrêt du 18 juillet 2007 (n° K 25/07). Dans son arrêt du 20 juin 2017, la Cour constitutionnelle a dit que la Constitution ne précisait pas qui pouvait élire les membres juges du CNM et que, dès lors, le soin de trancher cette question était délégué au législateur. Elle a considéré qu'alors que l'article 187 § 1 point 3) de la Constitution indiquait que les députés et sénateurs membres du CNM étaient élus respectivement par la Diète et par le Sénat, aucune disposition constitutionnelle n'indiquait qui devait élire les membres juges du Conseil (paragraphe 43 ci-dessus).

---

<sup>20</sup> Voir la compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les tribunaux et les juges (CDL-PI (2015)001).

314. Dans son arrêt du 25 mars 2019 (n° K 12/18), la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de la disposition de la loi modificative de 2017 qui conférait à la Diète la compétence d'élire les membres juges du CNM (paragraphe 62 ci-dessus). Pour ce faire, elle s'est appuyée essentiellement sur le raisonnement qu'elle avait développé dans son arrêt du 20 juin 2017 (n° K 5/17). Par ailleurs, le juge J.Pi., membre de la formation de cinq juges qui a rendu l'arrêt du 25 mars 2019 (n° K 12/18), avait été élu juge à la Cour constitutionnelle à la suite du décès du juge L.M., qui était l'un des juges ayant obtenu en décembre 2015 un siège déjà pourvu.

315. Sans se livrer à une interprétation de la Constitution polonaise, la Cour rappelle les doutes qu'elle a déjà exprimés au sujet de la validité et de la légitimité de l'arrêt du 20 juin 2017, en raison de la composition de la formation qui a rendu cet arrêt (paragraphe 277 ci-dessus). De plus, la Cour constitutionnelle n'a avancé aucune explication convaincante à l'appui du revirement qu'elle a opéré dans cet arrêt par rapport à l'arrêt de 18 juillet 2007, où elle avait conclu que les membres juges du CNM devaient être élus par leurs pairs : elle s'est contentée d'exprimer le « désaccord » des juges de la formation qui rendait l'arrêt avec la jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle. Pareils motifs ne sauraient passer pour suffisants (voir, en ce sens, *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, § 238, 22 juillet 2021). En outre, la Cour constitutionnelle n'a pas tenu compte dans son arrêt du 20 juin 2017 de la mission constitutionnelle de protection de l'indépendance de la justice dont est investi le CNM.

316. La Cour constate encore à cet égard que dans les conclusions qu'elle a formulées sur le même point dans son arrêt du 5 décembre 2019 (n° III PO 7/18), la Cour suprême a observé qu'en l'absence de toute modification de la Constitution, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 20 juin 2017, n'avait pas tant changé d'avis quant à l'élection des membres juges du CNM que créé une divergence dans sa jurisprudence sur une question systémique d'une importance fondamentale pour le droit à un procès équitable (paragraphe 102 ci-dessus). La haute juridiction a rappelé ensuite que depuis la création du CNM en 1989 ses membres juges avaient toujours été élus par les assemblées de juges concernées, et que ce mécanisme était en vigueur lorsque la Constitution avait été adoptée en 1997. Elle a estimé que les auteurs de la Constitution avaient confirmé leur intention de confier l'élection des membres juges du CNM au corps judiciaire (paragraphe 105 ci-dessus). Enfin, elle a souligné qu'en l'absence de toute modification de la Constitution concernant les principes applicables à l'élection des membres juges du Conseil, une loi ordinaire ne pouvait pas instaurer une procédure selon laquelle ces membres seraient élus par le Parlement (paragraphe 105 ci-dessus).

317. La Cour se tourne ensuite vers les conclusions exposées dans la résolution conjointe adoptée par les chambres de la Cour suprême le 23 janvier 2020. En ce qui concerne la modification du mode d'élection des

membres juges du CNM, la Cour suprême a jugé que le législateur ne pouvait s'arroger le pouvoir – non prévu par la Constitution – d'élire les membres juges du Conseil, car l'étendue de son pouvoir de nomination des membres du Conseil, à savoir quatre députés de la Diète et deux membres du Sénat, avait été défini à l'article 187 § 1 point 3) de la Constitution (paragraphe 112 ci-dessus). Elle a ajouté que la Constitution ne prévoyait pas de présomption de compétence en faveur du Parlement.

318. La Cour examine à présent les répercussions de la loi modificative de 2017 sur l'indépendance du nouveau CNM, en particulier la cessation prématurée du mandat des membres du CNM en exercice et la modification du mode d'élection des membres juges. Elle note que, dans la décision préjudicielle qu'elle a rendue le 19 novembre 2019 en l'affaire *A.K. et autres* (C-585/18, C-624/18 and C-625/18, §§ 142-144), la CJUE a indiqué une série d'éléments à prendre en compte pour déterminer si le nouveau CNM offrait des garanties suffisantes d'indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif (paragraphe 152 ci-dessus). Le premier de ces éléments était le fait que le nouveau CNM avait été constitué au moyen de la cessation prématurée du mandat de ses précédents membres. Le deuxième était le transfert à la Diète de la compétence d'élection des membres juges jusqu'alors détenue par les assemblées de juges. Le troisième était l'irrégularité de la nomination de certains des membres du nouveau CNM. Enfin, le quatrième était la manière dont cet organe s'acquittait de sa mission constitutionnelle.

319. Dans son arrêt du 5 décembre 2019 (n° III PO 7/18), la Cour suprême a jugé, après avoir examiné ces éléments, que le nouveau CNM ne présentait pas de garanties suffisantes d'indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif dans la procédure de nomination des juges (paragraphe 107 ci-dessus). Elle a notamment estimé que la loi modificative de 2017 avait conféré aux pouvoirs législatif et exécutif un quasi-monopole sur le choix de la composition du CNM, puisque le législateur et l'exécutif nommaient au total vingt-trois des vingt-cinq membres du Conseil (paragraphe 105 ci-dessus). Elle a conclu que le principe de séparation des pouvoirs s'en trouvait dévoyé.

320. Dans la résolution de principe adoptée conjointement par trois de ses chambres le 23 janvier 2020, la Cour suprême a souscrit pleinement à la thèse selon laquelle le nouveau CNM n'était pas un organe indépendant mais un organe subordonné aux autorités politiques. Elle a notamment estimé que les juges élus au CNM par la Diète n'avaient aucune légitimité pour représenter le corps judiciaire et que le rôle de gardien de l'indépendance de la justice du CNM s'en trouvait fortement affaibli (paragraphe 112 ci-dessus).

321. Par ailleurs, dans un arrêt du 6 mai 2021 (n° II GOK 2/18), la Cour administrative suprême, s'appuyant sur les décisions préjudicielles rendues par la CJUE le 19 novembre 2019 et le 2 mars 2021 (paragrapes 150-152 et 155-156 ci-dessus), est parvenue à la même conclusion quant au défaut d'indépendance du CNM (paragraphe 118 ci-dessus). Elle a estimé qu'il y

avait derrière les règles et procédures de sélection des membres du CNM une intention de soumettre cet organe à une forme de supervision de la part du pouvoir exécutif, par l'intermédiaire de la majorité parlementaire. Elle a en outre considéré que la composition du CNM, telle qu'elle était prévue par la loi modificative de 2017, anéantissait toute possibilité pour cet organe de s'acquitter de manière effective de sa fonction de protection de l'indépendance de la justice (paragraphe 119 ci-dessus).

322. Eu égard aux deux décisions de la Cour suprême et à l'arrêt de la Cour administrative suprême susmentionnés, la Cour estime que, par suite de l'effet combiné de la modification fondamentale du mode d'élection des membres juges du CNM et de la cessation prématurée du mandat des précédents membres juges (analysée aux paragraphes 266 à 286 ci-dessus), l'indépendance du CNM n'est plus garantie (voir, en ce sens, *Reczkowicz*, précité, §§ 265 et 269 ; pour une conclusion analogue, voir également l'arrêt de la CJUE *Commission européenne c. République de Pologne (Régime disciplinaire des juges)* du 15 juillet 2021, paragraphes 160-161 ci-dessus). Comme l'a noté la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 18 juillet 2007 (n° K 25/07), l'indépendance du CNM reposait précisément sur la règle en vertu de laquelle ses membres juges étaient élus par leurs pairs pour un mandat d'une durée fixée par la Constitution.

323. La Cour estime qu'il convient à ce stade de se pencher sur la question de la réforme judiciaire en général. Elle tient à préciser que la Convention n'empêche pas les États de prendre des décisions légitimes et nécessaires pour réformer leur système judiciaire (*Gumenyuk et autres*, précité, § 43). Elle partage l'avis, exprimé notamment par le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, selon lequel le pouvoir qu'a un gouvernement de réformer son système judiciaire ne saurait être remis en question, mais elle considère qu'une réforme du système judiciaire ne doit pas aboutir à un affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de ses organes de gouvernance. La CJUE a adopté une position semblable en ce qui concerne les États membres de l'Union européenne dans la décision préjudicielle qu'elle a rendue le 20 avril 2021 en l'affaire *Repubblika c. Il-Prim Ministru* (C-896/19). Elle a jugé aux paragraphes 63 à 65 de sa décision que le droit de l'Union s'opposait à l'adoption de dispositions nationales portant sur l'organisation de la justice qui réduiraient la protection accordée à la valeur qu'est l'état de droit, en particulier la protection des garanties d'indépendance des juges (paragraphe 159 ci-dessus).

324. La Cour considère qu'il y a lieu de souligner à cet égard l'importance des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée. Elle rappelle qu'elle joue un rôle fondamentalement subsidiaire dans le mécanisme de contrôle établi par la Convention, où c'est en premier lieu aux Parties contractantes qu'il incombe de garantir le respect des droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles (voir, par exemple, *Garib c. Pays-Bas* [GC], n° 43494/09, § 137, 6 novembre 2017 et, *Guðmundur Andri*

*Ástráđsson*, précité, § 250). Le Protocole n° 15 à la Convention a récemment inscrit le principe de subsidiarité dans le préambule de la Convention. En vertu de ce principe, la responsabilité de la protection des droits de l'homme est partagée entre les États parties et la Cour, et les autorités et juridictions nationales doivent interpréter et appliquer le droit interne d'une manière qui donne plein effet à la Convention (voir, en particulier, les références faites aux Conférences et Déclarations d'Izmir et de Brighton dans l'arrêt *Burmych et autres c. Ukraine* (radiation) [GC], nos 46852/13 *et al.*, §§ 120-122, 12 octobre 2017 (extraits)). À cet égard, la Cour souligne que le système de la Convention ne peut fonctionner correctement en l'absence de juges indépendants. Ainsi, la mission qu'ont les Parties contractantes de garantir l'indépendance de la justice revêt une importance cruciale.

325. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour conclut que la seconde condition du critère *Eskelinen*, qui veut que l'impossibilité faite à un justiciable d'accéder à un tribunal soit justifiée par des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État, n'est pas satisfaite dans le cas du requérant.

326. Le requérant était titulaire d'un mandat de membre juge élu au CNM, l'organe investi de la responsabilité constitutionnelle de protéger l'indépendance de la justice. La loi a mis fin à ce mandat prématurément en l'absence de tout contrôle juridictionnel de la légalité de cette mesure. L'impossibilité qui a été faite à l'intéressé d'accéder à une garantie fondamentale pour la protection d'un droit défendable de caractère civil étroitement lié à la préservation de l'indépendance de la justice ne saurait passer pour relever de l'intérêt d'un État de droit.

327. Les membres du corps judiciaire devraient bénéficier – tout comme les autres citoyens – d'une protection contre l'arbitraire susceptible d'émaner des pouvoirs législatif et exécutif ; or seule une supervision par un organe judiciaire indépendant de la légalité de mesures telles que la révocation est à même d'assurer effectivement pareille protection (voir, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, § 124, et *Bilgen*, § 79, tous deux précités).

## 2. Conclusion sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

328. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que l'article 6 § 1 sous son volet civil est applicable en l'espèce, car la seconde condition du critère *Eskelinen* n'est pas satisfaite.

329. Il s'ensuit que l'exception soulevée par le Gouvernement quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention doit être rejetée.

## 3. Sur l'exception relative à une absence de préjudice important

### a) Thèse du Gouvernement

330. Le Gouvernement soutient par ailleurs que la requête est irrecevable car le requérant n'a pas subi de préjudice important au sens de l'article 35

§ 3 b) de la Convention. Il estime en effet que le requérant n'a subi aucun préjudice matériel ni moral du fait de la cessation de son mandat de membre du CNM. À l'appui de cette thèse, il renvoie aux arguments qu'il a développés quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1.

**b) Thèse du requérant**

331. Le requérant soutient que sa requête ne saurait être rejetée en vertu de l'article 35 § 3 b). Il avance à cet égard qu'il a subi un préjudice considérable, sous la forme d'un dommage moral constitué par la détresse qu'aurait fait naître chez lui la violation de ses droits garantis par la Convention. Il ajoute que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention exige que son affaire soit examinée au fond car elle concerne l'articulation entre le principe de la séparation des pouvoirs et celui de la protection effective des droits de l'homme. Enfin, il argue que son affaire n'a pas été dûment examinée par une juridiction interne, et qu'il a en réalité été privé de la possibilité de contester la cessation prématurée de son mandat devant un tribunal.

**c) Appréciation de la Cour**

332. La Cour estime que l'exception tirée de l'article 35 § 3 b) ne saurait être accueillie. Si la requête qui fait l'objet de la présente affaire est à présent examinée par la Grande Chambre de la Cour, c'est parce qu'il a été considéré qu'elle soulevait des questions graves relatives à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles et qu'en conséquence la chambre à laquelle elle avait été confiée s'en est dessaisie conformément à l'article 30 de la Convention. La Cour estime donc que les conditions énoncées à l'article 35 § 3 b) ne sont pas réunies, car le respect des droits de l'homme, garantis par la Convention et ses protocoles, exige un examen au fond de la requête (*Vavřička et autres c. République tchèque* [GC], n<sup>os</sup> 47621/13 et cinq autres, § 163, 8 avril 2021).

333. L'exception soulevée par le Gouvernement au titre de l'article 35 § 3 b) de la Convention doit dès lors être rejetée.

*4. Conclusion générale sur la recevabilité*

334. La Cour constate par ailleurs que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention. Elle le déclare donc recevable.

**B. Sur le fond**

*1. Thèse du requérant*

335. Le requérant estime que pour vérifier l'existence d'un but légitime propre à justifier une restriction du droit d'accès à un tribunal, il faut tenir

compte des répercussions négatives sur la protection des droits et libertés individuels d'un affaiblissement des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il argue que des garanties procédurales doivent impérativement exister pour que l'autonomie des juges ne soit pas mise en péril par des influences extérieures ou intérieures injustifiées.

336. Le requérant allègue que le CNM joue dans le mécanisme de freins et de contrepoids et dans la protection de l'indépendance de la justice un rôle essentiel au respect de l'état de droit. Il soutient que toute mesure visant à limiter le droit d'accès à un tribunal en cas de révocation des membres juges du CNM doit viser un but légitime réel, et qu'il n'en est rien en l'espèce.

## 2. *Thèse du Gouvernement*

337. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Il reprend ses arguments relatifs à l'inapplicabilité selon lui de cette disposition en l'espèce.

## 3. *Thèses des tiers intervenants*

338. Les thèses développées par les tiers intervenants sur le fond du cas d'espèce ont déjà été résumées ci-dessus (paragraphe 205-256).

## 4. *Appréciation de la Cour*

### a) **Considérations préliminaires**

339. La Cour rappelle d'emblée que la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (voir, parmi de nombreux autres arrêts, *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 50, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II, et *Baka*, précité, § 117). Le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui cite notamment la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des États contractants (*Guðmundur Andri Ástráðsson*, précité, § 237). L'arbitraire, qui en est la négation (*Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* [GC], n° 5809/08, § 145, 21 juin 2016), est tout aussi intolérable en matière de droits procéduraux qu'en matière de droits substantiels (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], n° 80982/12, § 118, 15 octobre 2020). En ce sens, la Convention est essentiellement un instrument de prééminence du droit.

340. Toutes les Parties contractantes doivent se conformer aux normes de prééminence du droit et respecter leurs obligations de droit international, y compris celles qu'elles ont volontairement acceptées en ratifiant la Convention. Le principe selon lequel les États doivent honorer leurs obligations internationales est ancré depuis longtemps dans le droit



international. En particulier, « un État ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre État sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur » (voir l'avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale sur le traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig, au paragraphe 121 ci-dessus). La Cour observe qu'en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un État ne peut invoquer son droit interne, y compris sa constitution, pour justifier le non-respect des engagements qu'il a pris au regard du droit international (voir l'article 27 de la Convention de Vienne, au paragraphe 120 ci-dessus).

341. La Cour constate que la présente affaire soulève un certain nombre de questions constitutionnelles d'ordre interne. Consciente de son rôle subsidiaire, elle s'abstient de se livrer à une interprétation constitutionnelle et se borne à interpréter et appliquer la Convention, conformément à l'article 32 de cet instrument et à la lumière du principe de la prééminence du droit qui le sous-tend dans son ensemble comme dans chacune de ses dispositions.

#### **b) Les principes généraux**

342. Le droit d'accès à un tribunal a été défini dans l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni* (précité, §§ 28-36) comme un aspect du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Se référant aux principes de la prééminence du droit et de l'interdiction de tout pouvoir arbitraire qui sous-tendent pour une bonne part la Convention, la Cour y a conclu que le droit d'accès à un tribunal est un élément inhérent aux garanties consacrées par l'article 6. Ainsi, l'article 6 § 1 garantit à chacun le droit de faire statuer par un tribunal sur toute contestation portant sur ses droits et obligations de caractère civil (*Zubac c. Croatie* [GC], n° 40160/12, § 76, 5 avril 2018, avec les références citées).

343. En ce qui concerne les questions qui relèvent du champ d'application de la Convention, la jurisprudence de la Cour tend à montrer que, que lorsque le justiciable n'a pas accès à un tribunal indépendant et impartial, la question du respect de la prééminence du droit se pose toujours (*Golder*, précité, § 34). Toutefois, la Cour a elle-même admis que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et qu'il peut être soumis à des limitations, pour autant que celles-ci ne restreignent ni ne réduisent l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, ces limitations ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Baka*, § 120, et *Zubac*, § 78, tous deux précités).

**c) Application de ces principes généraux au cas d'espèce**

344. La Cour rappelle qu'elle a laissé ouverte la question de savoir si la première condition du critère *Eskelinen*  tait satisfaite, étant donné que les parties avaient des vues opposées sur la question et qu'elle avait de toute manière conclu que la seconde condition n'était pas remplie (paragraphe 294 ci-dessus). Cela étant, le Gouvernement a toujours soutenu que le droit polonais excluait le requérant du droit d'accès à un tribunal, au sens de l'article 6 de la Convention, relativement à tout litige ayant trait à son mandat au CNM, que ce fût avant ou après que la loi modificative de 2017 m t fin à ce mandat (paragraphe 180 ci-dessus). La Cour doit donc à présent rechercher si l'impossibilité dans laquelle l'intéressé s'est trouvé d'accéder aux tribunaux internes pour faire examiner la contestation réelle et sérieuse portant sur son droit défendable à accomplir jusqu'à son terme son mandat de quatre ans de membre juge du CNM (paragraphe 286 ci-dessus)  tait justifiée au regard des principes généraux qui découlent de sa jurisprudence (paragraphe 343 ci-dessus).

345. Elle renvoie ici aux analyses auxquelles elle a procédé dans les arrêts précités, en particulier quant à l'importance de la mission de protection de l'indépendance de la justice confiée au CNM et au lien qui existe entre l'intégrité du processus de nomination des juges et la garantie de l'indépendance de la justice (paragraphe 300-303 ci-dessus). Elle considère que des garanties procédurales analogues à celles qui devraient s'appliquer en cas de révocation ou de destitution d'un juge devraient de même s'appliquer lorsque, comme en l'espèce, un membre juge du CNM a été démis de ses fonctions.

346. La Cour souligne également qu'il est nécessaire de protéger l'autonomie des conseils de la magistrature de toute ingérence des pouvoirs législatif et exécutif, notamment dans les questions touchant la nomination des juges, et de préserver leur rôle de rempart contre toute influence politique sur le pouvoir judiciaire. Elle estime que, appelée à apprécier une justification avancée à l'appui de l'impossibilité d'accéder à un tribunal pour contester une décision relative à l'appartenance à un organe d'administration judiciaire, elle doit tenir compte de l'intérêt public fort qu'il y a à préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et la prééminence du droit. Elle prête attention également au contexte global dans lequel s'inscrivent les différentes réformes entreprises par le gouvernement polonais, dont le cas d'espèce reflète un aspect problématique, et qui se traduisent par un affaiblissement de l'indépendance de la justice et du respect des normes de prééminence du droit.

347. En l'espèce, le Gouvernement n'a avancé aucune raison pour justifier l'absence de contrôle juridictionnel – il s'est content  de répéter son argumentation relative à l'inapplicabilité, selon lui, de l'article 6 à la présente affaire.

348. La Cour observe que, pris dans son ensemble, l'enchaînement des  v nements qui se sont produits en Pologne (paragraphe 14-28 ci-dessus)

montre très nettement que les réformes judiciaires qui se sont succédé visaient à affaiblir l'indépendance de la justice. Pour commencer, de graves irrégularités ont entaché l'élection des juges à la Cour constitutionnelle en décembre 2015. Ensuite, le CNM a été remodelé et de nouvelles chambres ont été créées au sein de la Cour suprême, tandis que le contrôle du ministre de la Justice sur les tribunaux a été étendu et son rôle en matière de discipline judiciaire renforcé, entre autres mesures. À ce stade, la Cour juge important de rappeler ses arrêts relatifs à la réorganisation du système judiciaire polonais (*Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, *Broda et Bojara*, et *Reczkowicz*, tous précités) ainsi que les arrêts adoptés par la CJUE (paragraphe 150-156 et 160-161 ci-dessus) et ceux rendus respectivement par la Cour suprême et par la Cour administrative suprême (paragraphe 100-108 et 109-119 ci-dessus). Du fait des réformes successives, le pouvoir judiciaire, branche indépendante du pouvoir étatique, s'est trouvé exposé à l'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif et, par conséquent, considérablement affaibli. Le cas du requérant est une illustration de cette tendance générale.

349. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que, à raison de l'absence de contrôle juridictionnel en l'espèce, l'État défendeur a porté atteinte à la substance même du droit pour le requérant d'accéder à un tribunal (*Baka*, précité, § 121).

350. Partant, la Cour conclut qu'il y a eu violation dans le chef du requérant du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

351. Invoquant l'article 13 de la Convention, le requérant allègue qu'il n'a eu accès au niveau interne à aucun recours effectif relativement à la cessation prématurée de son mandat de membre juge du CNM. L'article 13 est libellé comme suit :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

352. La Cour observe que le grief soulevé par le requérant sous l'angle de l'article 13 est en substance identique à celui que l'intéressé a formulé sur le terrain de l'article 6 § 1. Elle rappelle que l'article 6 constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13, les exigences du second se trouvant comprises dans celles, plus strictes, du premier (voir, par exemple, *Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI, et *Baka*, précité, § 181).

353. En conséquence, elle conclut qu'il n'y a lieu d'examiner séparément ni la recevabilité ni le fond du grief de violation de l'article 13 de la Convention.

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

354. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

#### A. Dommage

355. Le requérant réclame 50 000 euros (EUR) pour le dommage moral qu'il estime avoir subi à raison de la souffrance et de la détresse liées à la violation de ses droits garantis par l'article 6 § 1 et l'article 13 de la Convention qu'ont emportée la cessation prématurée de son mandat et l'impossibilité de soumettre cette mesure à l'examen d'un tribunal. Il précise qu'en siégeant au CNM il contribuait au bon fonctionnement de cette institution et accomplissait son serment de juge. Il voit dans la cessation prématurée de son mandat comme une forme de répression politique qui l'a empêché de s'acquitter de l'obligation de protection de l'indépendance de la justice qui découlait de sa qualité de membre du CNM. Il estime que cette atteinte à ces droits était pour la majorité parlementaire actuelle un instrument aux fins de la réalisation de ses objectifs politiques.

356. Le Gouvernement estime pour sa part que la requête du requérant est infondée et il invite la Cour à la rejeter. Pour le cas où la Cour ne souscrirait pas à cette thèse, il avance que le requérant n'a produit aucun élément de nature à démontrer qu'il ait éprouvé une détresse, un préjudice émotionnel, des difficultés ou une dégradation de sa qualité de vie. Il soutient qu'au cas où la Cour conclurait à une violation de la Convention en l'espèce, ce constat constituerait en lui-même une satisfaction équitable suffisante. À titre subsidiaire, il invite la Cour à se prononcer sur la question de la satisfaction équitable à la lumière de sa pratique dans des affaires analogues et compte tenu de la conjoncture économique nationale.

357. L'article 41 habilite la Cour à accorder à la partie lésée, s'il y a lieu, la satisfaction qui lui semble appropriée (*O'Keeffe c. Irlande* [GC], n° 35810/09, § 199, CEDH 2014).

358. La Cour considère que, dans les circonstances particulières de l'espèce, le constat d'une violation peut passer pour fournir en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par le requérant. Partant, elle rejette les prétentions que l'intéressé formule à ce titre.

**B. Frais et dépens**

359. Alors que l'affaire était encore pendante devant la chambre, le requérant a sollicité 24 029,23 EUR, TVA comprise, pour les frais liés à sa représentation devant la Cour.

360.   la suite du dessaisissement de la chambre, il a réclamé de surcroît 18 450 EUR, TVA comprise, au titre des frais et dépens relatifs à sa représentation devant la Grande Chambre, précisant qu'il devrait payer cette somme à l'issue de la procédure menée devant la Cour. Le montant total demandé est donc de 42 479,23 EUR, TVA comprise.   l'appui de ses demandes, le requérant a produit : 1) le contrat de services juridiques qu'il a conclu avec le cabinet d'avocats Pietrzak Sidor et Associés le 31 juillet 2018, ainsi que la facture correspondante ; 2) une annexe au contrat de services juridiques en date du 21 janvier 2020, accompagnée d'une facture *pro forma* d'un montant brut de 24 029,23 EUR ; 3) une seconde annexe en date du 16 mars 2021, assortie d'une facture *pro forma* d'un montant brut de 18 450 EUR. Le contrat de services juridiques a pour objets la préparation et l'introduction de la requête du requérant ainsi que la représentation de l'intéressé devant la Cour. Il précise que le requérant doit couvrir l'ensemble des frais et dépens engagés par le cabinet d'avocats aux fins de sa représentation.

361. Le requérant sollicite par ailleurs le remboursement des dépens relatifs à la participation de ses avocats à l'audience de la Grande Chambre. Il indique que ses avocats et lui avaient l'intention de participer à l'audience prévue le 19 mai 2021 et que, pour ce faire, ils ont acheté des billets d'avion, pour 895,80 EUR, et engagé en outre des frais de location de véhicule et des frais d'hébergement. Il produit les justificatifs correspondants. Il précise qu'à la suite de la décision du Président selon laquelle l'audience aurait lieu par visioconférence, il a pu annuler les réservations concernant la location d'un véhicule et l'hébergement, et qu'il retire donc sa demande à ce titre, mais qu'il n'a pas pu annuler la réservation des billets d'avion, achetés à un tarif non remboursable, et maintient donc sa demande à ce titre. Il demande en outre, justificatifs à l'appui, 938,04 EUR au titre des frais liés à l'assistance informatique et à la location du matériel informatique nécessaire à la participation à l'audience par visioconférence. Le montant total sollicité au titre des frais et dépens est de 44 313,07 EUR.

362. Le Gouvernement considère que la demande soumise par le requérant au titre des frais et dépens concernant la procédure menée devant la chambre est infondée, et il invite la Cour à la rejeter. Il n'a fait aucun commentaire sur la demande de remboursement des frais et dépens afférents à la procédure menée devant la Grande Chambre.

363. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En

vertu de l'article 60 § 2 du règlement, le requérant doit chiffrer et ventiler par rubrique toutes ses prétentions, faute de quoi la Cour peut rejeter ses demandes, en tout ou en partie (*Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n<sup>os</sup> 42461/13 et 44357/13, § 189, 17 mai 2016).

364. La Cour estime que le montant total sollicité au titre des honoraires d'avocat dans le cadre de la procédure suivie devant elle paraît excessif. Compte tenu des considérations qui précèdent, des éléments du dossier et des critères susmentionnés, elle juge raisonnable d'accorder au requérant 30 000 EUR au titre des frais et dépens afférents à la procédure suivie devant elle.

### C. Intérêts moratoires

365. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

### PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à la majorité, le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention recevable ;
2. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a lieu d'examiner ni la recevabilité ni le fond du grief de violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit*, par quinze voix contre deux, que le constat d'une violation fournit en lui-même une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par le requérant ;
5. *Dit*, par seize voix contre une,
  - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 30 000 EUR (trente mille euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par le requérant à titre d'impôt, pour frais et dépens, à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE

6. *Rejette*, par quinze voix contre deux, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience, le 15 mars 2022, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Abel Campos  
Greffier adjoint

Robert Spano  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concurrente du juge Lemmens ;
- opinion en partie dissidente commune aux juges Serghides et Felici ;
- opinion dissidente du juge Wojtyczek.

R.S.  
A.C.

## OPINION CONCORDANTE DU JUGE LEMMENS

(Traduction)

### I. INTRODUCTION

1. J'ai voté avec mes collègues pour un constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison d'une restriction injustifiable du droit d'accès à un tribunal qui a empêché le requérant de contester la cessation prématurée de son mandat de membre du Conseil national de la magistrature (CNM).

2. Tout lecteur qui connaît un tant soit peu la jurisprudence de la Cour constatera que l'arrêt rendu en l'espèce repose largement sur ce qui a déjà été dit dans plusieurs arrêts de chambre récents (*Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, n° 4907/18, 7 mai 2021, *Broda et Bojara c. Pologne*, nos 26691/18 et 27367/18, 29 juin 2021, *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, 22 juillet 2021, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, nos 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021 ; voir aussi *Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne*, n° 1469/20, 3 février 2022, qui n'est pas encore définitif à l'heure où ces lignes sont écrites, ayant été rendu après que la Grande Chambre eut « adopté » son arrêt sur la présente affaire lors de ses deuxièmes délibérations).

Ainsi, la position de la Cour à l'égard des réformes judiciaires menées en Pologne est déjà tout à fait claire. Ce que le présent arrêt ajoute à la jurisprudence existante sur cette question est la confirmation expresse de la Grande Chambre – ni plus ni moins.

3. De manière plus générale, cette affaire était l'occasion pour la Grande Chambre de préciser la méthode d'interprétation et d'application de l'article 6 § 1 dans les cas où le litige au niveau national concerne la licéité d'une décision portant atteinte aux droits d'une personne qui fait partie de la « fonction publique au sens large » (paragraphe 262).

Malheureusement, à mon humble avis, la Grande Chambre a manqué cette occasion et, de surcroît, l'arrêt renferme en certains endroits une application déroutante des principes établis. Je relèverai dans cette opinion certains des problèmes que crée cet arrêt.

### II. SUR L'APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 6 § 1

#### A. Sur l'existence d'un « droit » revendiqué

4. Je suis d'accord avec la majorité pour dire que le droit revendiqué par le requérant était celui d'accomplir le mandat pour lequel il avait été élu (paragraphe 270, 282 et 286). Je suis aussi d'accord pour dire que pour que ce « droit » déclenche l'application de l'article 6 § 1, il suffit que le requérant puisse « prétendre de manière défendable que le droit polonais le protégeait



d'une cessation de son mandat (...) pendant [la durée de celui-ci] » (paragraphe 268).

Pour constater que ce droit est « défendable », « la Cour doit seulement déterminer si la thèse [du requérant] présente un degré suffisant de sérieux, et non s'il aurait obtenu gain de cause dans l'hypothèse où il aurait eu accès à un tribunal » (paragraphe 268, citant *Neves e Silva c. Portugal*, 27 avril 1989, § 37, Série A n° 153-A, et *Bilgen c. Turquie*, n° 1571/07, § 53, 9 mars 2021 ; voir aussi, dans la jurisprudence de la Grande Chambre, *Athanassoglou et autres c. Suisse* [GC], n° 27644/95, § 48, CEDH 2000-IV). Comme l'a très justement relevé le juge Sicilianos, la Cour n'a ainsi « pas à juger à ce stade – c'est-à-dire au stade préliminaire de l'applicabilité de l'article 6 – si le droit en cause est effectivement reconnu en droit national avec une certitude quasiment absolue » (opinion séparée du juge Sicilianos (§ 4) dans l'affaire *Károly Nagy c. Hongrie* [GC], n° 56665/09, 14 septembre 2017).

5. Or il me semble que c'est exactement ce que fait la majorité lorsqu'elle se livre à un examen quasi exhaustif de la question de savoir s'il existe *réellement* un droit protégé par la Constitution à accomplir un mandat jusqu'à son terme. Non seulement elle constate que « l'article 187 § 3 de la Constitution prévoit, et donc protège, la durée – de quatre ans – du mandat des membres élus du CNM » (paragraphe 270), mais encore elle rejette l'un après l'autre les arguments avancés en sens contraire par le Gouvernement, qui invoquait l'arrêt rendu le 20 juin 2017 par la Cour constitutionnelle (paragraphe 275-281).

C'est aller trop loin. Il appartenait aux juridictions internes de déterminer si le droit allégué d'accomplir jusqu'à son terme le mandat de quatre ans existait réellement. Aux fins de l'applicabilité de l'article 6 § 1, il suffit que le requérant prouve qu'il avait un droit « défendable ».

## **B. Sur la nature « civile » du droit**

6. Je suis d'accord avec la majorité pour dire qu'afin de déterminer si le droit revendiqué par le requérant était de nature « civile », il faut appliquer le critère *Eskelinen* (paragraphe 261, citant *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, § 62, CEDH 2007-II). Cela signifie qu'il est présumé que l'article 6 trouve à s'appliquer (ou plus exactement que le droit invoqué par le fonctionnaire est de nature « civile »), présomption que le Gouvernement peut réfuter. Pour ce faire, il doit démontrer que deux conditions sont réunies.

### *1. Première condition à établir pour réfuter la présomption d'applicabilité : l'exclusion de l'accès à un tribunal*

7. Je suis d'accord avec la majorité pour dire qu'il est trop restrictif d'exiger une exclusion « explicite » de l'accès à un tribunal (première

condition), et que cette exclusion peut aussi être de nature implicite (paragraphe 292). J'ajouterais toutefois : elle peut être implicite, mais elle doit être certaine.

8. Après avoir ainsi précisé la première condition, la majorité estime inutile de trancher la question de savoir si elle se trouve satisfaite en l'espèce (paragraphe 294). En éludant cette question, elle laisse ouverte celle de savoir s'il faut tenir compte des recours qui existaient *avant* la loi modificative de 2017 ou de ceux qui étaient (encore) disponibles *après* la cessation du mandat du requérant en vertu de cette loi (comparer les arguments des parties sur ce point, exposés respectivement aux paragraphes 180-181 et 196).

À mon avis, l'affaire doit être appréciée au regard de la situation telle qu'elle existait *avant* la loi litigieuse qui a mis fin *ex lege* au mandat du requérant. Ce que dit la majorité sur le point de savoir s'il existait un « droit » en droit interne, à savoir que l'on ne peut trancher cette question sur le fondement de la nouvelle loi (paragraphe 285, citant *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, § 110, 23 juin 2016), vaut aussi lorsqu'il s'agit de déterminer si le droit en question était de nature « civile » (*ibidem*, § 116).

En l'espèce, la Cour devait donc rechercher si une décision mettant fin au mandat d'un membre juge du CNM en vertu de l'ancien système (par exemple, une décision adoptée par l'assemblée de juges compétente) pouvait être contestée devant un tribunal. À ce stade du raisonnement, la possibilité ou l'impossibilité de contester une cessation de mandat *ex lege* n'entre pas en jeu.

Je peine à voir ce qui justifie de ne pas examiner la question plus avant.

2. *Seconde condition à établir pour réfuter la présomption d'applicabilité : la justification de l'exclusion de l'accès à un tribunal*

9. Selon la seconde condition du critère *Eskelinen*, le Gouvernement doit démontrer que l'exclusion de l'accès à un tribunal « repos[e] sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État » (paragraphe 261 de l'arrêt, citant *Vilho Eskelinen et autres*, précité, § 62).

Comme la Cour le rappelle dans l'arrêt rendu en l'espèce, pour que la seconde condition soit satisfaite, il faut que l'État démontre « que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial [de confiance et de loyauté entre le fonctionnaire et l'État employeur] » (paragraphe 261 de l'arrêt, citant *Vilho Eskelinen et autres*, précité, § 62). En d'autres termes, le critère *Eskelinen* permet deux justifications, toutes deux liées à l'objet du litige : l'une concerne « l'exercice de la puissance publique », l'autre le « lien de confiance et de loyauté » entre les deux parties.

a) **L'exercice de la puissance publique**

10. La majorité ne dit pas grand-chose de la première des justifications possibles. Elle note que « le Gouvernement soutient que le grief formulé par

le requérant concerne l'exercice de la puissance publique », mais elle se borne à ajouter qu'il « n'a pas expliqué pourquoi l'exercice de la puissance publique par les membres juges du CNM ne mériterait pas d'être protégé, alors que cet organe a pour mission de préserver l'indépendance de la justice » (paragraphe 296).

Il s'agit là d'une réponse plutôt formelle à l'argument avancé par le Gouvernement. J'aurais préféré que la Cour saisisse l'occasion d'expliquer quel type d'« exercice de la puissance publique » est nécessaire pour justifier qu'un fonctionnaire soit exclu de l'accès à un tribunal.

L'arrêt *Eskelinen* n'est pas très clair sur ce point, tout au moins pas en son paragraphe 62, cité plus haut. Toutefois, si on lit ce paragraphe à la lumière des paragraphes 59 et 61, force est de conclure, me semble-t-il, que pour que l'exclusion d'un fonctionnaire de l'accès à un tribunal réponde à la première justification possible il faut que le litige concerne le « fonctionnement effectif de l'État » (*ibidem*, § 59) ou l'exercice de prérogatives « inhérentes à la souveraineté de l'État » (*ibidem*, § 61).

11. Il ne m'est pas difficile de conclure qu'un litige relatif à la cessation prématurée d'un mandat de membre du CNM ne concerne ni le fonctionnement effectif ni la souveraineté de l'État polonais. Quelle qu'eût été l'issue d'un tel litige, elle n'aurait pas empêché l'État de fonctionner effectivement. Elle n'aurait pas pu non plus avoir d'incidence sur l'exercice de la puissance souveraine de l'État sur son territoire.

#### b) Le lien de confiance et de loyauté

12. Le Gouvernement n'a pas invoqué la seconde justification possible, à savoir l'hypothèse que le litige entre le requérant et l'État mette en question le lien spécial de loyauté entre le premier et le second.

S'il l'avait fait, la réponse aurait été simplement que « la relation de travail entre les juges et l'État doit se comprendre à la lumière des garanties spécifiques essentielles à l'indépendance de la justice. Ainsi, lorsqu'il est fait référence à « la confiance et la loyauté spéciales » exigées des juges, il s'agit de la loyauté envers la prééminence du droit et la démocratie et non envers les détenteurs de la puissance publique » (paragraphe 264, citant *Bilgen*, précité, § 79, et *Broda et Bojara*, précité, § 120 ; voir aussi *Gumenyuk et autres c. Ukraine*, n° 11423/19, § 66, 22 juillet 2021). Pour cette raison, il n'est pas justifié d'exclure les magistrats de la protection de l'article 6 de la Convention pour les questions concernant leurs conditions d'emploi en invoquant le lien spécial de loyauté et de confiance qui les unit à l'État (*Bilgen*, précité, § 79 ; *Broda et Bojara*, précité, § 122, et *Gumenyuk et autres*, précité, § 66).

Cela signifie, en bref, que la seconde justification n'est pas applicable lorsque le litige concerne les conditions d'« emploi » d'un juge.

13. Cette brève réponse devrait être suffisante. Pourtant, la majorité consacre plusieurs paragraphes à l'état de droit (paragraphe 299, citant *Baka*,

précité, § 117) et à l'indépendance de la justice (paragrapes 300-324). Son raisonnement peut se résumer ainsi : si l'accès à un tribunal est exclu, cela ne peut avoir « un quelconque effet au titre de l'article 6 § 1 dans un cas donné » (paragraphe 299) à moins d'être compatible avec les normes de niveau plus élevé. Étant donné qu'il y a effectivement en l'espèce une incompatibilité avec les deux principes généraux du droit susmentionnés, il ne peut y avoir aucune justification à l'exclusion du requérant de l'accès à un tribunal.

Ce raisonnement emmène la Cour loin du « simple » examen du point de savoir si le droit invoqué par le requérant est de nature « civile ». Il me semble que, si la Cour devait examiner les questions de l'état de droit et de l'indépendance de la justice, le bon moment pour le faire aurait été celui de l'examen au fond du grief relatif à l'impossibilité d'accéder à un tribunal, et non celui de l'examen, au stade de la recevabilité, de la nature du droit objet du litige.

### III. SUR LE DROIT D'ACCÈS À UN TRIBUNAL

14. Sur le fond du grief, la Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et peut être soumis à des limitations, pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à la substance même de ce droit, qu'elles poursuivent un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (paragraphe 343, citant *Baka*, précité, § 120, et *Zubac c. Croatie* [GC], n° 40160/12, § 78, 5 avril 2018).

15. Là encore, la majorité laisse planer l'ambiguïté quant à la situation examinée : s'agit-il de l'impossibilité alléguée d'accéder à un tribunal *avant* qu'il ne soit mis fin *ex lege* au mandat de membre du CNM dont le requérant était titulaire, *après* cela, ou à la fois *avant et après* la loi litigieuse (paragraphe 344, rappelant la thèse du Gouvernement) ?

Il eût été préférable de lever toute ambiguïté. En réalité, il ne peut y avoir d'ambiguïté. Ce qui doit être examiné au fond est la situation telle qu'elle est une fois que le litige est né, et par là il faut bien sûr entendre en l'espèce la situation créée par la loi modificative de 2017. Ici encore, l'affaire *Baka* établit un précédent clair : dans cette affaire, l'objet de l'analyse de la Cour était l'absence de contrôle juridictionnel résultant du texte qui prévoyait la cessation *ex lege* du mandat de président de la Cour suprême conféré au requérant (*Baka*, précité, § 121).

Donc, pour déterminer la nature – « civile » ou non – du droit invoqué par le requérant, c'est la situation *antérieure* à la loi modificative de 2017 qu'il faut prendre en compte, c'est-à-dire la situation telle qu'elle était alors qu'il n'y avait pas encore eu ingérence dans l'exercice de ce droit (paragraphe 8 ci-dessus) ; pour déterminer si le droit d'accès à un tribunal a été violé dans le chef du requérant, c'est au contraire la situation *créée par la loi modificative de 2017* qu'il faut prendre en compte, c'est-à-dire la situation qui a donné lieu au litige opposant le requérant à l'État.

16. Dans son examen de la restriction apportée au droit d'accès à un tribunal en ce qui concerne le litige relatif à la cessation prématurée du mandat du requérant, la majorité tient compte, d'une part, de « l'intérêt public fort qu'il y a à préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et la prééminence du droit » et, d'autre part, du « contexte global dans lequel s'inscrivent les différentes réformes entreprises par le gouvernement polonais, dont le cas d'espèce reflète un aspect problématique, et qui se traduisent par un affaiblissement de l'indépendance de la justice et du respect des normes de prééminence du droit » (paragraphe 346). Elle observe ensuite que le Gouvernement n'a avancé aucune raison précise pour justifier l'absence de contrôle juridictionnel mais s'est contenté de répéter son argumentation relative à l'inapplicabilité selon lui de l'article 6 à l'affaire (paragraphe 347).

Ces considérations ne me posent pas de problème en tant que telles. Je voudrais seulement répéter que l'analyse relative à l'indépendance de la justice qu'entreprend la majorité dans le cadre de son raisonnement visant à déterminer si le droit allégué du requérant à accomplir son mandat de membre du CNM jusqu'à son terme est de nature « civile » aurait été plus à sa place ici, au stade de l'analyse du bien-fondé du grief (paragraphe 13 ci-dessus de la présente opinion). Et même là, je ne pense pas qu'une analyse approfondie de la situation qui prévaut en Pologne soit nécessaire pour parvenir à la conclusion qu'il a été porté atteinte à la substance même du droit d'accès à un tribunal dans le chef du requérant (paragraphe 349, citant *Baka*, précité, § 121).

#### IV. OBSERVATION FINALE

17. Si j'estime qu'un raisonnement plus concis et plus centré eût été préférable, je ne puis nier que l'importance à attribuer à l'arrêt rendu en l'espèce réside précisément dans l'analyse de la situation polonaise et dans le constat que le législateur et l'exécutif polonais ont entrepris et continuent de mener des réformes qui visent à « affaiblir » le pouvoir judiciaire (paragraphe 348 ; le mot « affaiblir » est peut-être un peu faible).

Le pouvoir judiciaire est la branche du pouvoir étatique qui a pour mission de protéger les droits des citoyens, qu'il s'agisse de leurs droits fondamentaux ou de leurs droits ordinaires, et que l'atteinte à ces droits soit le fait d'un individu ou d'une autorité investie de la puissance publique. S'il en est fait le simple bras judiciaire du pouvoir politique du moment, privé de l'indépendance qui lui donne le courage et la légitimité de s'élever contre ce pouvoir lorsqu'il le faut, cette protection devient dans bien des cas illusoire.

Les observations que j'ai livrées ci-dessus ne sauraient en aucune manière ôter quoi que ce soit à ce message fondamental. Elles ne concernent que l'analyse juridique à mener sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX  
JUGES SERGHIDES ET FELICI  
(Traduction)

**La satisfaction équitable au titre de l'article 41 de la Convention :  
le dommage moral**

**A. Introduction**

1. Notre seul désaccord avec l'arrêt porte sur les points 4 et 6 de son dispositif, le premier disant que « le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par le requérant » et le second rejetant « la demande de satisfaction équitable pour le surplus ».

2. Nous sommes en désaccord avec la décision de ne pas accorder d'indemnité au requérant pour le dommage moral qu'il a subi (voir les paragraphes 357 et 358 de l'arrêt et les points précités du dispositif).

**A. Le respect des conditions énoncées à l'article 41**

3. Le requérant demande une indemnité pour le dommage moral qu'il estime avoir subi à raison de la souffrance et de la détresse liées à la violation de ses droits garantis par l'article 6 § 1 et l'article 13 de la Convention qu'ont emportée la cessation prématurée de son mandat et l'impossibilité de soumettre cette mesure à l'examen d'un tribunal (paragraphe 355 de l'arrêt). Nous ne nous intéressons ici toutefois qu'au grief formulé par le requérant sous l'angle de l'article 6, car nous souscrivons à la conclusion de nos éminents collègues selon laquelle il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité ni le fond du grief soulevé sur le terrain de l'article 13 de la Convention. En revanche, contrairement à la majorité, nous admettons l'allégation du requérant selon laquelle la cessation prématurée de son mandat a été pour lui source de souffrance et de détresse.

4. À nos yeux, toutes les conditions fixées par l'article 41 à l'octroi d'une satisfaction équitable étaient réunies en l'espèce : « il y a eu violation » d'une disposition de la Convention, plus précisément de son article 6 ; le droit de la Haute Partie contractante concernée ne permet « d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation », voire ne le permet pas du tout ; enfin, « il y a lieu » d'accorder une telle indemnité au requérant, celui-ci ayant éprouvé de la souffrance et de la détresse.

**B. Le « constat d’une violation » et la « satisfaction équitable » au titre de l’article 41**

5. Dans son paragraphe 357 l’arrêt, faisant référence à l’affaire *O’Keeffe c. Irlande* ([GC], n° 35810/09, § 199, CEDH 2014), précise que « l’article 41 habilite la Cour à accorder à la partie lésée, s’il y a lieu, la satisfaction qui lui semble appropriée ». Dans son paragraphe 358 il indique par ailleurs que « la Cour considère que dans les circonstances particulières de l’espèce le constat d’une violation peut passer pour fournir en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par le requérant. Partant, elle rejette les prétentions que l’intéressé formule à ce titre ».

6. Avec tout le respect que nous devons à nos collègues, nous sommes en désaccord avec le raisonnement et la conclusion cités ci-dessus, par lesquels la Cour constate qu’il y a eu violation à l’égard du requérant du droit d’accès à un tribunal garanti par l’article 6 § 1 de la Convention, sans toutefois lui accorder d’indemnité pour dommage moral.

7. Nous estimons que le constat d’une violation de l’article 6 ne constitue pas une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par le requérant. L’article 41 de la Convention ne saurait en effet être interprété comme signifiant que le constat d’une violation d’une disposition de la Convention peut en lui-même constituer une « satisfaction équitable » suffisante pour « la partie lésée » : *le premier élément constitue une condition préalable au second et l’on ne peut pas considérer que les deux sont équivalents* (voir, dans le même sens, le paragraphe 9 de l’opinion en partie dissidente du juge Serghides dans l’affaire *Abdi Ibrahim c. Norvège* [GC], n° 15379/16, 10 décembre 2021).

8. Au demeurant, indépendamment de la justesse ou non de notre lecture de l’article 41 telle que nous l’avons exposée ci-dessus, nous aurions en tout état de cause accordé une indemnité pour dommage moral au requérant, car nous estimons que, *dans les circonstances particulières de l’espèce*, il devait recevoir une satisfaction équitable à ce titre.

**C. Conclusion : les conséquences d’une absence d’indemnisation du dommage moral**

9. Refuser d’allouer au requérant une indemnité pour le dommage moral issu de la violation à son égard du droit garanti par l’article 6 équivaut selon nous à rendre illusoire et fictive la protection de ce droit. Cela va à l’encontre de la jurisprudence de la Cour, qui dit que la protection des droits de l’homme doit être à la fois concrète et effective, et non théorique et illusoire (*Artico c. Italie*, 13 mai 1980, §§ 33 et 47-48, série A n° 37)

10. Par conséquent, nous aurions accordé au requérant une satisfaction équitable pour dommage moral au titre de l’article 41 de la Convention.

ARRÊT GRZEȔA c. POLOGNE – OPINIONS SÉPARÉES

Comme notre avis est minoritaire, nous n'avons toutefois pas à déterminer le montant de la somme qu'il aurait fallu lui allouer.



## OPINION DISSIDENTE DU JUGE WOJTYCZEK

(Traduction)

Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je suis dans l'impossibilité de souscrire à leur opinion selon laquelle l'article 6 trouve à s'appliquer en l'espèce. Ainsi, puisque, à mon avis, cette disposition n'est pas applicable, elle ne peut pas avoir été violée. J'ai par ailleurs de sérieuses réserves quant à la procédure appliquée dans cette affaire.

### 1. Remarques préliminaires

1.1. La présente affaire porte sur des questions qui sont importantes pour l'état de droit. L'état de droit est fondé sur des métarègles claires et précises qui concernent notamment la validité des règles de droit, leur interprétation, l'inférence de règles à partir d'autres règles et les conflits entre elles. Il commence par la possibilité de se fier à la force, à la précision et à la clarté des arguments juridiques, et par la qualité du raisonnement juridique et la rigueur méthodologique. Il consiste en un respect strict par les détenteurs de la puissance publique des règles juridiques qui définissent leur mandat et l'étendue de leurs pouvoirs. Il présuppose en outre une justice procédurale qui respecte comme il se doit les droits des parties aux différents types de procédures judiciaires et non judiciaires.

1.2. L'affaire concerne aussi l'organisation du pouvoir judiciaire. L'objectif premier de ce pouvoir est la justice matérielle. Son organisation doit viser à garantir la qualité du système et sa capacité à assurer la justice matérielle. L'un des outils les plus importants dont il dispose à cette fin est le caractère indépendant et impartial des juridictions. L'indépendance de la justice a donc une valeur certes très importante mais surtout instrumentale – elle n'est pas l'objectif ultime. Sa mise en œuvre dépend de dispositifs institutionnels : la séparation des pouvoirs et l'existence d'un système efficace de freins et contrepoids dans les relations entre les différentes institutions. Dans une démocratie constitutionnelle, « une supervision par un organe judiciaire indépendant de la légalité de mesures telles que la révocation » (paragraphe 327) relève d'abord et avant tout des garanties juridiques objectives et constitue un élément de l'organisation de l'État qu'il est possible de mettre en place sans octroyer aux détenteurs de pouvoir concernés des droits subjectifs individuels, qui – par définition – auraient pour fonction de protéger leurs intérêts individuels. Cependant, il va sans dire que les juges ont des droits dans les domaines qui concernent leurs intérêts individuels légitimes (sur ces sujets, je renvoie au point 6 de mon opinion dissidente jointe à l'arrêt *Broda et Bojara c. Pologne*, nos 26691/18 et 27367/18, 29 juin 2021).

## 2. Sur les problèmes de justice procédurale

2.1. La présente affaire soulève de sérieuses questions de justice procédurale. Lorsque la chambre saisie de l'affaire a décidé de s'en dessaisir au profit de la Grande Chambre, le gouvernement défendeur s'y est opposé. Il a avancé pour justifier sa position des raisons qui n'étaient pas moins complètes que celles fournies par d'autres gouvernements dans le même contexte. Le 9 février 2021, la chambre a néanmoins décidé de rejeter son objection à un dessaisissement. Dans l'arrêt qu'elle rend en l'espèce, la Grande Chambre note que le Gouvernement n'a pas contesté la décision rendue par la chambre à cet égard, et décide de « **[ne pas prendre] position** (...) sur la décision de la chambre de se dessaisir à son profit » (paragraphe 11, caractères gras ajoutés).

2.2. La Cour a établi les principes suivants en matière de procédure (*Sabri Güneş c. Turquie* [GC], n° 27396/06, § 50, 29 juin 2012) :

« Même si elle n'est pas formellement tenue de suivre ses décisions ou arrêts antérieurs, la Cour considère qu'il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas de ses propres précédents sans motif valable (voir, par exemple, *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 70, CEDH 2001-I). Il en va de même, *a fortiori*, dans le domaine des règles procédurales, où la sécurité juridique s'impose encore davantage et où les précédents de la Cour devraient être suivis avec plus de rigueur encore pour assurer le respect des exigences de la prévisibilité et de la cohérence qui servent les intérêts de toutes les parties à la procédure. »

Dans ce contexte, je voudrais souligner que, jusqu'à présent, la pratique a toujours été de faire droit aux objections des gouvernements défendeurs à un dessaisissement.

2.3. La Grande Chambre s'est par ailleurs déclarée compétente pour examiner une décision de dessaisissement rendue par une chambre (*Scoppola c. Italie (n° 2)* [GC], n° 10249/03, § 60, 17 septembre 2009) :

« À la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les décisions de la deuxième section de déclarer la requête recevable et de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre ont été adoptées conformément à la Convention et à son règlement et ne préjugent en rien l'examen ultérieur de l'affaire. »

Dans l'affaire *Scoppola c. Italie*, la Grande Chambre a examiné la décision de dessaisissement en réponse aux arguments du gouvernement défendeur, mais rien ne lui interdit d'entreprendre un tel examen de son propre chef. L'objection du Gouvernement n'a pas disparu du simple fait qu'il a décidé de ne pas présenter de nouveaux arguments sur ce point devant la Grande Chambre.

Celle-ci s'est abstenue de confirmer la décision de dessaisissement rendue par la chambre dans la présente affaire. Compte tenu de ce qui précède, elle aurait pourtant dû vérifier si cette décision avait été adoptée conformément à la Convention et au règlement de la Cour et si elle ne préjugait pas de l'examen ultérieur de l'affaire.

2.4. Lorsqu'elle a décidé de se dessaisir de l'affaire et de rejeter l'objection du Gouvernement, la chambre n'a pas rendu de décision motivée. Le greffe a toutefois rédigé un communiqué de presse officiel qui explique les raisons de cette décision, en ces termes :

« La Chambre a estimé que, pour que l'exception du Gouvernement soit considérée comme valable au sens de l'article 30 de la Convention combiné avec l'article 72 § 4 du règlement de la Cour, le Gouvernement devait présenter les raisons pour lesquelles l'affaire ne répondrait pas aux critères énoncés à l'article 30 et ne soulèverait pas « une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles » ou « la solution d'une question devant la Chambre » ne conduirait pas à « une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour ». »

Dans ce contexte, je note d'une part que c'est la première fois que de telles exigences sont formulées, et qu'elles ont pu surprendre les parties. J'estime d'autre part qu'il est tout simplement impossible pour une partie d'expliquer pour quelles raisons une affaire ne répond pas aux critères énoncés à l'article 30 (à ce sujet, voir le point 3.1. ci-dessous) si la chambre n'a pas expliqué d'abord pourquoi elle considère que l'affaire répond à ces critères.

2.5. Le communiqué de presse indique par ailleurs ceci :

« La chambre prend note des motifs invoqués par le Gouvernement polonais à l'appui de ses objections.

Selon l'appréciation de la chambre, ces motifs, limités pour l'essentiel au recours au pouvoir d'objection qui était – et est toujours – officiellement à la disposition du Gouvernement en vertu de l'article 30 encore non modifié, pourraient être considérés comme équivalant à une tentative de réexamen des choix juridiques que la Pologne a faits volontairement et sans réserve en signant la Déclaration de Brighton et en ratifiant le Protocole n° 15. »

J'observe que le Protocole n° 15 comporte une disposition transitoire (l'article 8 § 2) qui confirme clairement le droit des gouvernements à contester un dessaisissement dans le cadre des affaires pendantes :

« L'amendement introduit par l'article 3 du présent Protocole ne s'applique pas aux affaires pendantes dans lesquelles l'une des parties s'est opposée, avant l'entrée en vigueur du présent Protocole, à une proposition d'une chambre de la Cour de se dessaisir au profit de la Grande Chambre. »

Le rapport explicatif relatif au Protocole n° 15 emploie l'expression « **droit d'opposition** des parties au dessaisissement » (point 16 du rapport explicatif, caractères gras ajoutés), soulignant ainsi sans ambiguïté l'existence d'un droit procédural « fort ». Il indique en outre que la disposition transitoire que renferme l'article 8 § 2 a été adoptée « dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la procédure » (point 20). Il est donc clair que l'on ne saurait tirer du Protocole n° 15 un argument valable en faveur du rejet de l'opposition du Gouvernement au dessaisissement.

2.6. Le communiqué de presse fait référence à la Déclaration de Brighton. Je note que la Cour a jusqu'à présent évité de fonder sur des déclarations adoptées dans le cadre de conférences diplomatiques son interprétation des

dispositions de la Convention (à l'exception notable de la décision très particulière qu'elle a rendue dans l'affaire *Burmych et autres c. Ukraine* (radiation) [GC], n<sup>os</sup> 46852/13 *et al.*, §§ 121, 189-193 et 212, 12 octobre 2017).

2.7. Pendant la période qui a suivi l'adoption de la Déclaration de Brighton (le 20 avril 2012), les objections des gouvernements défendeurs aux décisions de dessaisissement ont été acceptées. Ainsi, une chambre de la Cour a examiné une objection du gouvernement suisse à un dessaisissement au profit de la Grande Chambre dans l'affaire *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* (n<sup>o</sup> 5809/08, § 9, 26 novembre 2013) et, dans la décision qu'elle a rendue le 17 septembre 2013 – c'est-à-dire après l'ouverture à la signature du Protocole n<sup>o</sup> 15 (le 24 juin 2013) –, elle a pris acte de l'objection du gouvernement et poursuivi l'examen de l'affaire. De même, dans l'affaire *Trabelsi c. Belgique*, n<sup>o</sup> 140/10, § 54, CEDH 2014 (extraits), la chambre saisie de l'affaire a fait droit à l'objection au dessaisissement formulée le 8 novembre 2013 par le gouvernement défendeur.

2.8. Le communiqué de presse susmentionné dit en substance que le gouvernement défendeur est forclo à exercer le droit de s'opposer au dessaisissement. Au sujet de l'estoppel, on trouve notamment dans la doctrine internationale (Th. Cottier et J. P. Müller, « Estoppel », *in* : A. Peters et, R. Wolfrum (éd.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press 2008-), [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com), consultée le 9 février 2022, § 1) les considérations suivantes :

« Malgré la diversité des manières dont l'estoppel en droit international public est perçue et définie dans la doctrine et dans la pratique, il est généralement accepté de nos jours qu'elle présente les caractéristiques et composantes essentielles suivantes, énoncées par le juge Spender dans l'affaire du temple de Préah Vihéar :

« le principe a pour effet d'empêcher un État de contester devant la Cour une situation contraire à une représentation claire et sans équivoque qu'il aurait faite précédemment à un autre État, soit expressément soit implicitement, représentation sur laquelle l'autre État avait le droit de compter étant donné les circonstances, et avait en fait compté, si bien que cet autre État en a souffert préjudice, ou que l'État qui a formulé la représentation en a retiré quelque profit ou avantage pour lui-même. » (*Affaire du temple de Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande) – Fond : Opinion dissidente de Sir Percy Spender*, p. 143-144, Cour internationale de justice). »

C'est à tort que la chambre s'est appuyée sur la doctrine de l'estoppel, car les conditions requises pour son application n'étaient pas réunies. En particulier, il n'y a ni représentation claire ni représentation sans équivoque. Il n'y a pas davantage de préjudice pour une autre partie, ni d'avantage indu pour l'État.

2.9. Par ailleurs, les motifs exposés dans le communiqué de presse pour expliquer le rejet de l'objection du Gouvernement ne pourraient pas être invoqués à l'égard d'une objection formulée par un requérant. L'approche adoptée ici va donc à l'encontre du principe de l'égalité des armes entre les

parties : elle confère à l'une (le requérant) un droit illimité de s'opposer à un dessaisissement (droit sur lequel la Déclaration de Brighton n'a aucune incidence) et prive l'autre (le Gouvernement) du même droit par l'effet de la Déclaration de Brighton.

2.10. Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, la décision de dessaisissement au profit de la Grande Chambre qu'a rendue la chambre et la décision de ne pas examiner le dessaisissement qu'a rendue la Grande Chambre sont l'une et l'autre entachée d'un vice de procédure.

### 3. Sur les questions de méthodologie juridique

#### 3.1. Sur la question juridique fondamentale en jeu

3.1.1. La majorité définit la plus importante des questions juridiques en jeu en ces termes, au paragraphe 265 :

« La Cour observe que le cas d'espèce soulève une question nouvelle, celle de l'applicabilité de l'article 6 § 1 sous son volet civil à un litige résultant de la cessation prématurée du mandat de membre juge du CNM dont le requérant était titulaire, sans cessation des fonctions de juge de l'intéressé. »

Cette approche peut susciter au moins quatre objections.

En premier lieu, le paragraphe 265 se trouve au début de la partie intitulée « Application de ces principes généraux au cas d'espèce », ce qui permet de penser que la question nouvelle ne concerne que l'application des principes établis.

En deuxième lieu, la question est présentée comme une problématique propre à un système, qui ne concernerait que l'ordre juridique polonais et la cessation prématurée du mandat de membre juge **du CNM dont le présent** requérant était titulaire. Le rôle de la Grande Chambre est de trancher des questions juridiques générales d'application de la Convention, pertinentes pour l'ensemble des Hautes Parties contractantes. Un problème juridique propre à un système national n'appelle pas réellement un examen par la Grande Chambre.

En troisième lieu, la principale question juridique définie par la majorité est d'une importance pratique limitée pour l'État défendeur et concerne un problème qui est secondaire du point de vue de la prééminence du droit en Pologne. Des questions juridiques bien plus importantes relatives à la réforme du système judiciaire polonais ont déjà été tranchées dans plusieurs arrêts de chambre (*Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, n° 4907/18, 7 mai 2021 ; *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, 22 juillet 2021 ; *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, nos 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021, et *Advance Pharma sp. z o.o c. Pologne*, n° 1469/20, 3 février 2022). Il est difficile de comprendre pourquoi la présente affaire a fait l'objet d'un dessaisissement au profit de la Grande Chambre alors que d'autres affaires dirigées contre la Pologne qui portaient sur des questions liées à

l'indépendance de la justice plus fondamentales ont été tranchées par une chambre.

En quatrième lieu, surtout, la majorité déforme la question juridique fondamentale soumise par le requérant. En l'espèce, le mandat de membre du Conseil national de la magistrature dont le requérant était titulaire a pris fin *ex lege* à l'entrée en vigueur de la disposition législative générale litigieuse (l'article 6 de la loi du 8 décembre 2017 portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois, présenté au paragraphe 76). Le requérant soutenait en substance qu'il avait été privé de l'accès à un tribunal compétent pour invalider les mesures législatives adoptées. Ainsi, la question juridique la plus importante que soulevait la présente affaire était la question de savoir si l'article 6 garantit un droit d'accès à un tribunal compétent pour examiner et invalider des dispositions de la loi (au sens formel).

3.1.2. Dans mon opinion concordante jointe à l'arrêt *Xero Flor* (précité), j'ai présenté en détail la jurisprudence de la Cour concernant la question de l'applicabilité de l'article 6 au contrôle de la constitutionnalité de la législation. Il en ressort qu'en règle générale, cette jurisprudence exclut un tel contrôle du champ d'application de l'article 6, et que les arrêts et décisions déclarant l'article 6 applicable en la matière sont plutôt des exceptions justifiées par des motifs spécifiques. En toute hypothèse, cette question appelle des éclaircissements de la part de la Grande Chambre. Je regrette que celle-ci ait décidé d'éluder cet aspect crucial de l'affaire et de motiver son arrêt comme s'il concernait simplement le droit d'accès à un tribunal compétent seulement pour appliquer la législation.

### 3.2. *Sur la méthodologie adoptée pour établir l'état du droit interne*

3.2.1. La présente affaire met en lumière une fois encore la difficulté qu'il y a à déterminer le contenu du droit interne dans le cadre d'une procédure menée devant la Cour (voir, à titre de comparaison, mon opinion dissidente jointe à l'arrêt *Broda et Bojara*, précité). Il s'agit en effet d'une tâche délicate pour une juridiction internationale. Ainsi, dans les procédures menées devant les juridictions internationales, le principe *jura novit curia* ne s'applique pas au droit interne. Pour en déterminer la teneur, la Cour doit élaborer une méthodologie homogène et clairement définie et prendre en considération l'ensemble de ses éléments pertinents, y compris ses métarègles telles qu'elles sont comprises et appliquées au sein du système juridique national.

3.2.2. En l'espèce, pour déterminer le contenu du droit interne, la Cour suit des approches très différentes selon les questions juridiques en jeu. En conséquence, elle applique des méthodes et en particulier des règles d'interprétation différentes pour déterminer la teneur des différentes règles du droit interne.

La majorité examine la question de savoir si les membres du Conseil national de la magistrature ont en vertu du droit interne un droit subjectif à

continuer d'exercer leur mandat jusqu'au terme de sa durée de quatre ans principalement selon une lecture *prima facie* de la lettre de la Constitution. Elle fait certes référence à quatre arrêts rendus par les juridictions internes, mais il s'agit d'arrêts qui ne répondent pas à la question de l'existence d'un droit subjectif, tandis que le raisonnement passe sous silence la jurisprudence pertinente – celle qui traite de la question de savoir si des dispositions fixant la durée d'un mandat sont une source de droits subjectifs. Elle considère que l'interprétation littérale (« le droit des livres ») est décisive et, tacitement, que l'interprétation systémique et téléologique ainsi que la jurisprudence interne sont sans pertinence et doivent être écartées.

Au contraire, elle examine la question de savoir si la Constitution nationale autorise le Parlement à élire les membres juges du CNM au regard de la jurisprudence relative à ce sujet (« le droit en pratique ») et en interprétant la Constitution de manière systémique, considérant cette fois tacitement que l'interprétation littérale est sans pertinence et doit être écartée.

Pour examiner la question de savoir si le droit interne permettait au requérant d'accéder à un tribunal pour contester les mesures mettant fin à son mandat, elle s'appuie essentiellement sur les arguments du Gouvernement (« le droit selon les observations des parties »). Sur ce point, elle passe sous silence aussi bien les dispositions constitutionnelles et législatives applicables que la jurisprudence pertinente, et elle n'applique ni la méthode d'interprétation littérale ni la méthode d'interprétation systémique et fonctionnelle. La Cour s'en tient à la vérité formelle.

Enfin, la majorité établit de sa propre initiative le contexte général des réformes judiciaires, en tenant compte des aspects pertinents de la législation et de la jurisprudence internes, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que des déclarations de différents organes internationaux (éléments qui relèvent pour certains du « droit des livres » et pour d'autres du « droit en pratique »). L'objectif de la Cour dans ce domaine est d'établir la vérité matérielle. Il est intéressant de constater que les avis de différents organes internationaux deviennent alors un élément important pour l'interprétation du droit interne.

3.2.3. Cet éclectisme méthodologique n'est guère compatible avec la prééminence du droit au niveau international, et il aboutit à une solution véritablement surprenante. À la question fondamentale – celle de savoir si le requérant avait ou non accès à un tribunal –, la Cour reconnaît qu'elle est incapable d'apporter une réponse certaine (paragraphe 294). Le constat de violation de l'article 6 repose donc sur l'aveu général du Gouvernement (selon lequel le requérant n'avait pas accès à un tribunal – affirmation que conteste l'intéressé au paragraphe 54 de ses observations du 3 mars 2020 – (paragraphe 344)). La Cour n'ayant pu établir avec certitude le contenu exact des règles applicables en droit interne, elle n'est même pas sûre qu'il existe réellement dans le système juridique national un problème relatif au droit d'accès à un tribunal.

#### 4. Sur le contenu du droit interne

##### 4.1. Sur la question de l'accès à un tribunal en droit interne

4.1.1. La Constitution polonaise traite la question de l'accès à un tribunal compétent pour invalider des dispositions de la loi, en particulier dans son article 79. Cette disposition, qui n'est pas citée dans la partie de l'arrêt présentant le droit interne (paragraphe 66), est libellée comme suit (caractères gras ajoutés) :

« Conformément aux principes fixés par la loi, toute personne **dont les libertés ou les droits constitutionnels** ont été violés peut saisir la Cour constitutionnelle afin d'obtenir une décision sur la conformité à la Constitution d'une loi ou de tout autre texte normatif **ayant servi de fondement à une décision définitive rendue par un tribunal ou un organe administratif** au sujet de ses libertés, droits ou obligations tels qu'ils se trouvent définis par la Constitution. »

4.1.2. Cette formulation appelle deux remarques. D'une part, les individus ne peuvent contester la constitutionnalité de la loi (au sens formel) au moyen d'un recours constitutionnel que si une mesure individuelle appliquant le texte concerné a été adoptée. Ils ne peuvent pas former un recours constitutionnel contre une loi à raison des effets qu'elle produit *ex lege* en l'absence de mesures d'application. Il faut souligner que l'article 79 de la Constitution exclut de manière générale l'accès individuel direct à un tribunal compétent pour invalider des dispositions de la loi (au sens formel) qui produisent des effets *ex lege* sans qu'aucune mesure d'application individuelle ne soit nécessaire.

D'autre part, toute personne qui forme un recours constitutionnel doit étayer l'allégation selon laquelle ses libertés ou droits constitutionnels ont été violés. En Pologne, l'article 187 § 3 de la Constitution, qui définit le mandat des membres du Conseil national de la magistrature, n'est pas considéré comme une source de libertés ou de droits constitutionnels au sens de l'article 79 de la Constitution (voir le point 4.2. ci-dessous).

Il est par ailleurs important de noter que la présente affaire concerne l'articulation entre les dispositions générales relatives à l'accès à un tribunal, qui ont été adoptées avant 2015, et une demande d'examen et d'invalidation d'une loi adoptée en 2017. Les dispositions pertinentes qui définissent (ou limitent) l'étendue de l'accès aux différentes juridictions – Cour constitutionnelle, juridictions ordinaires, juridictions administratives – sont antérieures aux réformes judiciaires qui ont été lancées en 2015. Le grief du requérant à cet égard concerne donc des restrictions de l'accès à un tribunal énoncées dans des dispositions entrées en vigueur avant 2015. Jusqu'à présent, toutes ces dispositions ont été généralement considérées comme conformes aux standards de l'état de droit. Le paradoxe de cette affaire réside dans le fait que le constat de violation de l'article 6 concerne des restrictions générales qui ont été posées dans des dispositions bien antérieures aux



réformes contestées et qui n'avaient jusqu'ici fait l'objet d'aucune contestation.

#### 4.2. *Sur l'existence d'un droit subjectif*

4.2.1. Au paragraphe 286, la majorité exprime en ce qui concerne la question de l'applicabilité de l'article 6 l'avis suivant :

« À la lumière de ce qui précède, la Cour considère qu'en l'espèce, il y avait une contestation réelle et sérieuse sur un « droit » à mener à son terme le mandat de quatre ans de membre juge du CNM, droit que le requérant pouvait prétendre, de manière défendable, reconnu en droit interne (voir, *mutatis mutandis*, *Baka*, précité, § 111, *Denisov*, précité, §§ 47-49, et *Kövesi c. Roumanie*, n° 3594/19, § 116, 5 mai 2020). »

J'estime cette conclusion incorrecte. Dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt *Broda et Bojara* (précité), j'ai présenté en détail la jurisprudence et la doctrine nationales concernant la question de savoir si les dispositions qui définissent la durée d'un mandat créent des droits subjectifs. L'analyse de ces deux sources montre qu'elles répondent clairement par la négative à cette question.

4.2.2. J'ajouterais que, dans son arrêt n° K 35/15 du 9 décembre 2015, la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 2 de la loi du 19 novembre 2015 portant modification de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Journal des lois – Dz. U.* point 1928) était contraire à l'article 2, l'article 7, l'article 45 § 1, l'article 180 §§ 1 et 2 et l'article 194 § 1 combiné avec l'article 10 de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 25 c) combiné avec les articles 2 et 14 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il convient de souligner que, dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle polonaise a conclu que la disposition examinée était incompatible avec les garanties de l'indépendance de la justice en limitant son analyse à l'aspect objectif de la question. Elle n'a établi ni l'existence de droits subjectifs ni la nécessité de garantir aux personnes exerçant des fonctions judiciaires un accès individuel à un tribunal. Ainsi, elle a confirmé la jurisprudence existante en la matière.

4.2.3. En vertu du droit interne tel qu'il est interprété par les tribunaux et par la doctrine, l'allégation du requérant selon laquelle il était titulaire d'un droit subjectif n'atteint pas le seuil requis pour être considéré comme défendable aux fins de l'article 6. La citation suivante, qui provient de l'arrêt *Károly Nagy c. Hongrie* [GC] (n° 56665/09, § 77, 14 septembre 2017), peut également résumer la situation qui prévaut en l'espèce :

« En conséquence, [...] force est pour la Cour de constater que le requérant ne possédait pas un « droit » que l'on pouvait prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Dans le cas contraire, elle créerait, par voie d'interprétation de l'article 6 § 1, un droit matériel dépourvu de base légale dans l'État défendeur. »

### 4.3. Sur le sens de l'article 187 § 3 de la Constitution

4.3.1. La majorité formule les conclusions suivantes en ce qui concerne le droit interne :

« 271. La Cour observe que la protection constitutionnelle de l'inamovibilité des membres élus du CNM n'avait jamais été contestée avant la présentation par l'actuelle majorité parlementaire, le 14 mars 2017, d'une proposition de modification de la loi de 2011 sur le CNM, proposition qui a finalement conduit à l'adoption de la loi modificative de 2017 (paragraphe 35 et 46-50 ci-dessus).

272. Dans l'arrêt de principe qu'elle a rendu le 18 juillet 2007 (n° K 25/07) et qui portait sur le statut du CNM, la Cour constitutionnelle a dit, d'une part, que la Constitution ne prévoyait pas la possibilité de mettre fin avant terme au mandat des membres juges du CNM, et, d'autre part, que le CNM était un organe constitutionnel fondé sur le principe de l'inamovibilité de ses membres élus (paragraphe 84-85 ci-dessus). Elle a également constaté que les seuls motifs permettant une exception à ce principe étaient énumérés de manière exhaustive dans la loi de 2001 sur le CNM et que ces motifs étaient tous liés à une incapacité objective d'exercer le mandat. Les exceptions prévues étaient similaires à celles énoncées au paragraphe 14 de la loi de 2011 sur le CNM, applicable à l'époque pertinente aux fins de la présente requête. »

4.3.2. Ces conclusions sont erronées et se voient contredites au paragraphe 283, où la majorité reconnaît l'existence d'une possibilité de révoquer les membres du CNM, tout en affirmant que cela n'est pas pertinent aux fins de son analyse.

L'article 187 § 3 consacre une garantie objective de l'état de droit. Cependant, cette garantie objective relative au mandat des membres du Conseil national de la magistrature a un caractère limité et relatif. Il est important ici d'appeler l'attention du lecteur sur deux textes de loi mettant en œuvre les dispositions de la Constitution. L'article 7 point 3 de la loi de 1989 sur le Conseil national de la magistrature (qui est restée en vigueur pendant douze ans, jusqu'en 2001) disposait :

« Le mandat d'un membre élu du Conseil expire avant celui du Conseil en cas de :  
(...) 3) révocation par l'organe qui a élu le membre concerné ; (...) »

L'article 10 point 3 de la loi de 2001 sur le Conseil national de la magistrature (qui est restée en vigueur pendant dix ans, jusqu'en 2011) disposait :

« Le mandat d'un membre élu du Conseil expire avant la fin de sa durée de quatre ans en cas de :  
(...) 3) révocation par l'organe qui a élu le membre concerné ; (...) ».

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1997 jusqu'en 2011, la législation ordinaire conférait à l'organe ayant élu un membre du CNM le pouvoir de le révoquer *ad nutum*. Les membres du CNM pouvaient être révoqués à tout moment et n'avaient aucune garantie quant à la stabilité de leur mandat. Leur inamovibilité était limitée. Cette pratique législative, incontestée pendant pas moins de quatorze ans, n'est pas sans pertinence pour

l'interprétation de la Constitution, même si elle ne constitue pas un argument décisif.

4.3.3. De plus, cette solution était largement acceptée dans la doctrine. À ce sujet, L. Garlicki a exprimé l'avis suivant (« Article 187 », *in* : L. Garlicki (éd.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Varsovie, 2004, vol. 4, pp. 5-6, caractères gras ajoutés) :

« La Constitution ne mentionne pas la révocation d'un membre du Conseil avant le terme de son mandat mais, étant donné le rôle *sui generis* du Conseil, organe représentatif de professions et d'institutions, **une révocation ne contreviendrait pas à sa nature**. La procédure de révocation devrait toutefois être régie par la loi (voir la note 11 sur l'article 183), et la révocation ne peut être faite que par l'organe qui a élu le membre concerné, et non par le Conseil lui-même. »

A. Bodnar et Ł. Bojarski ont fait sur la même question les commentaires suivants (« Judicial independence in Poland », *in* : A. Seibert-Fohr (éd.), *Judicial Independence in Transition*, Springer 2012, caractères gras ajoutés) :

« Les membres du CNM **peuvent en règle générale être révoqués par les organes qui les ont élus**. Dans le cas des juges (qui constituent la majorité des membres du CNM), cela ne présente aucun risque pour l'intégrité du CNM, puisqu'ils sont élus par différents organes d'autogouvernance judiciaire. Leur fonction est aussi liée au type de juridiction qu'ils représentent. »

4.3.4. Il existait en Pologne un consensus général pour dire que la mention à l'article 187 de la Constitution d'un mandat de quatre ans signifiait que le mandat pouvait durer au maximum quatre ans et qu'une révocation avant son expiration était possible à certaines conditions. Malgré ce contexte, la Grande Chambre tend à substituer sa propre interprétation du droit polonais à celle bien établie qu'en ont faite les juridictions internes et la doctrine.

#### 4.4. *Sur la question de savoir qui devrait élire les membres juges du Conseil national de la magistrature*

4.4.1. Au paragraphe 312, la majorité déclare (caractères gras ajoutés) :

« Dans le même arrêt, [la Cour constitutionnelle] a dit que l'article 187 § 1 point 2 de la Constitution **prévoyait expressément que les membres juges du CNM devaient être élus par leurs pairs** (paragraphe 84 ci-dessus). Cette conclusion était un élément important du raisonnement qu'elle a suivi sur les questions soumises à son examen. La Cour note donc que, selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 juillet 2007, en vertu de la Constitution l'indépendance du Conseil est protégée par la règle qui impose que la majorité de ses membres soient des juges élus par leurs pairs. Ce système vise à garantir l'aptitude du Conseil à exercer effectivement son rôle constitutionnel de gardien de l'indépendance de la justice. »

En réalité, dans son arrêt n° K 25/07 du 18 juillet 2007, la Cour constitutionnelle a exprimé l'avis suivant :

« En son article 187 § 1 point 2, la Constitution garantit directement le principe de l'élection des juges au Conseil national de la magistrature, déterminant ainsi la structure personnelle du Conseil. Elle énonce clairement que les membres du Conseil national de

la magistrature peuvent être des juges, élus par des juges, et n'indique aucune autre condition à leur appartenance au Conseil. »

Ainsi, selon la Cour constitutionnelle, la Constitution énonce clairement que les membres du Conseil national de la magistrature peuvent être des juges. Le principe selon lequel les juges sont élus par des juges n'est mentionné qu'en passant, en tant qu'*obiter dictum*, sans qu'aucun argument ne vienne l'appuyer. Cette conclusion de la Cour constitutionnelle n'était en effet pas un élément important de son raisonnement sur les questions qui lui avaient été soumises pour examen dans l'affaire n° K 25/07.

4.4.2. En l'espèce, la majorité tient ensuite le raisonnement suivant (paragraphe 315) :

« De plus, la Cour constitutionnelle n'a avancé aucune explication convaincante à l'appui du revirement qu'elle a opéré dans cet arrêt par rapport à l'arrêt de 18 juillet 2007, où elle avait conclu que les membres juges du CNM devaient être élus par leurs pairs : elle s'est contentée d'exprimer le « désaccord » des juges de la formation qui rendait l'arrêt avec la jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle. Pareils motifs ne sauraient passer pour suffisants (voir, en ce sens, *Reczkowicz c. Pologne*, n° 43447/19, § 238, 22 juillet 2021). En outre, la Cour constitutionnelle n'a pas tenu compte dans son arrêt du 20 juin 2017 de la mission constitutionnelle de protection de l'indépendance de la justice dont est investi le CNM. »

Je conviens que les motifs avancés par la Cour constitutionnelle n'étaient pas satisfaisants, mais il est faux de dire qu'ils se limitaient à l'expression du « désaccord » de la formation qui a rendu l'arrêt avec la jurisprudence antérieure de cette cour. La motivation de l'arrêt renferme des considérations assez longues – quoique sujet à controverse – sur la mission de sauvegarde de l'indépendance de la justice conférée au Conseil national de la magistrature par la Constitution. Les conclusions que la Cour constitutionnelle a formulées dans son arrêt du 20 juin 2017 tenaient bel et bien compte du mandat constitutionnel du Conseil national de la magistrature, même s'il est possible de dire qu'elles n'en tenaient pas **dûment** compte. Pour décrire plus complètement la situation, j'ajouterais que, dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a déclaré sur plusieurs autres questions qu'elle souscrivait à ce qui avait été dit dans sa jurisprudence antérieure.

Dans ce contexte, je voudrais également ajouter que la Grande Chambre s'écarte tacitement en l'espèce de la jurisprudence antérieure de la Cour, qui soulignait que l'article 6 ne garantit pas un accès à un tribunal compétent pour invalider un texte de loi. Non seulement ce revirement tacite n'est accompagné d'aucune explication convaincante, mais encore la contradiction entre l'arrêt et la jurisprudence antérieure n'est même pas signalée.

#### 4.5. *Autres arguments juridiques spécifiques*

4.5.1. Au paragraphe 299, la majorité qualifie en ces termes la législation contestée :

« L'article 6 de la loi modificative de 2017 ne peut être considéré comme un tel instrument, étant donné qu'il visait un groupe spécifique de quinze personnes clairement identifiables – les membres juges du CNM élus conformément à la réglementation en vigueur jusqu'alors, parmi lesquels le requérant – et qu'il avait pour but premier de les déchoir de leurs sièges au sein cet organisme. Il s'agissait d'une modification législative exceptionnelle, qui mettait fin *ex lege* à un mandat, celui des membres juges du CNM, dont la durée était fixée par la Constitution. »

La question des lois qui s'appliquent à des cas individuels est d'une grande complexité (voir par exemple J. Lege, « Verbot des Einzelfallgesetzes », *in* : D. Merten et H.-J. Papier (éd.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2009, pp. 439-492). La faille dans le raisonnement de la majorité réside dans le fait que toutes les dispositions transitoires s'appliquent d'ordinaire à un groupe de personnes clairement identifiables. La critique développée dans ce raisonnement sans réserve ni nuance pourrait s'appliquer à n'importe quelles dispositions transitoires. Il est intéressant de rappeler dans ce contexte les considérations exprimées par la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe au sujet d'un projet de loi de la République de Moldova (Mémoire *amicus curiae* conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur trois questions juridiques concernant le mandat des membres des organes constitutionnels, avis n° 1003/2020, § 36) :

« 36. La Commission [de Venise] a souligné que les lois dont les effets sont dirigés contre une personne spécifique (dites « lois *ad hominem* ») sont contraires à l'état de droit [note de bas de page omise]. Une approche similaire a été maintenue par la Cour européenne des droits de l'homme [note de bas de page omise]. En effet, *ad hominem* signifie lié à une personne, adressé directement à une personne, lié ou associé à ou contre une personne particulière. En ce qui concerne le contexte actuel et la question soulevée par la Cour constitutionnelle, il apparaît que la modification proposée n'est pas dirigée contre une personne déterminée (A ou B), mais concerne uniquement les membres qui sont en fonction dans les circonstances de la transition, indépendamment de leur personnalité individuelle ; elle ne fait pas référence à une raison liée à une personne déterminée. Cela est confirmé par le fait que la possibilité pour les membres non-juges actuels de rester en fonction est explicitement prévue, sous réserve de leur approbation par une majorité plus large que celle [au pouvoir]. »

4.5.2. Au paragraphe 270, la majorité dit encore ceci :

« À cet égard, l'argument du Gouvernement selon lequel le droit polonais ne garantit pas un droit à l'exercice de la puissance publique n'a guère de poids : le requérant ne revendique pas un tel droit mais plutôt celui d'accomplir le mandat pour lequel il a été régulièrement élu. »

L'argument du Gouvernement appelait une réponse différente. La distinction établie entre l'exercice de la puissance publique et l'accomplissement de la totalité d'un mandat n'a aucun sens dans le contexte de la présente affaire, car l'un et l'autre sont intrinsèquement liés. La qualité de membre du Conseil national de la magistrature va de pair avec l'exercice de la puissance publique. Les membres du Conseil national de la magistrature ne sont pas là pour accomplir la totalité de leur mandat mais pour exercer la puissance publique. Si le Parlement avait choisi de priver simplement du droit de vote les membres du Conseil en exercice, sans les révoquer, le problème soulevé par le requérant n'aurait pas pour autant été résolu.

4.5.3. L'idée (exprimée au paragraphe 279) selon laquelle les membres juges du Conseil national de la magistrature pourraient être élus pour un mandat de moins de quatre ans est problématique au regard de la Constitution, qui prévoit qu'ils doivent être élus pour quatre ans. Les personnes élues pour un tel mandat abrégé pourraient tenter de plaider, en invoquant l'arrêt rendu en l'espèce, que cette limitation n'est pas compatible avec la Constitution.

## **5. Sur le critère *Eskelinen* tel qu'il a été appliqué en l'espèce**

5.1. La majorité a décidé d'examiner la présente affaire au regard du critère *Eskelinen*. Cette approche peut susciter plusieurs objections.

5.2. Premièrement, comme indiqué ci-dessus, la plus importante question juridique qui se pose en l'espèce, c'est-à-dire la question de savoir si l'article 6 garantit l'accès à un tribunal compétent pour invalider des dispositions de la loi (au sens formel), n'est pas traitée. L'ensemble du raisonnement est conduit comme si l'affaire portait sur l'accès à un tribunal compétent pour appliquer la loi.

Deuxièmement, le critère *Eskelinen* a été conçu pour l'examen des mesures de restriction de l'accès à un tribunal compétent pour statuer sur les litiges relatifs à l'application de la loi, et non au contenu de la loi. Il n'est pas du tout adapté à la résolution de questions relatives au contrôle juridictionnel de la loi. Tant les arguments des parties que le raisonnement de la Cour laissent planer une certaine ambiguïté quant à l'étendue de la compétence du tribunal auquel il est question d'avoir accès. En particulier, on ne voit pas bien comment l'accès à un tribunal compétent pour examiner les mesures d'application des lois s'articule avec le droit d'accès à un tribunal compétent pour contrôler la législation, ni en quoi l'exclusion du premier est pertinente pour l'appréciation de l'exclusion du second. Dans ces conditions, il est très difficile de comprendre et de suivre la logique du raisonnement.

Troisièmement, répondre à la deuxième question du critère *Eskelinen* présuppose que l'accès à un tribunal a été exclu. Il est absurde de vérifier si une exclusion est justifiée lorsqu'il n'est pas certain qu'il y en ait bien une.

Quatrièmement, comme indiqué ci-dessus, les mesures restreignant l'accès à un tribunal compétent pour examiner les griefs soulevés par le

requérant ont été mises en place bien avant les réformes judiciaires lancées en 2015. Toute l'appréciation de ces réformes ultérieures est donc complètement dénuée de pertinence pour la réponse à la question de savoir si les restrictions en question sont justifiées. La légitimité de restrictions générales apportées précédemment à l'accès à un tribunal ne peut dépendre de la légitimité de réformes judiciaires adoptées ensuite. Même si ces réformes ultérieures avaient été jugées conformes à l'état de droit, l'appréciation de la légitimité des restrictions de l'accès à un tribunal aurait été la même. En outre, ce qui importe pour le public est de savoir si et à quelles conditions ces restrictions sont admissibles au regard de la Convention, et non la question spécifique à laquelle la majorité tente de répondre, c'est-à-dire celle de savoir si les restrictions de l'accès à un tribunal mises en place en Pologne avant 2015 sont toujours admissibles dans le contexte étroit des réformes judiciaires entreprises à partir de 2015.

Cinquièmement, la majorité exprime au paragraphe 264 l'avis suivant :

« Il serait illusoire de croire que les juges peuvent faire respecter l'état de droit et donner effet à la Convention s'ils sont privés par le droit interne des garanties posées par la Convention sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité (*Bilgen*, § 79, et *Broda et Bojara*, § 120, tous deux précités). »

Au paragraphe 302, elle répète :

« La Cour rappelle que les juges ne peuvent faire respecter l'état de droit et donner effet à la Convention que si le droit interne ne les prive pas des garanties requises en vertu de la Convention sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité (paragraphe 264 ci-dessus). »

Au paragraphe 327, elle ajoute :

« Les membres du corps judiciaire devraient bénéficier – tout comme les autres citoyens – d'une protection contre l'arbitraire susceptible d'émaner des pouvoirs législatif et exécutif ; or seule une supervision par un organe judiciaire indépendant de la légalité de mesures telles que la révocation est à même d'assurer effectivement pareille protection (voir, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, § 124, et *Bilgen*, § 79, tous deux précités). »

Il ressort de ces citations que, d'une part, la majorité applique le critère *Eskelinen* et, d'autre part, elle explique qu'il n'est pas applicable aux questions qui touchent directement à l'indépendance de la justice, toute restriction de l'accès à un tribunal dans ce domaine étant en toute hypothèse inadmissible en elle-même. Autrement dit, le critère *Eskelinen* dans son ensemble perdrait toute utilité dans le cas des juges. Or si l'on admet cette thèse, les considérations relatives à la légitimité des réformes judiciaires menées en Pologne deviennent encore moins pertinentes pour la résolution de la présente affaire – alors que par ailleurs, elles sont de nature à susciter le doute quant à la mesure dans laquelle les principes généraux invoqués en l'espèce sont universellement applicables et la mesure dans laquelle ils s'appliquent au contexte spécifique des réformes menées en Pologne à partir de 2015.

## 6. Sur les conséquences juridiques de l'arrêt

6.1. Compte tenu de la nature conditionnelle de la violation de la Convention constatée en l'espèce – sur le fondement des observations du Gouvernement – et du fait que la Grande Chambre n'est pas certaine que le droit interne ait réellement exclu l'accès à un tribunal, on ne sait pas bien si l'État défendeur doit ou non prendre des mesures générales pour exécuter l'arrêt rendu en l'espèce.

6.2. Les arrêts de la Cour produisent leurs effets *erga omnes*. L'arrêt rendu en l'espèce repose sur l'hypothèse implicite que l'article 6 garantit l'accès à un tribunal compétent pour examiner et invalider des mesures législatives touchant à l'indépendance et à l'impartialité de la justice. Si je comprends bien le raisonnement, toutes les Hautes Parties contractantes devraient donc non seulement mettre en place un mécanisme de contrôle juridictionnel des textes législatifs et réglementaires dans les domaines relatifs à l'indépendance et à l'impartialité de la justice, mais aussi ouvrir aux juges l'accès à ce type de contrôle.

## 7. Conclusion

7.1. À l'origine, les droits individuels étaient conçus comme des protections dont les individus pouvaient se prévaloir face aux actes des autorités publiques. Une personne pouvait faire valoir ses droits individuels face aux autorités publiques, mais non revendiquer des droits individuels tout en exerçant la puissance publique. Selon l'approche classique, rappelée ci-dessus, l'indépendance de la justice est une question d'organisation des institutions : elle exige la séparation des pouvoirs et un mécanisme de freins et contrepoids dans les relations entre institutions.

Dans la jurisprudence de la Cour, l'article 6 a été appliqué d'abord aux litiges de droit public entre détenteurs de la puissance publique, ce qui en a fait implicitement une question d'intérêts privés. Certains détenteurs de la puissance publique peuvent à présent cumuler, à l'égard des mêmes actes ou situations, les avantages de la puissance publique et ceux des droits individuels, en agissant à la fois en tant que détenteurs de la puissance publique et en tant que détenteurs de droits (voir en particulier mes opinions séparées jointes aux arrêts *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, 23 juin 2016, *Szanyi c. Hongrie*, n° 35493/13, 8 novembre 2016, *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)*, n° 14305/17, 20 novembre 2018, et *Broda et Bojara*, précité). Si – par l'évolution de la jurisprudence – l'indépendance de la justice devient de plus en plus un droit individuel des juges, alors l'exercice du pouvoir judiciaire et du pouvoir discrétionnaire des juges se retrouve placé sous la protection des droits de l'homme. La distinction fondamentale établie en droit moderne entre l'individu et les organes de l'État devient floue, ce qui remet en question la notion de droits individuels dans son ensemble. Il en



résulte une érosion de l'état de droit. L'arrêt rendu en l'espèce contribue à accentuer cette tendance.

7.2. Par ailleurs, la présente affaire montre que l'érosion de l'état de droit au niveau interne peut – de bien des manières – contaminer la prééminence du droit aux niveaux supranational et international. En l'espèce, la Cour a rendu son arrêt sans tenir dûment compte de la justice procédurale, et le raisonnement qu'elle a suivi n'a pas la rigueur méthodologique qu'exige la prééminence du droit. De plus, elle s'est abstenue d'examiner expressément la plus fondamentale des questions soulevées par le requérant : celle de savoir si l'article 6 garantit l'accès à un tribunal compétent pour examiner et invalider des dispositions de la loi (au sens formel).

7.3. Cet arrêt n'est pas un exemple de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre et de garantie de la prééminence du droit.