



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

Conférence à l'occasion du 70^{ème} anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme

La Convention européenne des droits de l'homme a 70 ans – dates marquantes et grandes avancées

« Renforcer l'État de droit et l'accès à un tribunal indépendant »

Intervention de Madame Rosario SILVA DE LAPUERTA

Vice-présidente de la Cour de justice de l'Union européenne

Strasbourg, le 18 septembre 2020

Pendant ces dernières années, la Cour de justice a dû se prononcer à plusieurs reprises sur la question de l'État de droit et plus spécifiquement sur l'indépendance et l'impartialité des juges.

Je voudrais, sur la base des arrêts *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, arrêt du 27 février 2018), sur deux recours en manquement contre la Pologne, inclus l'ordonnance de référé dans la première de ces affaires (C-619/18, Commission / Pologne, ordonnance du 17 décembre 2018, C-619/18 Commission/Pologne, arrêt du 24 juin 2019 et C-192/18 Commission/Pologne, arrêt du 5 novembre 2019) et sur six questions préjudicielles relatives trois au mandat d'arrêt européen (C-216/18 PPU L.M., arrêt du 25 juillet 2018, C-509/18 PF, arrêt du 27 mai 2019 et C-508/18 et C-82/19 PPU OG et PJ, arrêt du 27 mai 2019) et trois à la Directive 2000/78 et aux articles 19,1 TUE et 47 de la Charte (C-585/18, C-624/18 et C-625/18 AK, arrêt du 19 novembre 2019) me référer aux principes qui en découlent de la jurisprudence de la Cour en la matière.

1. Articles 19, paragraphe 1 TUE et 47 de la Charte.

La Cour de justice examine le respect de l'indépendance des juges à la lumière des articles 19, paragraphe 1 TUE et 47 de la Charte et elle considère que tout État membre doit, en vertu du premier de ces articles, assurer que les instances relevant, en tant que juridictions 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.

Selon la Cour, le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union constitue 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 CEDH et qui est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte.

S'agissant du champ d'application de l'article 19, paragraphe 1 TUE, la Cour a déclaré que cette disposition vise à garantir une protection juridictionnelle effective dans les "domaines couverts par le droit de l'Union" indépendamment de la situation dans laquelle les États membres mettent en œuvre ce droit et que quand, dans une question préjudicielle, les litiges au principal ont trait à des violations alléguées de règles du droit de l'Union, il suffit de constater que l'instance appelée à trancher lesdits litiges sera amenée à statuer sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et relevant, ainsi, de domaines couverts par ce droit.

En plus, selon la Cour, la préservation de l'indépendance des instances relevant en tant que "juridiction", au sens défini par le droit de l'Union, du système de voies de recours d'un État membre dans les domaines couverts par le droit de l'Union est primordial afin de garantir la protection juridictionnelle des droits que ce droit reconnaît aux justiciables.

Pour ce qui est de l'article 47 de la Charte, la Cour a déclaré qu'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.

Par ailleurs, la Cour considère qu'elle doit veiller à ce que l'interprétation qu'elle effectue de l'article 47 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.

2. Étendu personnel de l'obligation d'indépendance.

L'obligation d'indépendance s'impose non seulement au niveau de l'Union pour les juges et les Avocats généraux ainsi que les juges du Tribunal, mais également au niveau des États membres pour les juridictions nationales.

3. Élément essentiel au bon fonctionnement du renvoi préjudiciel.

L'indépendance des juridictions nationales est essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qui incarne le mécanisme du renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, en ce que ce mécanisme ne peut être activé que par une instance chargée d'appliquer le droit de l'Union qui répond notamment à ce critère d'indépendance.

4. Élément essentiel dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale.

La préservation de l'indépendance des juridictions est également primordiale dans le cadre des mesures adoptées par l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale. En effet, ces mesures reposent sur la confiance réciproque des États

membres envers leurs systèmes judiciaires respectifs et se fondent ainsi sur la prémisse selon laquelle les juridictions des autres États membres répondent aux exigences d'une protection juridictionnelle effective au nombre desquelles figure notamment, l'indépendance desdites juridictions.

5. Élément essentiel au bon fonctionnement du mécanisme du mandat d'arrêt européen.

Dans la mesure où la Décision-cadre 2002/584 vise à instaurer un système simplifié de remise directe entre les autorités judiciaires aux fins d'assurer la libre circulation des décisions judiciaires en matière pénale dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la préservation de l'indépendance de telles autorités est également primordiale dans le cadre du mécanisme du mandat d'arrêt européen.

L'autorité judiciaire d'émission doit être en mesure d'exercer cette fonction de façon objective en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge et sans être exposés aux risques que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordre ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au fait que la décision de mettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non pas en définitif audit pouvoir.

Cette indépendance exige qu'il existe des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée à un quelconque risque d'être soumise notamment à une instruction individuelle de la part du pouvoir exécutif.

6. Contenu du principe de l'indépendance des juridictions

6.1. L'indépendance des juridictions comporte deux volets.

Le premier volet d'ordre externe suppose 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'ordre ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégé contre les interventions où les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions.

Le second volet d'ordre interne rejoint la notion d'impartialité et vise l'égle 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.

6.2. Inamovibilité

L'indispensable liberté du juge à l'égard de toute intervention ou pression extérieure exige leur inamovibilité, c'est-à-dire qu'ils puissent demeurer en fonction tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire du départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat lorsque celui-ci revêt une durée déterminée.

Sans revêtir un caractère totalement absolu, ledit principe ne peut souffrir des exceptions qu'à condition que des motifs légitimes et impérieux le justifient, dans le respect du principe de proportionnalité.

Ainsi est-il communément admis que les juges puissent être révoqués s'ils sont inaptes à poursuivre leurs fonctions en raison d'une incapacité ou d'un manquement grave, moyennant le respect de procédures appropriées.

Cependant, eu égard à l'importance cardinale du principe d'inamovibilité, une exception ne saurait être admise que si elle est justifiée par un objectif légitime et proportionnée au regard de celui-ci et pour autant qu'elle n'est pas de nature à susciter des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de la juridiction concernée à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.

6.3. Régime disciplinaire

L'exigence d'indépendance impose que les règles gouvernant le régime disciplinaire présentent les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. La Cour considère qu'il faut des règles qui définissent les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires ainsi que les sanctions applicables. Elle exige également qu'il soit prévu l'intervention d'une instance indépendante conformément à une procédure qui garantit pleinement les droits consacrés aux articles 47 que les décisions des organes disciplinaires soient susceptibles d'un recours en justice.

Par ailleurs, et pour ce qui est de la possibilité d'une prolongation de l'exercice de fonctions juridictionnelles au-delà de l'âge normal du départ à la retraite, la Cour a jugé que s'il appartient aux seuls États membres de décider s'ils autorisent ou non une telle prolongation, il n'en demeure pas moins que, lorsque ceux-ci optent pour un tel mécanisme, ils sont tenus de veiller à ce que les conditions et les modalités auxquelles se trouve soumise une telle prolongation ne soient pas de nature à porter atteinte au principe de l'indépendance des juges.

À cet égard, lesdites conditions et modalités doivent être conçues de telle manière que ces juges se trouvent à l'abri d'éventuelles tentations de céder à des interventions ou à des pressions extérieures susceptibles de mettre en péril leur indépendance. De telles modalités doivent ainsi, en particulier, permettre d'exclure non seulement toute influence directe, sous forme d'instructions, mais également les formes d'influence plus indirecte susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés.

6.4. Existences des règles

En dernier lieu la Cour exige comme garantie de l'indépendance et de l'impartialité des juges l'existence de règles en ce qui concerne, en premier lieu, la composition de l'instance, en deuxième lieu, la nomination et la durée des fonctions et en troisième lieu les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres. La jurisprudence exige notamment que les cas de révocation soient déterminés par des dispositions législatives expresses.

Ces exigences normatives permettent d'écartier tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de la juridiction à l'égard des éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.

Il importe notamment que ces exigeantes soient conçues de telle manière que les juges se trouvent à l'abri d'éventuelles tentations de céder à des interventions ou à des pressions extérieures susceptibles de mettre en péril leur indépendance.

7. Désignation des juges

La Cour a abordé la question de la désignation des juges sur l'angle du principe de séparation des pouvoirs que caractérise le fonctionnement d'un État de droit et qui exige que l'indépendance des juridictions soit garantie à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif. La Cour s'appuie, à cet égard, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle, l'article 6 de la CEDH exige que les tribunaux soient indépendants tant des parties que de l'exécutif et du législateur.

Pour établir si un tribunal est indépendant, il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres. Cependant, la Cour de justice, de la même façon que la Cour européenne des droits de l'homme, considère que l'article 47 de la Charte n'impose aux États membres 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 un cas concret, les exigences de la Charte sont respectées.

Ainsi, concernant la procédure de nomination des membres de la Chambre disciplinaire de la Cour Suprême de Pologne, la Cour a considéré que le seul fait que ceux-ci soient nommés par le président de la République n'est 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.

Toutefois, il demeure nécessaire de s'assurer que les conditions de fond et les modalités procédurales président à l'adoption des 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.

Concrètement, l'intervention d'un organe, comme le Conseil supérieur de la Magistrature, dans le contexte d'un processus de nomination des juges, peu, en principe, être de nature à contribuer à une objectivation de ce processus.

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.

8. Conséquences d'une éventuelle violation de l'article 47 de la Charte

Interrogé par la juridiction de renvoi dans les affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18 AK sur les conséquences d'une éventuelle violation de l'article 47 de la Charte pour manque d'indépendance ou d'impartialité d'une instance juridictionnelle, la Cour a rappelé que le principe de primauté du droit de l'Union consacre la prééminence du droit de l'Union sur le droit des États membres et impose, dès lors, à toutes les instances de ceux-ci de donner leur plein effet aux différentes normes de l'Union, le droit des États membres ne pouvant affecter l'effet reconnu à ces différentes normes sur le territoire desdits États membres.

À cet égard la Cour a fait référence au principe d'interprétation conforme du droit interne, en vertu duquel la juridiction nationale est tenue de donner audit droit, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union.

Elle a ajouté que si c'est impossible de procéder à une telle interprétation, le juge national a l'obligation d'assurer le plein effet du droit de l'Union en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition nationale contraire à une disposition de droit de l'Union qui est d'effet direct, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci.

À cet égard, la Cour reprend sa jurisprudence selon laquelle, l'article 47 de la Charte se suffit à lui-même et ne doit pas être précisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national pour conférer aux particuliers un droit invocable en tant que tel.

Partant, la Cour conclue que lorsqu'il apparaît qu'une disposition nationale réserve la compétence pour connaître d'un litige à une instance ne répondant pas aux exigences d'indépendance ou d'impartialité requises en vertu de l'article 47 de la Charte, une autre instance saisie d'un tel litige a l'obligation de laisser inappliquée cette disposition nationale, de manière à ce que ce litige puisse être tranché par une juridiction répondant à ces exigences et qui serait compétente dans le domaine concerné si ladite disposition n'y faisait pas obstacle.

9. Conclusion

Eu égard à tout ce qui vient d'être dit, nous pouvons conclure que, conformément à notre jurisprudence, l'exigence d'indépendance des juges relève du contenu essentiel 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 énoncés à l'article 2 TUE, notamment de la valeur de l'État de droit.