



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROIT DE L'HOMME 2/2022

1. ARRÊT GRZEDA C. POLOGNE (GC) DU 15 MARS 2022

Faits

1. L'affaire concerne la nouvelle organisation de l'administration de la justice décidée par le pouvoir politique issu des élections présidentielles et législatives de 2015. Elle se situe dans le cadre de ce qu'on a appelé la crise de l'«état de droit» en Pologne. En 2017 une nouvelle législation fut prévue dans le but de réformer les juridictions ordinaires, la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature (CNM). En particulier, cette législation transférait à la Diète (Parlement) le pouvoir d'élire les membres juges du CNM et mettait fin au mandat des membres juges du CNM qui avaient été élus en vertu de l'ancien système. D'autres dispositions législatives ont modifié la responsabilité disciplinaire des juges, créé deux nouvelles chambres à la Cour suprême, la chambre disciplinaire et la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques, et prévoyaient que les juges de ces nouvelles chambres seraient nommés par le président de la République sur recommandation du nouveau CNM. Des questions relatives à la réorganisation de la justice et à l'état de droit en Pologne ont été examinées par la Cour dans plusieurs affaires de chambre. Au moment des faits, le requérant dans la présente affaire était juge auprès d'un tribunal administratif régional et avait été élu en 2016 au CNM pour un mandat de quatre ans. En vertu d'une loi modificative, adoptée en 2017, son mandat au CNM fut abrégé : il prit fin lorsque la Diète élut 15 nouveaux juges au CNM le 6 mars 2018. Selon le requérant, il n'existait aucune voie de recours permettant de contester la perte de ce siège. Le requérant est toujours juge au tribunal administratif régional. Invoquant les articles 6 § 1 (procès équitable) et 13 (recours effectif), il se plaint d'avoir été privé de l'accès à un tribunal, expliquant qu'il ne lui était pas possible de contester la cessation de son mandat au CNM, aucun recours effectif n'étant disponible à cet égard. Il voit dans la cessation prématurée de son mandat une violation de la Constitution et du principe de la prééminence du droit.

Droit

2. S'agissant d'un contentieux opposant le requérant en sa qualité de membre du pouvoir judiciaire à l'Etat, la Cour rappelle les critères dégagés par sa jurisprudence en matière d'applicabilité des garanties de l'art. 6 de la CEDH, sous son volet civil, à ce type de contentieux. Quant au caractère civil des différends à examiner, elle rappelle notamment les aspects suivants :

- Pour que l'article 6 précité 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 CEDH ;

- 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 cette disposition ;

- 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 ;

- 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 CEDH ;

- Sur le caractère « civil » du droit en cause, 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.

Compte tenu de la nature du contentieux concernant la situation du requérant, la Cour se penche ensuite sur la situation des agents relevant de la fonction publique. Elle estime, en ce qui concerne les agents relevant de la fonction publique, qu'il ressort des critères posés dans la jurisprudence (arrêt Vilho Eskelinen et autres c. Finlande ([GC], no 63235/00, CEDH 2007-II) ce qui suit.

« 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 » (par. 261).

La Cour rappelle ensuite avoir appliqué les critères établis par cette jurisprudence aussi à des litiges concernant des juges., en soulignant que, comme elle l'a affirmé dans l'affaire Baka,

« 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 » (par. 262).

Ainsi, la Cour a appliqué l'ensemble des critères développés dans sa jurisprudence

« aA tous les types de litiges concernant des juges, y compris des litiges relatifs au recrutement ou à la nomination des juges, à leur carrière ou à leur promotion, à leur mutation, à leur suspension, à une procédure disciplinaire dirigée contre un juge, ainsi qu'à une révocation, à une réduction de salaire après une condamnation pour une grave infraction disciplinaire, 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 ou encore à l'interdiction faite à un juge d'exercer ses fonctions judiciaires consécutivement à une réforme législative. Elle a également appliqué le critère Eskelinen à un litige qui portait sur la cessation prématurée d'un mandat de procureur principal » (par. 263).

En outre, en ce qui concerne la nature des fonctions attribuées à des juges, la Cour tient à préciser les principes suivants.

« 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 » (par. 264).

3. Cela étant, la Cour observe que le cas d'espèce soulève une question nouvelle : l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la CEDH 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. Elle relève, en particulier, que 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). Dès lors, le requérant 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.

Sur la base d'un examen détaillé de la jurisprudence et pratique internes 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.

En définitive, selon la Cour la question préalable à examiner est de savoir si l'article 6 par. 1, sous son volet civil, est applicable en l'espèce. Elle y répond par l'affirmative selon un argumentaire dont les points principaux sont les suivants (par. 298 et suivants).

-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. La Cour a dit que l'indépendance des juges est une condition indispensable à la prééminence du droit. Le Comité des Ministres a également estimé que l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue un aspect fondamental de l'état de droit.

- Pour que la législation nationale excluant l'accès à un tribunal ait un quelconque effet au titre de l'article 6 par. 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.

- Il s'est agi en l'espèce 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.

-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. 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. 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 CEDH.

-Toutes les Parties contractantes à la CEDH 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 CEDH. Enfin, l'indépendance de la justice est mise en œuvre par les personnes investies du pouvoir judiciaire.

-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, 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.

-Les juges ne peuvent faire respecter l'état de droit et donner effet à la CEDH que si le droit interne ne les prive pas des garanties requises en vertu de la CEDH sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité.

-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.

-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.

-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.

-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.

4. La Cour examine ensuite de façon détaillée le contenu des décisions rendues en la matière par les Cours Suprêmes et Constitutionnelle polonaises à la lumière des modifications législatives intervenues en Pologne en matière judiciaire. Elle se penche dès lors sur la question de la réforme judiciaire en général et tient à préciser à cet égard que la CEDH n'empêche pas les États de prendre des décisions légitimes et nécessaires pour réformer leur système judiciaire, mais que pareille réforme ne doit pas aboutir à un affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de ses organes de gouvernance. La Cour souligne également l'importance des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée et 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 CEDH et ses Protocoles. À cet égard, la Cour souligne que le système de la CEDH ne peut fonctionner correctement en l'absence de juges indépendants et que la mission qu'ont les Parties contractantes de garantir l'indépendance de la justice revêt une importance cruciale.

La Cour constate en outre que 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. Or, la loi a mis fin à ce mandat prématurément en l'absence de tout contrôle juridictionnel de la légalité de cette mesure. De ce fait, 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.

En effet,

« 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 » (par. 327).

5. Le grief du requérant étant recevable pour l'ensemble des motifs sus-énoncés et se penchant sur le fond de l'affaire, la Cour rappelle que la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la CEDH. Partant, le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 par. 1 doit s'interpréter à la lumière du préambule de la CEDH, qui cite notamment la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des États contractants. La Cour souligne que l'arbitraire, qui en est la négation, est tout aussi intolérable en matière de droits procéduraux qu'en matière de droits substantiels et qu'en ce sens la CEDH est essentiellement un instrument de prééminence du droit.

Quant aux rapports entre le droit interne et les obligations découlant de la CEDH la Cour se livre à un cadrage précis, en estimant ce qui suit.

« 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). 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) » (par. 340).

6. 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 CEDH, la Cour rappelle avoir conclu à plusieurs reprises que le droit d'accès à un tribunal est un élément inhérent aux garanties consacrées par l'article 6.

En effet, 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. Toutefois, le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et ne peut être soumis à des limitations. D'ailleurs, pareilles limitations ne se concilient avec l'article 6 par. 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.

La Cour estime dès lors devoir 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 était justifiée au regard des principes généraux qui découlent de sa jurisprudence.

Son argumentaire à cet égard part de 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. 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.

Selon la Cour

« 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 » (par. 346).

En définitive, la conclusion de la Cour s'appuie sur les considérations suivantes.

« Pris dans son ensemble, l'enchaînement des événements qui se sont produits en Pologne 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 ainsi que les arrêts adoptés par la CJUE et ceux rendus respectivement par la Cour suprême et par la Cour administrative suprême. 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 » (par. 348).

Il y a donc eu en l'espèce violation du droit d'accès à un tribunal à raison de l'absence de contrôle juridictionnel de la décision incriminée par le requérant.

Bref commentaire

7. A n'en pas douter, l'arrêt *Grzeda* se range parmi les textes fondamentaux qui confirment le rôle de garant rempli par l'institution strasbourgeoise pour ce qui est du respect effectif du principe de la « prééminence du droit ».

Charpenté comme un texte de nature « quasi constitutionnelle », mais respectant soigneusement la délicate frontière entre droit interne et obligations découlant de la CEDH dans l'esprit du préambule du protocole N° 15, l'arrêt témoigne d'une volonté certaine de préciser, en résumant les différentes facettes d'une jurisprudence teintée de « casuistique », quelle doit être l'interprétation authentique d'un des principes fondateurs des sociétés démocratiques européennes.

L'arrêt est important à la fois par sa forme et par son contenu.

Par sa forme, d'abord.

La volonté de remplacer par une interprétation « authentique » une « casuistique » visant des situations disparates mais qui, toutes, concernent le difficile équilibre à ménager entre les pouvoirs, législatif et exécutif d'une part et judiciaire de l'autre, d'un Etat démocratique, confirme le rôle d'arbitre ultime que la Cour s'assigne pour affirmer qu'en pareille matière les choix opérés au niveau interne doivent nécessairement être subordonnés aux obligations découlant de la CEDH.

Par son contenu, ensuite, l'arrêt souligne avec force qu'il est nécessaire de protéger l'autonomie des conseils de la magistrature de toute ingérence des pouvoirs législatif et exécutif, afin notamment de préserver leur rôle de rempart contre toute influence politique sur le pouvoir judiciaire. Et de conclure, au vu des choix faits en Pologne à cet égard, que tout cela s'est traduit en l'occurrence « par un affaiblissement de l'indépendance de la justice et du respect des normes de prééminence du droit ». Et la Cour de rappeler opportunément qu'un Etat ne saurait invoquer sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur.

Il sera intéressant d'évaluer, dans le cadre de l'exécution de cet arrêt, la nature des décisions qui pourront être prises par le Comité des Ministres. Cela au vu d'un arrêt qui semble imposer à l'Etat défendeur l'adoption de mesures précises et obligées afin de mettre le droit interne en conformité avec les principes dégagés par la Cour.

MICHELE DE SALVIA