

Proposition de directive établissant un statut des juges de l'Union européenne

INTRODUCTION

1. L'Union européenne est fondée sur les valeurs essentielles que sont le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, la liberté, la démocratie, l'égalité, la sécurité juridique, la justice et l'État de droit ; des valeurs garanties par la Cour de justice de l'Union européenne, qui veille à l'application et à l'interprétation du droit par les États membres, par l'intermédiaire de leurs juridictions nationales, chargées d'établir les voies de recours nécessaires pour garantir une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, conformément aux articles 2, 4 et 19 du traité instituant l'Union européenne dans sa version consolidée, à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
2. Afin d'assurer et de préserver l'espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, que l'Union européenne offre à ses citoyens conformément à l'article 3.2 du traité sur l'Union européenne, au sein duquel sont assurés la libre circulation des personnes et les libertés et droits fondamentaux énoncés dans la Charte, dans le respect de l'État de droit, les États membres doivent disposer de juges indépendants.
3. Les juges des États membres sont des juges de l'Union européenne qui garantissent une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, en veillant à l'application impérative et décentralisée¹ du droit de l'UE, par le biais de la mise en jugement, la formulation de questions préjudicielles devant la CJUE et les mécanismes de coopération judiciaire de l'UE. L'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif pour garantir le respect du droit de l'Union est inhérente à un État de droit².
4. Contrairement aux juges membres de la CJUE, les juges de l'Union européenne n'ont pas de statut commun garantissant l'application du droit de l'Union à tous les citoyens.
5. Les sources essentielles sur lesquelles repose le statut des juges de l'Union européenne sont le traité instituant l'Union européenne dans sa version consolidée, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le

¹ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 27/02/2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas, affaire C-64/16, ECLI: EU: C: 2018: 117, paragraphes 31, 32 et 33.

² Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 28/03/2017, PJSC Rosneft Oil Company contre Her Majesty's Treasury, affaire C-72/15, ECLI: EU: C: 2017: 236, paragraphe 73 et jurisprudence citée.

statut de la Cour de justice de l'UE, la Magna Carta des juges (principes fondamentaux) publiée à Strasbourg, le 17 novembre 2010 CCJE (2010)³ et l'avis n° 3 (2002) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE), ainsi que la doctrine et la jurisprudence émanant de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de l'homme.

I. L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

6. La garantie d'indépendance est inhérente à la mission de juger et elle est indispensable au bon fonctionnement du système de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, puisque seuls les organes judiciaires ont la faculté d'activer ce mécanisme³. La notion d'indépendance s'applique à l'exercice des fonctions judiciaires sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard des tiers, et sans recevoir d'ordres ou d'instructions d'aucune sorte⁴, même d'instances judiciaires supérieures, ce qui, lorsqu'ils exercent leur fonction, protège les juges de l'Union européenne de toute interférence ou pression extérieure ou susceptible d'influencer leurs décisions⁵.
7. L'indépendance des juges de l'Union européenne, inhérente à la fonction juridictionnelle, est intégrée dans le contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable, qui revêt une importance primordiale pour garantir la protection de l'ensemble des droits que le droit de l'Union reconnaît aux justiciables et la sauvegarde des valeurs communes des États membres proclamées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit⁶.
8. L'indépendance des juges de l'Union européenne doit être garantie dans l'exercice de leur activité juridictionnelle, l'accès à la fonction et, notamment, le mode de sélection et d'entrée dans la carrière et la fonction judiciaire, son évolution, l'inamovibilité, l'immunité fonctionnelle, la formation, le régime disciplinaire, la rémunération, la révocation, la réglementation spécifique des cas de départ à la

³ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 27/02/2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas, affaire C-64/16, ECLI: EU: C: 2018: 117, paragraphes 41 et suivants.

⁴ Conclusions de l'avocat général Dámaso Ruiz Jarabo du 28/06/2001, De Coster contre Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort, affaire C-17/00, ECLI: EU: C: 2001: 366, paragraphes 92 et 93.

⁵ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 19/11/2019, A. K. contre Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO contre Sąd Najwyższy, affaires C-585, 624 et 625/18, ECLI: EU: C: 2019: 982, paragraphes 119 à 130.

⁶ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 19/11/2019, A. K. contre Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO contre Sąd Najwyższy, affaires C-585, 624 et 625/18, ECLI: EU: C: 2019: 982, paragraphes 119 à 130.

retraite volontaire et forcée et le financement du système judiciaire à la charge de l'État membre.

9. L'indépendance d'un tribunal au sens de l'article 6.1 CEDH, qui garantit le droit à un tribunal établi par la loi, se mesure à la manière dont ses membres ont été nommés⁷ et dotés d'un statut juridique approprié.
10. Les juges de l'Union européenne sont inamovibles. Exceptionnellement, leur révocation est admissible pour des motifs légaux qui sont évalués, proportionnés et légitimes, tels que l'invalidité, le départ à la retraite et la faute grave, en observant les procédures assorties des garanties appropriées⁸, et susceptibles de recours devant les tribunaux de droit commun. Les commissions de service, à caractère exceptionnel, ne peuvent être accordées que par l'instance compétente, pour une durée et pour des motifs légalement prévus. L'octroi de la commission doit identifier précisément la tâche et sa durée doit être celle nécessaire pour mener à bien cette tâche sans faire l'objet de renouvellements⁹.
11. Conformément au principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d'un État de droit, l'indépendance des juges de l'Union européenne doit être garantie vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif¹⁰, en instaurant à cet effet des mécanismes efficaces de protection des juges. La Commission européenne peut exiger son application.
12. Les garanties d'indépendance et d'impartialité des juges de l'Union européenne exigent l'existence de règles concernant non seulement la nomination de ses membres, mais également la composition de l'organe, la durée du mandat et les motifs d'abstention, de récusation et de séparation de ses membres, afin de permettre de dissiper dans l'esprit des justiciables tout doute légitime quant à l'imperméabilité

⁷ Arrêt de la CEDH du 01/09/2020, Astrábsson contre Islande, paragraphes 231 et 233, ECLI: CE: ECHR: 2020: 1201JUD002637418 et arrêt de la CJUE (grande chambre) du 06/10/2021, W.Z., affaire C-487/19, ECLI: EU: C: 2021: 798, paragraphes 112 à 115.

⁸ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 06/10/2021, W.Z., affaire C-487/19, ECLI: EU: C: 2021: 798, paragraphes 113 à 115.

⁹ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 16/11/2021, Sad Okregowy w Warszawie contre WB e.a., affaire C-748/19, ECLI: EU: C: 2021: 931

¹⁰ Arrêt de la CJUE du 10/11/2016, Openbaar Ministerie contre Krzysztof Marek Poltorak, affaire C-452/16, ECLI: EU: C: 2016: 858, paragraphe 35 et arrêt de la CJUE (grande chambre) du 19/11/2019, A. K. contre Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO contre Sąd Najwyższy, affaires C-585, 624 et 625/18, ECLI: EU: C: 2019: 982, paragraphes 119 à 130.

de cet organe aux éléments extérieurs et à sa neutralité vis-à-vis des intérêts en litige¹¹.

13. Le principe du statut acquis en matière d'indépendance judiciaire détermine qu'un État membre ne peut modifier sa législation de manière à entraîner une régression de la protection de la valeur de l'État de droit, telle que précisée aux articles 2 et 19 du TUE¹².
14. Les juges de l'Union européenne doivent s'abstenir d'effectuer toute action, acte ou déclaration susceptible d'altérer la confiance dans leur impartialité et leur indépendance.
15. L'indépendance des moyens détermine que chaque État a le devoir d'assurer aux juges de l'Union européenne les moyens nécessaires au bon accomplissement de leur mission¹³ et notamment au traitement des affaires dans un délai raisonnable. En cas de non-respect de cette obligation, la Commission européenne peut exiger de l'État qu'il adopte d'urgence les mesures nécessaires. La Commission européenne veille au respect de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux en ce qui concerne le délai de traitement des affaires par les États membres.
16. La protection sociale des juges de l'Union européenne s'inscrit dans le cadre de l'indépendance judiciaire, de sorte qu'ils ne supportent pas une charge de travail susceptible de mettre leur santé en péril dans l'exercice de leur activité professionnelle, ce pour quoi une étude de la charge maximale admissible doit être réalisée dans chaque État, en adoptant des mesures efficaces visant à éviter la surcharge de travail.
17. Les juges de l'Union européenne ne peuvent pas exercer de fonctions politiques, de sorte qu'après avoir eu accès à ces fonctions, il n'est pas possible d'exercer à nouveau des fonctions judiciaires.
18. L'initiative législative doit être attribuée à l'organe de direction du pouvoir judiciaire de chaque État membre, conjointement avec les parlements et le gouvernement, pour toute modification législative affectant son statut ; cette garantie est le reflet

¹¹ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 19/11/2019, A. K. contre Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO contre Sąd Najwyższy, affaires C-585, 624 et 625/18, ECLI: EU: C: 2019: 982, paragraphes 119 à 130.

¹² Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 20/04/2021, Reppublika contre Il-Prim Ministru, affaire C-896/19, ECLI: EU: C: 2021: 311, paragraphes 47 et suivants.

¹³ Conclusions de l'avocat général Bobeck du 06/10/2021, X et Z contre Autoriteit Persoonsgegevens, affaire C-245/20, ECLI: EU: C: 2021: 822, paragraphes 85 et suivants.

des articles 281 du TFUE, 63 et 64 du protocole n° 3 portant approbation du statut de la Cour de justice.

II. LES JUGES NATIONAUX EN TANT QUE GARANTS DE L'APPLICATION DU DROIT DE L'UNION

19. Le principe de primauté du droit de l'Union consacre la prééminence du droit de l'Union européenne sur le droit des États membres¹⁴. Ce principe impose l'obligation de garantir la pleine efficacité des différentes règles de l'Union à tous les organes et institutions des États membres, sans que le droit des États membres puisse affecter l'efficacité reconnue de ces différentes règles sur le territoire desdits États¹⁵.
20. Le principe d'interprétation conforme du droit interne, en vertu duquel la juridiction nationale est tenue de donner audit droit, dans la mesure du possible, une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union, est inhérent au régime des traités, dans la mesure où il permet aux juges de l'Union européenne de garantir, dans le cadre de leurs compétences, le plein effet du droit de l'Union pour résoudre le litige dont ils sont saisis¹⁶.
21. En vertu du principe de primauté, s'il s'avère impossible d'interpréter la législation nationale conformément aux exigences du droit de l'Union, les juges de l'Union européenne chargés d'appliquer, dans le cadre de leur compétence, les dispositions du droit de l'Union européenne sont tenus de garantir le plein effet de ces dispositions, en laissant inappliquée, si nécessaire et de leur propre initiative, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans avoir à demander ou attendre sa suppression préalable par voie législative ou par toute autre procédure constitutionnelle¹⁷.
22. Les juges de l'Union européenne saisis d'une affaire, dans le cadre de leur compétence, sont tenus, plus concrètement, de s'abstenir d'appliquer toute

¹⁴ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 24/06/2019, Daniel Adam Popławski, affaire C-573/17, ECLI: EU: C: 2019: 530, paragraphe 53 et jurisprudence citée.

¹⁵ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 24/06/2019, Daniel Adam Popławski, affaire C-573/17, ECLI: EU: C: 2019: 530, paragraphe 54 et jurisprudence citée.

¹⁶ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 24/06/2019, Daniel Adam Popławski, affaire C-573/17, ECLI: EU: C: 2019: 530, paragraphe 55 et jurisprudence citée.

¹⁷ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 24/06/2019, Daniel Adam Popławski, affaire C-573/17, ECLI: EU: C: 2019: 530, paragraphe 58 et jurisprudence citée.

disposition nationale contraire à une disposition du droit de l'Union ayant un effet direct sur le litige dont ils sont saisis¹⁸.

III. SÉLECTION, NOMINATION ET CARRIÈRE PROFESSIONNELLE

23. Les décisions affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions des juges de l'Union européenne doivent être prises soit par une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus de préférence par leurs pairs, suivant une procédure garantissant leur représentation la plus large, soit sur proposition de ladite instance, soit avec leur accord ou selon leur avis. Dans tous les cas, ces décisions doivent être basées sur les principes de mérite et de compétence, après avoir procédé à un examen comparatif des candidats selon des critères objectifs préétablis.
24. Les candidats sélectionnés sont ceux ayant démontré leur capacité à exercer des fonctions judiciaires spécifiques. Les candidats ne peuvent être discriminés en raison de leur sexe, de leur origine ethnique ou sociale, de leurs opinions philosophiques et politiques et de leurs convictions religieuses.
25. L'État doit garantir la préparation et la formation des candidats choisis pour exercer efficacement ces fonctions. L'instance visée au point 23 doit veiller à l'adaptation des programmes de formation et des organismes qui les appliquent aux exigences de transparence, de compétence et d'impartialité inhérentes à l'exercice des fonctions judiciaires.
26. La décision de nommer les candidats sélectionnés en tant que juges de l'Union européenne et la décision de les affecter à une juridiction seront prises par une instance indépendante.
27. Les juges de l'Union européenne en fonction dans un tribunal ne peuvent, en principe, faire l'objet d'une nouvelle nomination ou d'une nouvelle affectation, même par voie de promotion, sans y avoir librement consenti. La seule exception à ce principe est le cas où la mutation a été prévue à titre de sanction disciplinaire ou a été prononcée, en cas de modification légale de l'organisation judiciaire.

¹⁸ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 24/06/2019, Daniel Adam Popławski, affaire C-573/17, ECLI: EU: C: 2019: 530, paragraphe 61 et jurisprudence citée.

28. La formation initiale et continue des juges de l'Union européenne constitue un droit et un devoir que l'instance compétente est tenue de promouvoir, organiser et gérer, afin de garantir leur indépendance et la qualité et l'efficacité du système judiciaire. Les juges de l'Union européenne doivent avoir la garantie de pouvoir entretenir et approfondir les connaissances techniques, sociales et culturelles nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, grâce à un accès régulier à des formations organisées par l'État.
29. L'évolution de la carrière professionnelle doit être fondée sur l'ancienneté ou la compétence et le mérite, apprécié dans ce dernier cas par des évaluations objectives effectuées par une autorité indépendante du pouvoir exécutif et législatif, ou sur proposition de celle-ci, ou avec son accord. Les juges de l'Union européenne qui ne sont pas proposés en vue d'une promotion peuvent déposer une réclamation.

IV. SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION

30. La rémunération, le régime de retraite et les soins de santé des juges de l'Union européenne doivent être garantis par une norme ayant force de loi.
31. Les juges de l'Union européenne doivent jouir d'une autonomie financière vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif.
32. La rémunération des juges de l'Union européenne doit être établie conformément à l'importance des fonctions qu'ils exercent, sans jamais être inférieure à celle prévue pour les hauts fonctionnaires de l'État¹⁹
33. Les juges de l'Union européenne ne peuvent en aucun cas voir leurs salaires réduits pendant leur mandat, sauf a) s'il s'agit d'une conséquence de l'application du système fiscal ou b) si cela fait partie d'une mesure d'ajustement budgétaire d'urgence, à condition que cette réduction soit applicable à tous les membres de la fonction publique, soit proportionnelle et soit remboursée à hauteur de son montant initial une fois passée la crise économique qui a justifié une telle mesure²⁰
34. Les juges de l'Union européenne ayant atteint l'âge légal de cessation de leurs fonctions, à condition de les avoir exercées pendant une durée déterminée, auront droit au versement d'une pension de retraite dont le montant sera aussi proche que possible de celle de leur dernière rémunération au titre de leur activité judiciaire, et

¹⁹ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 27/02/2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas, affaire C-64/16, ECLI: EU: C: 2018: 117, paragraphes 44 et 45.

²⁰ Arrêt du CJUE du 07/02/2019, Carlos Escribano Vindel contre ministère de la Justice, affaire C 49/18, ECLI: EU: C: 2019: 106

qui doit atteindre, en tout état de cause, un montant qui ne sera jamais inférieur à 80 % de cette dernière rémunération.

35. Les salaires et les pensions des juges de l'Union européenne ne peuvent pas être déterminés au moyen d'évaluations individuelles.
36. Seules peuvent être considérées comme incompatibles avec l'exercice de la fonction juridictionnelle, les activités qui affectent l'impartialité ou l'indépendance des juges de l'Union européenne ou qui compromettent de façon substantielle leur disponibilité pour traiter de manière appropriée et dans un délai raisonnable les affaires dont ils sont saisis.
37. Les juges de l'Union européenne peuvent exercer librement des activités en dehors de leur mandat, sauf s'il s'agit d'une activité jugée incompatible avec le bon exercice des activités juridictionnelles des fonctions inhérentes.
38. Pour l'exercice de toute activité externe autre que littéraire ou artistique donnant lieu à rémunération, les juges de l'Union européenne doivent disposer d'une autorisation préalable.

V. RÉGIME DISCIPLINAIRE²¹

39. Les infractions et sanctions disciplinaires applicables aux juges de l'Union européenne, la procédure pour leur imposition par une instance administrative indépendante, impartiale et de nature non juridictionnelle, ainsi que le régime juridictionnel de recours contre cette décision doivent être régis par une norme ayant force de loi.
40. La liste des infractions disciplinaires applicables aux juges de l'Union européenne doit respecter les principes d'objectivité, de vérifiabilité, de clarté et de précision.
41. La procédure disciplinaire applicable aux juges de l'Union européenne doit garantir le droit d'être entendu dans un délai raisonnable, et le respect du droit de défense.
42. Les juges de l'Union européenne ne peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, ni pour des actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions, ni pour des comportements non intentionnels, ni pour le simple fait de soulever une question préjudicielle devant la CJUE ou d'interpréter et appliquer des règles ou d'évaluer des faits et des preuves qui seraient révoquées par la suite par une instance de hiérarchie supérieure.

²¹ Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 15/07/2021, Commission européenne contre République de Pologne, affaire C-791/19, ECLI: EU: C: 2021: 596 et arrêt de la CJUE (grande chambre) du 26/03/2020, Miasto Łowicz contre Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki et Prokurator Generalny contre VX e.a., C-558 et 563/18, ECLI: EU: C: 2020: 234

43. Les principes déontologiques qui guident la carrière judiciaire n'entrent pas dans le cadre du régime disciplinaire.
44. L'inspection et le régime disciplinaire doivent disposer des garanties nécessaires pour éviter tout risque d'être utilisés comme système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires²².

VI. RESPONSABILITÉ CIVILE

45. Le droit de recours de l'État, établi par une instance administrative indépendante, impartiale et de nature non juridictionnelle, en cas de comportements de juges de l'Union européenne ayant causé une erreur judiciaire ou des retards injustifiés doit être exceptionnel, applicable uniquement, le cas échéant, aux cas de fraude ou de négligence grave et, en étant, en tout état de cause, susceptible d'appel devant les tribunaux.
46. Les juges de l'Union européenne jouissent de l'immunité fonctionnelle, de sorte qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une action en recours lorsqu'ils exercent leur fonction conformément aux normes professionnelles établies par la loi.

²² Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 18/05/2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. contre Inspecția Judiciară e.a., affaires C-83, 127, 195, 291, 355 et 397/19, ECLI: EU:C:2021: 393, paragraphes 119 à 205.