

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

13 janvier 2022 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Recevabilité – Article 267 TFUE – Notion de “juridiction nationale” – Conseil de discipline du barreau – Enquête disciplinaire ouverte à l’égard d’un avocat – Décision de l’agent disciplinaire concluant à une absence de manquement disciplinaire et clôturant l’enquête – Recours du ministre de la Justice devant le conseil de discipline du barreau – Directive 2006/123/CE – Services dans le marché intérieur – Article 4, point 6, et article 10, paragraphe 6 – Régime d’autorisation – Retrait de l’autorisation – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Inapplicabilité »

Dans l’affaire C 55/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie, Pologne), par décision du 24 janvier 2020, parvenue à la Cour le 31 janvier 2020, dans la procédure engagée par

**Minister Sprawiedliwości**

en présence de :

**Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego,**

**Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie,**

LA COUR (troisième chambre),

composée de M<sup>me</sup> A. Prechal (rapporteuse), présidente de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la troisième chambre, MM. J. Passer, F. Biltgen, M<sup>me</sup> L. S. Rossi et M. N. Wahl, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, par MM. R. Hernand et B. Święczkowski,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>me</sup> M. K. Bulterman et M. J. M. Hoogveld, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, initialement par M<sup>mes</sup> L. Armati et K. Herrmann ainsi que par MM. S. L. Kalèda et H. Støvlbæk, puis par M<sup>mes</sup> L. Armati et K. Herrmann ainsi que par M. S. L. Kalèda, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 17 juin 2021,

rend le présent

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), ainsi que de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure engagée par le Minister Sprawiedliwości (ministre de la Justice, Pologne) contre la décision d'un agent disciplinaire ayant clôturé une enquête ouverte à l'égard d'un avocat après avoir conclu à l'absence d'infraction disciplinaire imputable à l'intéressé.

### **Le cadre juridique**

#### *Le droit de l'Union*

##### *La directive 2006/123*

- 3 Aux termes des considérants 33 et 39 de la directive 2006/123 :  

« (33) Les services couverts par la présente directive concernent une grande variété d'activités en constante évolution [...]. Les services couverts englobent également les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que les services de conseil juridique ou fiscal, [...]

[...]

(39) La notion de “régime d'autorisation” recouvre notamment les procédures administratives par lesquelles sont octroyés des autorisations, licences, agréments ou concessions mais aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ou dans un registre, dans un rôle ou une base de données, d'être conventionné auprès d'un organisme ou d'obtenir une carte professionnelle. [...] »
- 4 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de cette directive dispose :  

« La présente directive n'affecte pas les règles de droit pénal des États membres. Toutefois, les États membres ne peuvent restreindre la libre prestation des services en appliquant des dispositions pénales qui réglementent ou affectent de façon particulière l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité à l'effet de contourner les règles énoncées dans la présente directive. »
- 5 L'article 3, paragraphe 1, de ladite directive prévoit :  

« Si les dispositions de la présente directive sont en conflit avec une disposition d'un autre acte communautaire régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, la disposition de l'autre acte communautaire prévaut et s'applique à ces secteurs ou professions spécifiques. [...] »
- 6 L'article 4 de la même directive énonce :  

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

  - 1) “service”, toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article [57 TFUE] ;

[...]

  - 6) “régime d'autorisation”, toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ;

7) “exigence”, toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d’associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l’exercice de leur autonomie juridique ; [...]

[...] »

7 Contenu dans la section 1, intitulée « Autorisations », du chapitre III, intitulé « Liberté d’établissement des prestataires », de la directive 2006/123, l’article 9 de celle-ci prévoit, à son paragraphe 3 :

« La présente section ne s’applique pas aux aspects des régimes d’autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d’autres instruments communautaires. »

8 Contenu dans cette section 1, l’article 10 de la directive 2006/123, intitulé « Conditions d’octroi de l’autorisation », prévoit, à son paragraphe 6 :

« Excepté lorsque l’autorisation est octroyée, toute décision des autorités compétentes, y compris le refus ou le retrait de l’autorisation, doit être dûment motivée et doit pouvoir faire l’objet d’un recours devant les tribunaux ou autres instances de recours. »

9 La section 2 du chapitre III de la directive 2006/123, qui comprend les articles 14 et 15 de celle-ci, concerne les exigences afférentes à l’accès à une activité de services ou à son exercice qui sont interdites ou soumises à évaluation.

#### *La directive 98/5/CE*

10 Le considérant 7 de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l’exercice permanent de la profession d’avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise (JO 1998, L 77, p. 36), énonce :

« considérant que la présente directive, conformément à sa finalité, s’abstient de réglementer des situations purement internes et ne touche aux règles professionnelles nationales que dans la mesure nécessaire pour permettre d’atteindre effectivement son but ; qu’elle ne porte notamment pas atteinte aux réglementations nationales régissant l’accès à la profession d’avocat et son exercice sous le titre professionnel de l’État membre d’accueil ».

11 Aux termes de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de ladite directive :

« La présente directive a pour objet de faciliter l’exercice permanent de la profession d’avocat à titre indépendant ou salarié dans un État membre autre que celui dans lequel a été acquise la qualification professionnelle. »

#### *Le droit polonais*

##### *La loi sur le barreau*

12 L’article 9 de l’ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (loi sur le barreau), du 26 mai 1982 (Dz. U. n° 16, position 124), telle que modifiée, prévoit :

« 1. Les organes du barreau sont : l’assemblée nationale du barreau, le conseil supérieur du barreau, le conseil supérieur de discipline, l’agent disciplinaire du barreau et la commission supérieure d’audit.

2. Seuls les avocats peuvent être membres des organes du barreau. »

13 Aux termes de l’article 11 de cette loi :

« 1. Les organes du barreau ainsi que les organes des barreaux locaux [...] sont élus au scrutin secret parmi des candidats dont le nombre n’est pas limité.

2. Le mandat des organes du barreau ainsi que des organes des barreaux locaux [...] a une durée de quatre ans. Toutefois leurs membres sont tenus de siéger jusqu'à l'installation des organes nouvellement élus.

[...]

4. Les membres des organes visés au paragraphe 1 peuvent être révoqués avant le terme de leur mandat par l'organe qui les a élus.

[...] »

14 L'article 39 de ladite loi dispose :

« Les organes du barreau local sont :

1) l'assemblée du barreau local, composée des avocats exerçant la profession et des représentants des autres avocats ;

[...]

3) le conseil de discipline ;

3a) l'agent disciplinaire ;

[...] »

15 L'article 40 de la même loi énonce :

« Relèvent des attributions de l'assemblée du barreau local :

[...]

2) l'élection du bâtonnier, du président du conseil de discipline, de l'agent disciplinaire, [...] ainsi que des membres et membres suppléants du [...] conseil de discipline [...]

[...] »

16 Aux termes de l'article 51 de la loi sur le barreau :

« 1. Le conseil de discipline est composé d'un président, d'un vice-président, de membres et de membres suppléants.

2. Le conseil de discipline juge en formation complète de trois juges. »

17 L'article 58 de cette loi énonce :

« Relèvent des attributions du conseil supérieur du barreau :

[...]

13) la suspension des fonctions pour manquement aux obligations principales des membres des organes du barreau local et des associations d'avocats, à l'exception des membres des organes de discipline, et la demande de leur révocation auprès des autorités compétentes ;

[...] »

18 L'article 80 de ladite loi précise :

« Les avocats [...] s'exposent à des sanctions disciplinaires pour tout comportement contraire à la loi, aux principes de déontologie ou à la dignité de la profession, ainsi que pour tout manquement à leurs obligations professionnelles [...] »

19 Aux termes de l'article 81, paragraphe 1, de la même loi :

« Les sanctions disciplinaires sont les suivantes :

- 1) l'avertissement ;
- 2) la réprimande ;
- 3) l'amende ;
- 4) la suspension des activités professionnelles pour une durée de trois mois à cinq ans ;
- 5) *abrogé*
- 6) l'exclusion de l'ordre des avocats. »

20 L'article 82, paragraphe 2, de la loi sur le barreau dispose :

« L'exclusion de l'ordre des avocats s'accompagne de la radiation de la liste des avocats sans possibilité de demander la réintégration sur cette liste pendant une période de dix ans à compter du jour où la décision d'exclusion de l'ordre des avocats devient définitive. »

21 L'article 88a, paragraphes 1 et 4, de cette loi indique :

« 1. Les décisions et ordonnances clôturant la procédure disciplinaire sont notifiées d'office, avec leur motivation, aux parties ainsi qu'au ministre de la Justice.

[...]

4. Les parties et le ministre de la Justice peuvent interjeter appel des décisions et ordonnances clôturant une procédure disciplinaire dans un délai de quatorze jours à compter du jour de la notification de la copie de la décision ou de l'ordonnance accompagnée de leur motivation et des indications relatives aux délais et modalités d'appel. »

22 Aux termes de l'article 89, paragraphe 1, de ladite loi :

« Le conseil de discipline exerce son activité juridictionnelle en toute indépendance. »

23 L'article 91, paragraphes 2 et 3, de la même loi prévoit :

« 2. Le conseil de discipline examine toutes les affaires en tant que juridiction de première instance, à l'exception [...] de l'examen des recours contre une décision de l'agent disciplinaire de ne pas ouvrir une procédure disciplinaire ou de clôturer une telle procédure.

3. Le conseil supérieur de discipline examine :

- 1) en tant que juridiction de deuxième instance, les affaires examinées en première instance par le conseil de discipline ;

[...] »

24 L'article 91a, paragraphe 1, de la loi sur le barreau est libellé comme suit :

« Les parties, le ministre de la Justice, le médiateur et le président du conseil supérieur du barreau peuvent former devant le [Sąd Najwyższy (Cour suprême)] un pourvoi en cassation contre les décisions rendues en deuxième instance par le conseil supérieur de discipline. »

25 L'article 91b de cette loi dispose :

« Un pourvoi en cassation peut être introduit en raison d'une violation manifeste du droit ainsi qu'en cas de sanction disciplinaire manifestement disproportionnée. »

26 L'article 91c de ladite loi précise :

« Le pourvoi en cassation est introduit devant le [Sąd Najwyższy (Cour suprême)], par l'intermédiaire du conseil supérieur de discipline dans un délai de 30 jours à compter du jour de la notification de la décision accompagnée de sa motivation ».

27 L'article 95n de la loi sur le barreau énonce :

« Dans les matières non régies par la loi, les procédures disciplinaires sont régies par les dispositions appropriées :

1) du Kodeks postępowania karnego (code de procédure pénale) ;

[...] »

*Le code de procédure pénale*

28 Aux termes de l'article 100, paragraphe 8, du code de procédure pénale :

« Après le prononcé ou lors de la notification de la décision ou de l'ordonnance, les parties à la procédure sont informées de leur droit d'introduire un recours, du délai et des modalités pour le faire ou du fait que la décision ou l'ordonnance n'est pas susceptible de recours. »

29 L'article 521 de ce code prévoit :

« Le [Prokurator Generalny (procureur général)] ainsi que le [Rzecznik Praw Obywatelskich (médiateur)] peuvent former un pourvoi en cassation contre toute décision définitive d'une juridiction clôturant la procédure. »

30 L'article 525 dudit code dispose :

« 1. Le demandeur introduit le pourvoi en cassation devant le [Sąd Najwyższy (Cour suprême)] par l'intermédiaire de la juridiction d'appel.

2. Dans le cas visé à l'article 521, le pourvoi en cassation est introduit directement devant le [Sąd Najwyższy (Cour suprême)]. »

*La loi sur le ministère public*

31 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de l'ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (loi sur le ministère public), du 28 janvier 2016 (Dz. U. de 2016, position 177), énonce :

« Le procureur général est la plus haute instance du ministère public. La fonction de procureur général est exercée par le ministre de la Justice. [...] »

*La loi relative à la Cour suprême*

32 En vertu de l'ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (loi relative à la Cour suprême), du 8 décembre 2017 (Dz. U. de 2018, position 5), le Sąd Najwyższy (Cour suprême) est composé de diverses chambres, parmi lesquelles la chambre pénale et la chambre disciplinaire.

33 Conformément à l'article 24 de cette loi, relèvent de la compétence de la chambre pénale du Sąd Najwyższy (Cour suprême) notamment les affaires examinées au regard du code de procédure pénale et les autres affaires auxquelles s'appliquent les dispositions de ce code.

34 Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, point 1, sous b), premier tiret, de ladite loi, relèvent notamment de la compétence de la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) les affaires

relatives à des procédures disciplinaires menées en vertu de la loi sur le barreau.

### *La jurisprudence des chambres pénale et disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême)*

- 35 La chambre pénale du Sąd Najwyższy (Cour suprême) ainsi que la doctrine ont, jusqu'à présent, adopté la position selon laquelle le procureur général et le médiateur ne sont pas habilités à former un pourvoi contre les décisions du conseil de discipline du barreau confirmant une décision de l'agent disciplinaire de ne pas engager d'enquête disciplinaire. Ladite juridiction considère, à cet égard, que la loi sur le barreau régit pleinement la recevabilité du pourvoi en cassation et que, conformément à l'article 95n de cette loi, l'article 521 du code de procédure pénale ne trouve dès lors pas à s'appliquer.
- 36 Toutefois, dans un arrêt rendu le 27 novembre 2019, la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) a adopté la position inverse en considérant que l'article 521 du code de procédure pénale s'applique à l'égard de telles décisions du conseil de discipline du barreau et en déclarant, en conséquence, recevable un pourvoi en cassation introduit par le procureur général contre une ordonnance du Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie, Pologne) ayant confirmé la décision de l'agent disciplinaire de clôturer une enquête disciplinaire menée à l'égard d'un avocat.

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 37 Par un courrier du 20 juillet 2017, le Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (procureur national – premier substitut du procureur général, Pologne) (ci-après le « procureur national ») a demandé au Rzecznik Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (agent disciplinaire du barreau de Varsovie, Pologne) (ci-après l'« agent disciplinaire ») d'ouvrir une procédure disciplinaire contre M<sup>e</sup> R. G. aux motifs que, par certaines déclarations publiques, celui-ci aurait outrepassé les limites de la liberté d'expression des avocats et commis une faute disciplinaire en raison des menaces que ces déclarations auraient véhiculées à l'endroit du ministre de la Justice.
- 38 Par une décision du 7 novembre 2017, l'agent disciplinaire a refusé d'ouvrir cette enquête disciplinaire. À la suite du recours formé par le procureur national, cette décision a été annulée par une ordonnance du Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) du 23 mai 2018, en conséquence de quoi le dossier a été renvoyé à l'agent disciplinaire pour un nouvel examen. Par décision du 18 juin 2018, ce dernier a ouvert une enquête disciplinaire à l'égard de M<sup>e</sup> R.G., laquelle a été clôturée par une décision du 28 novembre 2018 dans laquelle ledit agent a conclu à l'absence de manquement disciplinaire de la part de l'intéressé. À la suite des recours formés par le ministre de la Justice et le procureur national, le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) a, le 13 juin 2019, annulé cette décision de l'agent disciplinaire et le dossier a, une nouvelle fois, été renvoyé devant ce dernier.
- 39 Par une décision du 8 août 2019, l'agent disciplinaire a de nouveau clôturé l'enquête disciplinaire après avoir constaté l'absence d'éléments constitutifs d'un manquement disciplinaire de la part de M<sup>e</sup> R. G. Le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) est actuellement saisi d'un recours du ministre de la Justice dirigé contre cette dernière décision.
- 40 Dans ce contexte, le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) indique, à titre liminaire, qu'il estime satisfaire à toutes les conditions requises pour pouvoir être considéré comme une juridiction au sens de l'article 267 TFUE de telle sorte qu'il est fondé à interroger la Cour à titre préjudiciel.
- 41 Le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) s'interroge, dans un premier temps, sur le point de savoir si l'article 47 de la Charte a vocation à s'appliquer dans le contexte d'une procédure telle que celle dont il se trouve saisi au principal. Selon ce conseil, tel serait le cas s'il devait être considéré que cette procédure relève du régime d'inscription sur la liste des avocats, à savoir, selon ledit conseil, un régime d'autorisation, au sens de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123 et du chapitre III de celle-ci, en ce que ladite procédure peut, le cas échéant, aboutir à une exclusion du barreau de l'avocat concerné et, en ce cas, à la radiation de celui-ci de la

liste des avocats. Une telle radiation serait, en effet, constitutive d'un retrait d'autorisation, au sens de l'article 10, paragraphe 6, de cette directive.

42 Dans un second temps, et dans l'hypothèse où l'article 47 de la Charte serait ainsi applicable dans le contexte de la procédure au principal, le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) s'interroge, à divers titres, sur l'interprétation de cette disposition.

43 Premièrement, ledit conseil relève que, à supposer qu'un pourvoi contre la décision qu'il est appelé à rendre au principal soit recevable, l'instance compétente pour connaître de ce pourvoi serait, conformément à l'article 27, paragraphe 1, point 1, sous b), premier tiret, de la loi relative à la Cour suprême, la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême). Or, il résulterait de l'arrêt du 5 décembre 2019 de cette juridiction, rendu à la suite de l'arrêt 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), que ladite chambre n'est pas un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 47 de la Charte.

44 Dans ces conditions, le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie), qui sera appelé, une fois rendue sa décision dans le litige au principal, à informer les parties quant à la possibilité pour celles-ci d'introduire un recours contre cette décision, souhaite savoir s'il lui incombera, à cette occasion, d'écarter l'article 27, paragraphe 1, point 1, sous b), premier tiret, de la loi relative à la Cour suprême, et, en conséquence, d'informer lesdites parties de la possibilité d'introduire un pourvoi devant la chambre pénale du Sąd Najwyższy (Cour suprême). De même, et au cas où un tel pourvoi serait effectivement formé, ce conseil de discipline souhaite savoir s'il sera alors tenu d'adresser ce pourvoi à ladite chambre pénale plutôt qu'à la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême).

45 Deuxièmement, le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) se demande si, lorsqu'il sera ainsi appelé à informer les parties de l'existence ou non d'un recours contre sa future décision, il lui incombera, le cas échéant, de ne pas tenir compte de la jurisprudence de la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) évoquée au point 36 du présent arrêt, selon laquelle, dans des affaires telles que celle pendante au principal, le procureur général est recevable à former un pourvoi, et de s'en tenir, à cet égard, à la jurisprudence constante de la chambre pénale de cette juridiction visée au point 35 de cet arrêt, selon laquelle un tel pourvoi est exclu.

46 Troisièmement, le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) relève que le recours dont il se trouve saisi a été introduit par le ministre de la Justice. Or, l'un des éléments qui auraient amené le Sąd Najwyższy (Cour suprême) à considérer, dans son arrêt susmentionné du 5 décembre 2019, que la chambre disciplinaire de cette juridiction n'est pas un tribunal indépendant et impartial aurait précisément été la dépendance de cette chambre à l'égard du pouvoir exécutif et l'influence exercée par le ministre de la Justice sur la composition de celle-ci. Au vu de ces circonstances, ce conseil de discipline est d'avis que, même s'il devait juger, eu égard aux réponses qui seront apportées par la Cour aux questions soulevées aux points 44 et 45 du présent arrêt, qu'un pourvoi n'est pas possible et que les éventuels recours contre le rejet de ce pourvoi doivent être transmis à la chambre pénale du Sąd Najwyższy (Cour suprême), le risque demeurera qu'un tel pourvoi introduit par le ministre de la justice, en sa qualité de procureur général, devant la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) soit déclaré recevable et examiné par cette dernière. Dans ces conditions, ledit conseil de discipline se demande si, aux fins de parer à une telle éventualité, il est éventuellement fondé à ne pas se prononcer sur le recours actuellement pendant devant lui.

47 Dans ces conditions, le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le chapitre III de la directive [2006/123] et notamment l'article 10, paragraphe 6, de celle-ci s'appliquent-ils à une procédure disciplinaire visant les avocats et les avocats étrangers inscrits sur la liste des avocats, et permettant notamment d'infliger à un avocat une sanction pécuniaire, la suspension de ses activités professionnelles, voire sa radiation du barreau, et à un avocat étranger une sanction pécuniaire, la suspension, voire l'interdiction du droit de fournir une assistance

juridique en Pologne ? En cas de réponse positive, la [Charte], notamment son article 47, est-elle applicable à cette procédure menée devant les conseils de discipline du barreau, dès lors que les décisions de ces juridictions ne sont pas susceptibles de recours devant les juridictions nationales ou ne sont susceptibles que d'un recours extraordinaire, à savoir un pourvoi en cassation devant le Sąd Najwyższy (Cour suprême), et est-elle également applicable lorsque tous les éléments pertinents de l'affaire se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre ?

- 2) Lorsque, dans une procédure visée à la première question, l'instance qui est compétente en vertu des dispositions nationales applicables pour statuer sur le pourvoi en cassation formé contre l'arrêt ou l'ordonnance du conseil de discipline du barreau, ou contre la réclamation visant le refus d'introduire un tel pourvoi, n'est pas, conformément à la position adoptée par le Sąd Najwyższy (Cour suprême) dans son arrêt du 5 décembre 2019 [...], un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 47 de la Charte, le conseil de discipline du barreau doit-il écarter les dispositions nationales établissant la compétence de cette instance et transmettre ce pourvoi ou cette réclamation aux instances judiciaires qui auraient été compétentes si les dispositions susmentionnées ne s'y opposaient pas ?
- 3) Lorsque – dans une procédure visée à la première question – le conseil de discipline du barreau considère que le procureur général et le médiateur ne sont pas habilités à former un pourvoi en cassation contre son arrêt ou son ordonnance et que sa position est :
  - a) contraire à la position exprimée dans la décision du 27 novembre 2019 [...] de la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême), siégeant en formation de sept juges, c'est-à-dire de l'instance qui, conformément aux dispositions nationales en vigueur, est compétente pour connaître du recours formé contre le refus d'introduire un pourvoi en cassation, mais qui, selon le conseil de discipline du barreau qui se rallie à la position adoptée par le Sąd Najwyższy (Cour suprême) dans son arrêt du 5 décembre 2019 [...] n'est pas un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 47 de la Charte, et
  - b) conforme à la position exprimée précédemment par la chambre pénale du Sąd Najwyższy (Cour suprême), c'est-à-dire l'instance judiciaire qui serait compétente pour examiner ce recours si les dispositions susmentionnées ne s'y opposaient pas,

le conseil de discipline du barreau peut-il (ou doit-il) écarter la position exprimée par la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) ?

- 4) Si, dans l'affaire visée à la troisième question, le conseil de discipline du barreau est amené à examiner un recours du ministre de la Justice, mais que :
  - a) l'influence du pouvoir exécutif, notamment celle du ministre de la Justice, sur la composition de la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême) constitue l'un des facteurs qui, selon l'appréciation exprimée par le Sąd Najwyższy (Cour suprême) dans son arrêt du 5 décembre 2019 [...], appréciation que partage le conseil de discipline du barreau, justifient de considérer que cette chambre disciplinaire, qui est l'instance visée à la troisième question, sous a), n'est pas un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 47 de la Charte,
  - b) et que le ministre de la Justice exerce lui-même la fonction de procureur général, lequel serait habilité à introduire un pourvoi en cassation selon la position exprimée par la chambre disciplinaire du Sąd Najwyższy (Cour suprême), à savoir l'instance visée à la troisième question, sous a), tandis qu'il n'y est pas selon la position exprimée par la chambre pénale du Sąd Najwyższy (Cour suprême), à savoir l'instance visée à la troisième question, sous b), et selon la position du conseil de discipline du barreau,

ce conseil de discipline du barreau doit-il s'abstenir d'examiner le recours s'il s'agit de la seule manière d'assurer que la procédure respecte l'article 47 de la Charte et, en particulier, d'éviter qu'une instance qui n'est pas un tribunal indépendant et impartial au sens de cette disposition n'intervienne dans la procédure ? »

## Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

- 48 Le procureur national et le gouvernement polonais sont d'avis que la présente demande de décision préjudicielle est irrecevable au motif que le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) ne constitue pas une juridiction, au sens de l'article 267 TFUE.
- 49 À cet égard, le gouvernement polonais fait valoir, d'une part, que, conformément à l'article 17, paragraphe 1, de la Constitution polonaise, un tel conseil de discipline est chargé de veiller au bon exercice de la profession d'avocat en statuant sur la conformité du comportement des intéressés aux règles de déontologie et non de rendre la justice au nom de la République de Pologne en tant que juridiction, au sens de l'article 179 de cette Constitution.
- 50 D'autre part, ledit conseil de discipline ne satisferait pas à la condition d'indépendance requise en vertu de la jurisprudence de la Cour. Premièrement, en effet, ne constituant pas une juridiction, au sens de la Constitution polonaise, un tel organisme ne bénéficierait pas non plus des garanties d'indépendance que prévoit cette Constitution en ce qui concerne les seules juridictions.
- 51 Deuxièmement, ce conseil de discipline ne serait pas à l'abri d'influences extérieures indirectes susceptibles d'orienter ses décisions, dès lors que ses membres sont élus par l'assemblée du barreau local en vertu de l'article 40, point 2, de la loi sur le barreau et qu'ils se trouvent, de ce fait, appelés à statuer sur des affaires disciplinaires concernant des collègues grâce à l'appui desquels ils ont été élus et par lesquels leur mandat peut, ensuite, être renouvelé à plusieurs reprises.
- 52 Troisièmement, ces mêmes membres pourraient, ainsi qu'il ressort de l'article 11, paragraphe 4, de la loi sur le barreau, être révoqués, avant la fin de leur mandat, par l'organe qui les a ainsi élus, de telle sorte qu'ils ne bénéficieraient pas de la garantie d'inamovibilité.
- 53 Pour sa part, le procureur national considère que la qualification d'un organisme en tant que juridiction, au sens de l'article 267 TFUE, doit intervenir au regard de toutes les circonstances du cas d'espèce, y compris l'objet de la procédure en cause ainsi que la position et la fonction de l'organe concerné dans l'ordre juridique national. Ainsi, les conseils de discipline professionnels ne pourraient être considérés comme de telles juridictions qu'à la condition qu'ils remplissent des fonctions revenant à l'État et, notamment, celle de statuer sur le droit d'exercer une activité professionnelle. Or, du fait de l'objet du litige au principal et du stade actuel de la procédure disciplinaire, tel ne serait pas le cas, en l'occurrence, du Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie). En effet, en l'absence de décision de l'agent disciplinaire reprochant à M<sup>e</sup> R. G. d'avoir commis une infraction disciplinaire, ce conseil de discipline ne serait pas appelé à statuer sur un litige contradictoire portant sur la responsabilité disciplinaire de l'intéressé ni, donc, sur le droit de celui-ci d'exercer son activité professionnelle, mais serait uniquement appelé à contrôler le bien fondé de la décision de cet agent de clôturer l'enquête disciplinaire.
- 54 À cet égard, il découle d'une jurisprudence constante que, pour apprécier si un organisme de renvoi possède la qualité de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, et est, en conséquence, recevable à adresser une demande de décision préjudicielle à la Cour sur le fondement de cette disposition, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de cet organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par ledit organisme, des règles de droit ainsi que son indépendance (arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 51 et jurisprudence citée).
- 55 Toutefois, s'agissant du caractère contradictoire de la procédure devant la juridiction de renvoi, l'article 267 TFUE ne subordonne pas la saisine de la Cour à un tel caractère. En revanche, il résulte de cette disposition que les juridictions nationales ne sont habilitées à saisir la Cour que si un litige est pendant devant elles et si elles sont appelées à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel [arrêts du 16 décembre 2008, Cartesio, C 210/06, EU:C:2008:723, point 56, et du 16 juillet 2020, Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens), C 658/18, EU:C:2020:572, point 63].

- 56 En l'occurrence, il apparaît, tout d'abord, constant, au vu des dispositions de la loi sur le barreau dont fait état le Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie), que cet organisme satisfait aux critères tenant à son origine légale, à sa permanence, au caractère obligatoire de sa juridiction et à l'application, par celui-ci, de règles de droit.
- 57 Ensuite, et en ce qui concerne les doutes exprimés par le procureur national quant à la fonction incombant au Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) dans le contexte de l'affaire au principal, force est de constater que cet organisme est appelé à trancher un litige pendant devant lui en statuant dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel, au sens de la jurisprudence rappelée au point 55 du présent arrêt.
- 58 En effet, il ressort des énonciations de la décision de renvoi que ledit conseil de discipline se trouve saisi d'un recours dirigé par le ministre de la Justice contre une décision par laquelle un agent disciplinaire a décidé de clôturer une enquête disciplinaire ouverte à l'égard d'un avocat et qu'un tel recours peut notamment aboutir à l'annulation de cette décision par ce conseil de discipline, et, en pareil cas, au renvoi du dossier à cet agent disciplinaire aux fins d'un nouvel examen du dossier.
- 59 Or, il découle de la jurisprudence de la Cour que les conditions dans lesquelles celle-ci accomplit sa fonction en matière préjudicielle sont indépendantes de la nature et de l'objectif des procédures contentieuses engagées devant les juridictions nationales. L'article 267 TFUE se réfère au jugement à rendre par le juge national sans prévoir un régime particulier en fonction de la nature de celui-ci [arrêt du 6 octobre 2021, W.Ż. (chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, point 83 et jurisprudence citée].
- 60 S'agissant, enfin, des arguments avancés par le gouvernement polonais, il convient de relever, d'une part, que le fait que les conseils de discipline du barreau ne constituent pas des juridictions, au sens de l'article 179 de la Constitution polonaise, n'est pas de nature à exclure que de tels organismes puissent revêtir la qualité de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE. En effet, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, le point de savoir si un organisme constitue une juridiction au sens de cette disposition du droit de l'Union relève uniquement de ce dernier (voir, en ce sens, arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 51 et jurisprudence citée).
- 61 Au demeurant, la Cour a, à diverses reprises déjà, été amenée à juger que des organismes professionnels, notamment ceux disposant d'une compétence à l'égard des avocats, pouvaient constituer des juridictions au sens de l'article 267 TFUE pour autant que ces organismes satisfassent aux exigences posées par la jurisprudence rappelée aux points 54 et 55 du présent arrêt (voir, notamment, arrêts du 22 décembre 2010, Koller, C 118/09, EU:C:2010:805, points 22 et 23, ainsi que du 17 juillet 2014, Torresi, C 58/13 et C 59/13, EU:C:2014:2088, points 17, 19 et 30).
- 62 Pour ce qui est, d'autre part, de la condition afférente à l'indépendance de l'organisme de renvoi, il importe de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, cette condition est essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, lequel ne peut en effet être activé que par une instance, chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance (voir, en ce sens, arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 56 et jurisprudence citée).
- 63 Selon la jurisprudence de la Cour, la notion d'« indépendance » comporte deux aspects. Le premier aspect, d'ordre externe, requiert que l'organisme concerné exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumis 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 protégé 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 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, point 121 et jurisprudence citée, ainsi que du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 57 et jurisprudence citée].
- 64 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 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, point 122 et jurisprudence citée, ainsi que du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 61 et jurisprudence citée].

65 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 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, point 123 et jurisprudence citée, ainsi que du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 63 et jurisprudence citée].

66 En particulier, cette indispensable liberté des juges à l'égard de toutes interventions ou pressions extérieures exige, ainsi que l'a itérativement rappelé la Cour, certaines garanties propres à protéger la personne de ceux qui ont pour tâche de juger, telles que l'inamovibilité [arrêts du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C 619/18, EU:C:2019:531, point 75 et jurisprudence citée, ainsi que du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, point 58 et jurisprudence citée].

67 La Cour a également jugé que les règles mentionnées au point 65 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 [arrêt 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, point 125 ainsi que jurisprudence citée].

68 S'agissant du Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie), il y a lieu de relever, en premier lieu, que, ainsi que le prévoit l'article 89 de la loi sur le barreau, les conseils de discipline du barreau doivent exercer leur activité juridictionnelle en matière disciplinaire « en toute indépendance ».

69 En deuxième lieu, la thèse du gouvernement polonais selon laquelle la circonstance que les membres d'un tel conseil de discipline sont élus par le collège des avocats inscrits au tableau du barreau concerné et le fait que le même collège puisse, à l'avenir, procéder à l'éventuelle réélection de ces membres suscitent des doutes quant à l'aptitude dudit conseil de discipline à statuer de manière impartiale sur les affaires disciplinaires qui lui sont soumises ne saurait être retenue.

70 En effet, eu égard, notamment, à leur caractère collectif, les actes d'élection ou de réélection des membres du conseil de discipline du barreau local concerné par l'assemblée générale des avocats inscrits au tableau de ce barreau, à savoir, s'agissant du barreau de Varsovie, et ainsi qu'il ressort des précisions fournies par l'organisme de renvoi, quelque 5 500 avocats, ne sont pas de nature à pouvoir générer des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité des membres ainsi élus lorsque ceux-ci sont appelés à statuer, dans l'intérêt général, sur une éventuelle infraction aux règles déontologiques gouvernant la profession d'avocat commise par l'un ou l'autre avocat inscrit audit tableau.

71 En troisième lieu, la circonstance que, selon ses termes, l'article 11, paragraphe 4, de la loi sur le barreau prévoit que les membres des organes du barreau et des organes du barreau local peuvent être révoqués avant le terme de leur mandat par l'organe qui les a élus n'est, en l'occurrence, pas davantage de nature à faire douter de l'indépendance du Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie).

72 À cet égard, et ainsi que le rappelle le gouvernement polonais, la Cour a, certes, récemment jugé, à propos des Tribunales Económico-Administrativos (tribunaux économique-administratifs) espagnols, que le régime de révocation des membres de ceux-ci n'était pas déterminé par une réglementation particulière, au moyen de dispositions législatives expresses, mais qu'il relevait uniquement des règles générales de droit administratif et, en particulier, du statut de base des agents de la fonction publique,

de telle sorte que la révocation desdits membres n'était, en conséquence, pas limitée, comme l'exige le principe d'inamovibilité, à certaines hypothèses exceptionnelles traduisant des motifs légitimes et impérieux justifiant l'adoption d'une telle mesure. La Cour en a déduit que la législation nationale en question ne garantissait pas que les membres de ces instances se trouvent à l'abri de pressions extérieures susceptibles de faire douter de leur indépendance et qu'un tel système n'était, en particulier, pas de nature à faire obstacle efficacement aux pressions indues de l'exécutif à l'égard de ceux-ci, de telle sorte que lesdites instances ne pouvaient être tenues pour des juridictions au sens de l'article 267 TFUE (arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, points 66 à 69).

73 En l'occurrence, il convient, toutefois, de relever, premièrement, que la fonction juridictionnelle dont se trouvent investis les conseils de discipline du barreau revêt un caractère particulièrement spécialisé, puisqu'il incombe en substance à ceux-ci de veiller au respect, par les membres de l'ordre professionnel concerné, des règles déontologiques spécifiquement édictées aux fins d'encadrer l'exercice de la profession d'avocat, en sanctionnant, le cas échéant, ceux de ces membres qui enfreignent ces règles.

74 Dans un tel contexte, le fait que la révocation éventuelle des membres d'un tel organisme disciplinaire relève d'une autorité interne à l'ordre professionnel concerné n'est, en principe, pas de nature à ouvrir la voie à des pressions ou à une quelconque intervention directe ou indirecte émanant d'un pouvoir extérieur à cet ordre professionnel et qui viseraient à interférer dans l'exercice de la mission juridictionnelle ainsi dévolue à cet organisme disciplinaire.

75 Deuxièmement, il ressort des précisions fournies par le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie), en réponse à diverses questions que lui a adressées la Cour, d'une part, que, alors même que l'article 58, point 13, de la loi sur le barreau prévoit qu'il relève des attributions du seul conseil supérieur du barreau de demander, auprès des autorités compétentes, la révocation des membres des organes du barreau, ladite disposition fait expressément exception à cette règle en ce qui concerne les membres des organes de discipline. Selon le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie), il s'ensuit que le conseil supérieur du barreau ne peut formuler une telle demande de révocation d'un membre d'un conseil de discipline avant l'échéance du mandat de celui-ci.

76 Il résulte, d'autre part, desdites précisions que l'assemblée générale du barreau de Varsovie n'a jamais fait usage du pouvoir de révocation dont paraît l'investir l'article 11, paragraphe 4, de la loi sur le barreau et que cette disposition doit être tenue pour inopérante, ce que corroborerait, au demeurant, également le fait que le règlement du barreau ne comporte aucune disposition à l'effet de préciser les conditions de fond ou procédurales qui seraient de nature à permettre une mise en œuvre concrète de la possibilité ainsi théoriquement ouverte par ladite disposition.

77 Comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 52 et 53 de ses conclusions, il découle, ainsi, de ces diverses précisions que, s'agissant de la possibilité éventuelle de révoquer des membres du Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie), l'article 11, paragraphe 4, de la loi sur le barreau est demeuré lettre morte et dépourvu de tout effet concret.

78 Troisièmement, il convient encore de préciser que la seule perspective que l'assemblée générale d'un barreau local, en tant qu'organe collectif réunissant l'ensemble des avocats inscrits au tableau de l'ordre des avocats du barreau concerné, à savoir, s'agissant du barreau de Varsovie et ainsi qu'il a déjà été relevé, quelque 5 500 membres, puisse, le cas échéant, être amenée, dans des conditions de fond et de procédure qui demeureraient en ce cas à déterminer, à exercer un pouvoir de révocation à l'égard d'un membre du conseil de discipline dudit barreau, ne paraît pas de nature à pouvoir générer des craintes sérieuses d'atteinte à l'indépendance d'un tel membre ou dudit conseil lui-même dans l'exercice de leur activité juridictionnelle.

79 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que le Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (conseil de discipline du barreau de Varsovie) satisfait aux conditions requises pour pouvoir être considéré comme une juridiction au sens de l'article 267 TFUE. Il s'ensuit que la présente demande de décision préjudicielle est recevable.

## Sur la première question

80 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il a pour effet de rendre l'article 47 de la Charte applicable à une procédure de recours introduite par une autorité publique devant un conseil de discipline du barreau et visant à obtenir l'annulation d'une décision par laquelle un agent disciplinaire a clôturé une enquête menée à l'égard d'un avocat après avoir conclu à l'absence d'infraction disciplinaire imputable à ce dernier et, en cas d'annulation de cette décision, un renvoi du dossier devant cet agent disciplinaire.

### *Sur la recevabilité*

81 Le gouvernement polonais doute de la recevabilité de la première question au motif que la directive 2006/123 serait inapplicable à l'affaire au principal. À cet égard, ce gouvernement fait valoir, premièrement, que la situation en cause au principal revêt un caractère purement interne, deuxièmement, que la directive 98/5 constitue une *lex specialis* ayant préséance sur la directive 2006/123, troisièmement, que seule l'inscription sur la liste des avocats relève du régime d'autorisation visé par cette directive et qu'une telle inscription ou une radiation de cette liste ne seraient pas en cause dans la procédure au principal, et, quatrièmement, que les procédures disciplinaires s'apparentant aux procédures pénales, elles devraient, dès lors, et à l'instar de ces dernières, échapper au champ d'application de ladite directive ainsi que le prévoit l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de celle-ci.

82 Selon le gouvernement polonais, l'article 47 de la Charte n'est pas davantage applicable en l'occurrence, dès lors qu'il n'existe ainsi aucune situation de mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, et que l'Union européenne est, en tout état de cause, sans compétence en ce qui concerne les procédures et les recours en matière disciplinaire.

83 À ces divers égards, force est, toutefois, de constater, d'une part, que les arguments ainsi mis en avant par le gouvernement polonais ont trait, en substance, au champ d'application ainsi qu'à la portée, et, partant, à l'interprétation, des dispositions du droit de l'Union sur lesquelles porte la première question. Or, de tels arguments, qui concernent le fond de la question posée, ne sauraient, ainsi, par essence même, conduire à une irrecevabilité de celle-ci [voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C 824/18, EU:C:2021:153, point 80].

84 D'autre part, l'objection tirée de ce que l'édiction des règles et des procédures en matière disciplinaire applicables aux avocats relèverait de la compétence exclusive des États membres doit également être écartée. En effet, à supposer une telle compétence exclusive établie, il demeurerait, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, que les États membres sont tenus, dans l'exercice de telles compétences, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union [voir, par analogie, arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C 619/18, EU:C:2019:531, point 52 et jurisprudence citée].

85 Pour sa part, le procureur national fait valoir que la première question n'a été posée qu'en tant que prérequis indispensable à la formulation des deuxième à quatrième questions. Or, dès lors que ces trois autres questions seraient elles-mêmes irrecevables, une réponse à la première question ne présenterait aucune utilité dans la perspective de la solution du litige au principal et ne pourrait, partant, être tenue pour nécessaire pour que la juridiction de renvoi puisse rendre son jugement au sens de l'article 267 TFUE.

86 À cet égard, il y a, toutefois, lieu de constater que la première question soulève une difficulté d'interprétation du droit de l'Union présentant un rapport avec l'objet du litige au principal et qu'elle revêt, en outre, et ainsi que l'a souligné la juridiction de renvoi, un caractère préalable par rapport aux trois autres questions posées. Dans ces conditions, la Cour considère qu'il convient d'examiner la première question en s'en tenant, à cet égard, à l'ordre logique dans lequel les diverses questions soulevées lui ont ainsi été adressées par la juridiction de renvoi.

87 Il découle de tout ce qui précède que la première question est recevable.

## *Sur le fond*

- 88 S'agissant de l'applicabilité de la directive 2006/123, en général, et de celle de l'article 10, paragraphe 6, de celle-ci sur lequel porte, plus particulièrement, la première question, il convient de rappeler, en premier lieu, que, ainsi qu'il ressort du considérant 33 de cette directive, les services couverts par celle-ci concernent, notamment, les services de conseil juridique. En outre, conformément à l'article 4, point 1, de ladite directive, aux fins de cette dernière, le service est entendu comme étant toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 57 TFUE. Il est, dès lors, constant que les services juridiques dispensés par les avocats relèvent du champ d'application matériel de la même directive.
- 89 Pour ce qui est, en deuxième lieu, de la circonstance, mise en exergue par la juridiction de renvoi dans sa première question, que l'affaire au principal concerne, de prime abord, une situation purement interne, dans la mesure où ladite affaire ne semble pas avoir trait à une situation relevant de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services des avocats, au sens, respectivement, des articles 49 à 55 et 56 à 62 TFUE, il suffit de rappeler qu'une telle circonstance n'est pas de nature à exclure l'applicabilité des dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 et, donc, de l'article 10 de celle-ci. En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, les dispositions de ce chapitre III doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (arrêt du 30 janvier 2018, X et Visser, C 360/15 et C 31/16, EU:C:2018:44, point 110).
- 90 En ce qui concerne, en troisième lieu, l'argument avancé par le gouvernement polonais, selon lequel l'applicabilité des dispositions de la directive 2006/123 serait en l'occurrence exclue en raison de la prévalence sur celles-ci des dispositions de la directive 98/5 en tant que *lex specialis*, il importe de rappeler que l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2006/123 se limite à prévoir que si les dispositions de cette directive sont en conflit avec une disposition d'un autre acte de l'Union régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, la disposition de cet autre acte prévaut et s'applique à ces secteurs ou professions spécifiques.
- 91 Or, force est de constater, à cet égard, et ainsi que M. l'avocat général l'a également relevé aux points 77, 78, 80 et 81 de ses conclusions, que la directive 98/5 ne trouve pas à s'appliquer en ce qui concerne un avocat qui, à l'instar de M<sup>e</sup> R. G., ne semble pas avoir acquis sa qualification professionnelle dans un État membre autre que la République de Pologne ni avoir exercé le droit au libre établissement garanti par l'article 49 TFUE aux fins de s'établir dans ce dernier État membre en tant qu'avocat. Il s'ensuit que, dans le contexte d'une situation telle que celle en cause au principal, aucun conflit, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2006/123, n'est susceptible de survenir entre les dispositions de cette directive et celles de la directive 98/5.
- 92 De même, et faute d'applicabilité de la directive 98/5 dans ledit contexte, l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2006/123, qui prévoit que la section 1 du chapitre III de celle-ci ne s'applique pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d'autres instruments de l'Union, paraît dépourvu de toute pertinence en l'occurrence.
- 93 En quatrième lieu, et s'agissant de la thèse du gouvernement polonais selon laquelle l'inapplicabilité des dispositions de la directive 2006/123 à l'égard des procédures disciplinaires s'imposerait, par analogie, du fait que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de cette directive précise, sous certaines réserves, ne pas affecter les règles du droit pénal des États membres, il suffit de constater que rien dans les termes de cette disposition ne suggère que le régime d'exception ainsi institué à propos des règles de droit pénal des États membres aurait également vocation à s'appliquer en ce qui concerne les règles applicables en matière de discipline professionnelle.
- 94 À cet égard, il convient, au demeurant, de relever que diverses dispositions de la directive 2006/123 attestent au contraire que les dispositions relatives aux procédures disciplinaires ne sauraient se voir réserver un sort analogue à celui que prévoit l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de cette directive en ce qui concerne les règles du droit pénal des États membres. C'est ainsi, par exemple, que la notion d'« exigence », laquelle joue un rôle transversal essentiel dans le cadre de la directive 2006/123, et, en

particulier, dans le contexte du chapitre III de celle-ci, ainsi qu'il ressort de ses articles 14 et 15, est définie à l'article 4, point 7, de cette directive comme englobant notamment toute obligation, interdiction, condition ou limite découlant des « règles des ordres professionnels » adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique.

- 95 Sous le bénéfice de l'ensemble des précisions qui précèdent, et s'agissant, en cinquième lieu, de l'éventuelle applicabilité, en l'occurrence, de l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123, il convient de rappeler que cette disposition énonce, sous l'intitulé « conditions d'octroi de l'autorisation », que toute décision des autorités compétentes, y compris le refus ou le retrait de l'autorisation, doit être dûment motivée et doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ou autres instances de recours.
- 96 À cet égard, il importe de souligner que, en vertu de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123, un régime d'autorisation est défini comme toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice.
- 97 Il n'est, dès lors, pas douteux qu'une réglementation subordonnant l'exercice de l'activité d'avocat à une inscription préalable au tableau de l'ordre des avocats et imposant, de la sorte, aux intéressés de se soumettre à une procédure impliquant de leur part une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir de cette dernière un acte formel leur permettant d'accéder à cette activité et de l'exercer, institue un régime d'autorisation, au sens de l'article 4, point 6, et du chapitre III de la directive 2006/123 (voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, C 724/18 et C 727/18, EU:C:2020:743, points 47, 49, 51 et 52). C'est, au demeurant, ce que confirme expressément le considérant 39 de cette directive aux termes duquel la notion de « régime d'autorisation » recouvre notamment « l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ».
- 98 Un « régime d'autorisation », au sens de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123, se distingue d'une « exigence », au sens de l'article 4, point 7, de cette directive, laquelle vise notamment toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant des règles des ordres professionnels adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique (voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, C 724/18 et C 727/18, EU:C:2020:743, points 48 et 49). C'est ainsi que les règles de nature disciplinaire propres à de tels ordres professionnels constituent non pas des règles conditionnant l'accès même à l'exercice de l'activité professionnelle concernée moyennant un acte formel des autorités compétentes autorisant cette activité, mais des « exigences » relatives à l'exercice, en tant que tel, de cette dernière, ne relevant pas, en principe, d'un tel régime d'autorisation.
- 99 Par ailleurs, il y a également lieu d'admettre qu'une décision de l'autorité publique par laquelle est ordonnée la radiation de l'inscription à l'ordre des avocats constitue, en principe, un « retrait de l'autorisation », au sens de l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123. Il s'ensuit que, ainsi que le relève la juridiction de renvoi, doit notamment être tenue pour un tel retrait d'autorisation une décision disciplinaire adoptée sur le fondement de l'article 81, paragraphe 1, de la loi sur le barreau par laquelle serait prononcée une exclusion d'un avocat de l'ordre des avocats. En effet, il ressort de l'article 82, paragraphe 2, de cette loi qu'une telle décision d'exclusion s'accompagne de la radiation de la liste des avocats, sans possibilité de demander la réintégration sur cette liste pendant une période de dix ans à compter du jour où la décision d'exclusion de l'ordre des avocats devient définitive.
- 100 Toutefois, il importe de faire observer, à cet égard, que, comme le relèvent les gouvernements polonais et néerlandais ainsi que la Commission européenne, le recours actuellement pendant devant la juridiction de renvoi n'est pas susceptible de déboucher sur une telle décision d'exclusion d'un avocat de l'ordre des avocats qui s'accompagnerait ainsi de la radiation de l'intéressé de la liste des avocats et donc d'un retrait d'autorisation, au sens de l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123.
- 101 En effet, il ressort des énonciations de la décision de renvoi que l'affaire au principal a trait à un recours introduit par le ministre de la Justice contre une décision par laquelle un agent disciplinaire a, tout à l'inverse, estimé, après avoir mené une enquête préliminaire, qu'il n'y avait, en l'occurrence, pas matière à introduire des poursuites disciplinaires devant l'organisme compétent pour se prononcer sur

celles-ci et pour décider, sur la base d'une telle saisine, d'une éventuelle exclusion du barreau à titre de sanction disciplinaire. Il résulte également de ces énonciations que, dans le contexte procédural propre à l'affaire au principal, la décision que la juridiction de renvoi est appelée à rendre peut, ainsi, exclusivement consister soit à rejeter ledit recours, soit à accueillir celui-ci en procédant, dans ce dernier cas, à un renvoi de l'affaire à l'agent disciplinaire pour un nouvel examen du dossier.

102 Il découle ainsi de ce qui précède, d'une part, que la procédure actuellement pendante devant la juridiction de renvoi n'est pas de nature à pouvoir conduire à l'imposition d'une sanction disciplinaire à la charge d'un avocat, dont celle d'exclusion éventuelle du barreau, et, d'autre part, que cette procédure qui a exclusivement trait à une décision de l'agent disciplinaire de ne pas engager de poursuites disciplinaires contre un tel avocat, oppose cet agent disciplinaire au ministre de la Justice, l'avocat concerné n'étant, pour sa part, à ce stade, ni poursuivi disciplinairement ni partie à ladite procédure.

103 Eu égard à ce qui précède, l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123 est sans vocation à s'appliquer dans le contexte de la procédure actuellement pendante au principal. En conséquence, cette disposition n'est, dans ce même contexte, pas davantage de nature à conduire à une applicabilité de l'article 47 de la Charte.

104 S'agissant de l'article 47 de la Charte, il convient, en effet, de rappeler que cette disposition constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective et consacre, en faveur de toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, le droit à un recours effectif devant un tribunal (arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C 896/19, EU:C:2021:311, point 40 et jurisprudence citée).

105 Ainsi, la reconnaissance de ce droit, dans un cas d'espèce donné, suppose, comme il ressort de l'article 47, premier alinéa, de la Charte, que la personne qui l'invoque se prévale de droits ou de libertés garantis par le droit de l'Union (arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C 896/19, EU:C:2021:311, point 41 et jurisprudence citée).

106 Or, il ne ressort pas des informations contenues dans la décision de renvoi que, dans la configuration actuelle de la procédure au principal, M<sup>e</sup> R. G., lequel n'est, à ce stade, pas lui-même partie à cette procédure, serait en position de se prévaloir d'un droit dont il se trouve investi par le droit de l'Union, l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123 ne pouvant, en particulier, et ainsi qu'il a été précisé ci-avant, trouver à s'appliquer en l'occurrence.

107 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il n'a pas pour effet de rendre l'article 47 de la Charte applicable à une procédure de recours introduite par une autorité publique devant un conseil de discipline du barreau et visant à obtenir l'annulation d'une décision par laquelle un agent disciplinaire a clôturé une enquête menée à l'égard d'un avocat après avoir conclu à l'absence d'infraction disciplinaire imputable à ce dernier et, en cas d'annulation de cette décision, un renvoi du dossier devant cet agent disciplinaire.

### **Sur les deuxième à quatrième questions**

108 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième à quatrième questions, lesquelles n'ont en effet été posées par la juridiction de renvoi que dans l'hypothèse où il découlerait de la réponse à la première question que l'article 47 de la Charte est applicable dans le contexte de l'affaire au principal.

### **Sur les dépens**

109 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit :

**L'article 10, paragraphe 6, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doit être interprété en ce sens qu'il n'a pas pour effet de rendre l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne applicable à une procédure de recours introduite par une autorité publique devant un conseil de discipline du barreau et visant à obtenir l'annulation d'une décision par laquelle un agent disciplinaire a clôturé une enquête menée à l'égard d'un avocat après avoir conclu à l'absence d'infraction disciplinaire imputable à ce dernier et, en cas d'annulation de cette décision, un renvoi du dossier devant cet agent disciplinaire.**

Signatures

---

\* Langue de procédure : le polonais