



Résolution 2359 (2021)¹

Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle ses précédentes résolutions relatives au maintien de l'État de droit et à la situation du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier la [Résolution 1685 \(2009\)](#) sur les allégations d'abus du système de justice pénale, motivé par des considérations politiques, dans les États membres du Conseil de l'Europe, la [Résolution 2098 \(2016\)](#) et la [Recommandation 2087 \(2016\)](#) sur «La corruption judiciaire: nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée», et la [Résolution 2188 \(2017\)](#) intitulée «Nouvelles menaces contre la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés».
2. L'Assemblée rappelle que le respect de l'État de droit est l'une des valeurs centrales du Conseil de l'Europe, que celui-ci est étroitement lié à la démocratie et au respect des droits de l'homme, et qu'il ne peut être mis en pratique que dans un environnement propice. La corruption et les conflits d'intérêts nuisent toujours à sa pleine réalisation.
3. Concernant la République de Moldova, l'Assemblée s'inquiète de la proximité d'une partie du pouvoir judiciaire avec le pouvoir politique, car cette proximité met en cause la lutte efficace contre l'abus de pouvoir et la corruption.
4. Concernant la Pologne, l'Assemblée note que de nombreux juges ont fait l'objet de différentes formes de harcèlement ces derniers mois. Des procédures disciplinaires ou prédisciplinaires ont notamment été engagées contre des juges qui ont parlé en public de l'indépendance de la justice, critiqué les réformes en cours, participé à des activités de sensibilisation du public aux questions liées à l'État de droit et/ou adressé des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ou à la Cour suprême polonaise. Certains juges ont été menacés ou de facto rétrogradés. L'Assemblée condamne la campagne d'intimidation menée par le pouvoir politique contre certains juges critiques et contre le pouvoir judiciaire en général, et l'absence de mesures de protection des juges faisant l'objet de cette campagne. Celle-ci n'est pas digne d'une démocratie et d'un État de droit.
5. L'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales est un des indicateurs principaux permettant d'évaluer le respect de l'État de droit dans un pays donné, comme le mentionne la «Liste des critères de l'État de droit» de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), que l'Assemblée a appuyée dans sa [Résolution 2187 \(2017\)](#). Ce droit essentiel est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a souligné à plusieurs reprises que, pour qu'un organe judiciaire soit considéré comme indépendant – notamment à l'égard de l'exécutif et des parties à l'affaire –, il faut examiner le mode de désignation de ses membres, la durée de leur mandat, l'existence de garanties contre des pressions extérieures et la question de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 janvier 2021 (3^e séance) (voir [Doc. 15204](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Andrea Orlando). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 janvier 2021 (3^e séance).



6. L'Assemblée se réfère également à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilité, qui rappelle que l'indépendance des juges est un «élément inhérent à l'État de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire», et qu'elle est «une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui permet à toute personne d'avoir confiance dans le système judiciaire». Lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers un conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours. Les conseils de la justice visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge; au moins la moitié de leurs membres devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire, dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.

7. L'Assemblée souligne que ces principes ont été réaffirmés dans les documents des instances spécialisées du Conseil de l'Europe telles que la Commission de Venise, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE).

8. L'Assemblée rappelle que sa commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) examine également la question de l'indépendance des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de ses travaux et se réfère à ses résolutions les plus récentes – la [Résolution 2308 \(2019\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova et la [Résolution 2316 \(2020\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne.

9. Eu égard aux constats de la [Résolution 2308 \(2019\)](#) concernant la République de Moldova, qui fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée, l'Assemblée est préoccupée par le fait que plusieurs tentatives de réformer la justice n'ont pas abouti et que la corruption, y compris dans les cercles du pouvoir judiciaire, demeure un phénomène très répandu dans ce pays. Elle prend note des derniers changements politiques et de la volonté politique du gouvernement de donner priorité à la réforme de la justice, et salue les consultations de haut niveau menées entre les autorités et les représentants du Conseil de l'Europe.

10. Ainsi, l'Assemblée appelle les autorités de la République de Moldova:

10.1. à poursuivre la réforme de la justice, du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public conformément aux recommandations des organes et des instances du Conseil de l'Europe, et notamment à finaliser l'adoption des amendements à l'article 122 de la Constitution;

10.2. à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie pour la réforme de la justice, en tenant compte de l'analyse des experts du Conseil de l'Europe; à cette fin, les autorités moldaves devraient donner priorité à la question de l'évaluation des juges et des procureurs, et utiliser pleinement les procédures qui existent déjà pour assurer l'intégrité de la justice;

10.3. à renforcer considérablement leurs efforts pour lutter contre la corruption parmi les juges et les procureurs, et, à cette fin, à mettre en œuvre les recommandations du GRECO;

10.4. à continuer à coopérer avec la Commission de Venise et avec les autres instances et organes du Conseil de l'Europe.

11. Concernant la Pologne, l'Assemblée rappelle que, au vu des inquiétudes qu'elle a exprimées dans sa [Résolution 2316 \(2020\)](#) sur les changements dans le fonctionnement du système de la justice introduits depuis fin 2015, elle a ouvert une procédure de suivi à l'égard de ce pays. La Pologne est le seul État membre de l'Union européenne soumis actuellement à cette procédure. L'Assemblée demeure préoccupée par les événements qui ont suivi l'adoption de ladite résolution, notamment l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2019, les nouvelles procédures disciplinaires instituées contre des juges, les procédures visant à la levée de leur immunité, y compris pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, ainsi que par de nouveaux cas de harcèlement de juges.

12. L'Assemblée relève que les inquiétudes exprimées dans sa [Résolution 2316 \(2020\)](#) demeurent d'actualité:

12.1. la «crise constitutionnelle» n'a pas été réglée et le Tribunal constitutionnel semble être fermement contrôlé par les autorités au pouvoir, ce qui l'empêche d'être un arbitre impartial et indépendant de la constitutionnalité et de l'État de droit;

12.2. étant donné la composition actuelle du Conseil national de la magistrature et l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe autonome et indépendant des autorités législatives et exécutives;

12.3. la Chambre disciplinaire de la Cour suprême ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité énoncées dans l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019, car les conditions objectives dans lesquelles elle a été créée, ses caractéristiques et la manière dont ses membres ont été nommés sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs; le même raisonnement peut être appliqué à la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême;

12.4. les pouvoirs du ministre de la Justice en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de tribunaux, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux demeurent excessifs, notamment au vu de sa qualité de procureur général.

13. L'Assemblée demeure également préoccupée par la réaction des autorités polonaises face à la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020 et invite celles-ci à se conformer pleinement à cette résolution. Elle s'inquiète du chaos juridique qu'a entraîné la «réforme» de la justice pour les justiciables, en Pologne et à l'étranger, concernés par les décisions de la justice polonaise dont la validité est mise en question par les doutes sérieux sur la légitimité de la procédure de nomination de certains juges, dont des juges siégeant au Tribunal constitutionnel et à la Cour suprême, ainsi que de la nomination du premier président de cette dernière. Elle estime que l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2019 aura un effet dissuasif sur l'exercice par les juges de leurs droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et d'association garantis respectivement par les articles 8, 10 et 11 de la Convention, et peut les empêcher d'objecter que la composition d'un tribunal pourrait entraîner la nullité d'une procédure judiciaire.

14. Ainsi, l'Assemblée appelle les autorités polonaises:

14.1. à s'abstenir d'appliquer les dispositions de la loi du 20 décembre 2019;

14.2. à revoir les changements introduits dans le fonctionnement du Tribunal constitutionnel et du système de la justice ordinaire à la lumière des normes du Conseil de l'Europe relatives à l'État de droit, à la démocratie et aux droits de l'homme; à la suite des constats de la Commission de Venise inclus dans son Avis n° 977/2020 du 22 juin 2020 concernant notamment les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires introduits depuis 2017, il conviendrait:

14.2.1. de revenir au précédent système d'élection des membres-juges du Conseil national de la magistrature ou d'adopter une réforme de la justice qui assurerait de manière efficace son autonomie par rapport au pouvoir politique;

14.2.2. de revoir la composition, la structure interne et les pouvoirs de la Chambre des affaires disciplinaires et de la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême;

14.2.3. de revoir la procédure pour l'élection du premier président de la Cour suprême;

14.2.4. de réinstaurer les pouvoirs des assemblées des juges en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges;

14.3. à s'abstenir de prendre des mesures législatives ou administratives ou d'autres initiatives qui pourraient constituer un risque pour l'État de droit et, en particulier, pour l'indépendance de la justice;

14.4. à coopérer pleinement avec les organes et les instances du Conseil de l'Europe, dont la Commission de Venise, et avec les institutions de l'Union européenne sur les questions liées à la réforme de la justice;

14.5. à ouvrir un dialogue constructif et durable sur la réforme de la justice avec toutes les parties prenantes, dont les partis d'opposition, les représentants de la justice, des barreaux et de la société civile, et des experts du milieu académique.

15. L'Assemblée met en exergue et rappelle les arrêts de la CJUE dans les affaires concernant le départ anticipé à la retraite des juges de la Cour suprême (C-619/18) et des juges de juridictions ordinaires (C-192/18) et la légitimité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême (C-585/18, C-624/18 et C-625/18), qui ont permis de remédier à certaines violations des principes de l'indépendance de la justice. Notamment, elle note avec satisfaction que, à la suite de l'arrêt de la CJUE du 24 juin 2019 (affaire C-619/18), les juges de la Cour suprême ont été rétablis dans leurs fonctions et elle appelle les autorités à se conformer pleinement et dans les meilleurs délais aux deux autres arrêts de la CJUE ainsi qu'à son ordonnance du 8 avril 2020 (affaire C-791/19) sur les mesures provisoires concernant principalement la suspension de l'application des dispositions pertinentes sur la chambre disciplinaire de la Cour suprême.

16. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2178 \(2017\)](#) relative à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et appelle la Pologne et la République de Moldova à mettre pleinement en œuvre ces arrêts et à donner la priorité politique à ceux qui font apparaître un besoin urgent de procéder à de vastes réformes du système judiciaire. Cela est valable pour la Pologne nonobstant les progrès qu'elle a réalisés dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour concernant la durée excessive des procédures judiciaires.

17. Pleinement consciente de la diversité des systèmes et des cultures juridiques des États membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle les autorités moldaves et polonaises à promouvoir une culture politique et juridique propice à la mise en œuvre de l'État de droit et notamment à l'indépendance de la justice, en droit et dans les faits.