Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15025
06 janvier 2020

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Corapporteurs: Mme Azadeh ROJHAN GUSTAFSSON, Suède, Groupe des socialistes, démocrates et verts, et M. Pieter OMTZIGT, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission de suivi reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontés la magistrature et le système judiciaire polonais, surtout sur le plan de l'efficacité de l'administration de la justice. Elle accueille donc avec satisfaction la priorité accordée par les autorités polonaises au fait de remédier aux insuffisances du système judiciaire polonais. En parallèle, elle souligne qu'il est essentiel que les réformes mises en œuvre soient pleinement conformes aux normes européennes et renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit. Elle accueille favorablement toute réforme des structures judiciaires autonomes qui vise à renforcer leur transparence et leur obligation de rendre des comptes, tout en préservant leur indépendance et leur autonomie. Elle juge cependant inacceptable que ces réformes reviennent à placer le système judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif ou législatif, voire pire, sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir.

La commission regrette profondément que de nombreux aspects des réformes de la magistrature et du système judiciaire polonais soient contraires aux normes européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance de la magistrature et à l'État de droit en Pologne. Par ailleurs, elles ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique de l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par la prééminence du droit. La commission appelle par conséquent les autorités à revoir l'intégralité des mesures de réforme de la magistrature et à modifier la législation et la pratique concernées, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe.

La commission reste préoccupée par la crise constitutionnelle provoquée par la composition de la Cour constitutionnelle, qui n'est toujours pas réglée. Le rétablissement de la légalité de la composition de la Cour, conformément aux normes européennes, est essentiel et devrait être une priorité. L'exécution complète et sans condition des décisions de la Cour constitutionnelle, y compris pour ce qui est de sa composition, devrait être une pierre angulaire du règlement de la crise.

La commission déplore le recours abusif aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs en Pologne, qui a un effet dissuasif sur la magistrature et compromet son indépendance. À ce propos, la commission appelle à l'ouverture d'une enquête publique indépendante sur la campagne de dénigrement motivée par des considérations politiques qui aurait été orchestrée contre les membres de la magistrature par et avec le concours de hauts responsables du ministère de la Justice et du Conseil national de la magistrature.

La commission souligne que ses inquiétudes au sujet du respect de l'État de droit par la Pologne concernent directement l'Europe tout entière et ne saurait être considéré comme une question interne à la Pologne. La commission recommande par conséquent à l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe de veiller

1. Renvoi en commission: Doc. 13978, renvoi 4206 du 27 mai 2016.

à ce que les juridictions qui relèvent de leur compétence vérifient dans l'ensemble des affaires pertinentes dont elles ont à connaître au pénal et civil si une procédure judiciaire équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme peut être garantie aux parties défenderesses en Pologne.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 4
B. Exposé des motifs par Mme Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt, corapporteurs 7
1. Introduction 7
2. Contexte 8
3. Réforme de la justice et du système judiciaire 13
3.1. Réforme de la Cour constitutionnelle 13
3.2. Réforme du ministère public 16
3.3. Réforme du Conseil national de la magistrature 18
3.4. Réforme des tribunaux de droit commun 21
3.5. Réforme de la Cour suprême 23
3.6. Effets cumulés 25
4. Procédures disciplinaires à l'encontre des juges 26
5. Questions diverses 29
5.1. Loi sur les rassemblements 29
5.2. Réforme des médias publics 29
5.3. Société civile 31
5.4. Intolérance et discours de haine 31
6. Conclusions 32
Annexe – Avis divergent présenté par M. Dominik Tarczyński (Pologne, CE/AD) conformément à l'article 50.4 du Règlement 35

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont liés entre eux et ne peuvent exister séparément. Le respect, mais aussi la promotion et le renforcement de ces trois principes fondamentaux est une obligation incombant à tous les États membres du Conseil de l'Europe. De même, tout développement dans un État membre qui porte atteinte à l'un de ces principes fondamentaux ou le fragilise suscite des préoccupations immédiates.

2. Les États membres ont donc non seulement le droit, mais aussi l'obligation de remédier aux faiblesses de leur système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour renforcer l'indépendance des juges et accroître l'efficacité de l'administration de la justice. L'Assemblée reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontés la justice et le système judiciaire polonais, en ce qui concerne notamment l'efficacité de l'administration de la justice – comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts contre la Pologne. Elle accueille donc avec satisfaction la priorité accordée par les autorités polonaises aux insuffisances du système judiciaire polonais. L'Assemblée souligne cependant qu'il est essentiel que les réformes mises en œuvre respectent pleinement les normes et règles européennes, renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit et qu'elles ne leur portent pas atteinte ni ne les fragilisent.

3. En outre, reconnaissant le risque intrinsèque de corporatisme et de défense des intérêts personnels de tout mécanisme professionnel autonome, elle accueille favorablement toute réforme des structures judiciaires autonomes qui a pour objectif de renforcer leur transparence et leur redevabilité tout en préservant leur indépendance et leur autonomie. Elle considère néanmoins qu'il est inacceptable que ces réformes reviennent à placer le système judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif ou législatif ou, pire, sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir. Cela violerait le principe de la séparation des pouvoirs, mettrait effectivement un terme à l'indépendance de la justice et minerait l'État de droit.

4. L'Assemblée regrette vivement que les réformes de la justice et du système judiciaire en Pologne ne répondent pas aux deux critères décisifs susmentionnés. Elle se déclare sérieusement préoccupée par le fait que ces réformes violent, à plusieurs égards, les normes et règles européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance de la magistrature et à l'État de droit en Pologne. Par ailleurs, elles ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique de l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par la prééminence du droit.

5. La centralisation de pouvoirs excessifs et discrétionnaires exercés sur le système judiciaire et le ministère public entre les mains du ministre de la Justice et, dans une moindre mesure, du Président de la République, expose le système judiciaire à un risque d'ingérence politique et d'abus et elle est préoccupante. Il incombe aux autorités de régler rapidement cette question.

6. La crise constitutionnelle qui a suivi la composition de la Cour constitutionnelle demeure préoccupante et doit être résolue. Aucun gouvernement démocratique respectueux de l'État de droit ne peut ignorer sélectivement les décisions des tribunaux qu'il désapprouve, en particulier celles de la Cour constitutionnelle. L'exécution intégrale et inconditionnelle des décisions de la Cour constitutionnelle par les autorités, y compris lorsqu'elles ont trait à la composition de la Cour constitutionnelle elle-même, doit être prioritaire pour résoudre la crise. Le rétablissement d'une composition de la Cour respectueuse de la loi, conformément aux normes européennes, est essentiel et doit être une priorité. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par l'impact potentiel de la composition manifestement illégale de la Cour constitutionnelle sur les obligations de la Pologne au regard de la Convention européenne des droits de l'homme.

7. L'Assemblée se félicite du soutien apporté par le Conseil de l'Europe pour veiller à ce que la réforme du système judiciaire en Pologne soit élaborée et mise en œuvre dans le respect des normes européennes et des principes de prééminence du droit afin d'atteindre les objectifs énoncés. Elle note cependant que les autorités n'ont pas mis en œuvre ni respecté plusieurs recommandations de la Commission de Venise et d'autres organes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que ces recommandations auraient permis de pallier ou d'éviter de nombreuses faiblesses du système judiciaire actuel, en particulier en ce qui

2. Projet de résolution adopté par la commission le 11 décembre 2019.

concerne l'indépendance de la magistrature. Elle invite donc les autorités à revoir le train de réformes du système judiciaire dans son ensemble et à modifier les lois et pratiques concernées en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne, en particulier:

7.1. la réforme du ministère public, l'Assemblée considère que la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général entre les mains d'une même personne, ainsi que les pouvoirs discrétionnaires très étendus conférés au ministre de la Justice sur le ministère public et les poursuites effectives de diverses affaires, compromettent l'impartialité et l'indépendance du ministère public et l'exposent à la politisation et aux abus. L'Assemblée considère qu'il est urgent de séparer ces deux fonctions et qu'il est nécessaire que des garanties suffisantes contre les abus et la politisation du ministère public soient inscrites dans la loi. Elle appelle les autorités polonaises à s'y employer de manière prioritaire ;

7.2. la réforme du Conseil national de la magistrature, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait qu'au mépris des normes européennes de prééminence du droit, les 15 juges membres du Conseil national de la magistrature ne sont plus élus par leurs pairs mais par le Parlement polonais. Cette décision est contraire au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire. En conséquence, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe judiciaire autonome et indépendant. L'Assemblée invite donc les autorités à rétablir l'élection directe, par leurs pairs, des juges membres du Conseil national de la magistrature.

7.3. la réforme des tribunaux de droit commun, l'Assemblée est gravement préoccupée par les pouvoirs excessifs et discrétionnaires sur le système judiciaire qui ont été conférés au ministre de la Justice, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de juridictions, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux. À cela s'ajoutent les pouvoirs également excessifs conférés au ministre en qualité de procureur général et l'absence de contrepoids exercé par un Conseil national de la magistrature véritablement indépendant. Ces pouvoirs doivent être réduits et un système de contrôles et équilibres légaux doit être introduit dans la législation concernée ;

7.4. la réforme de la Cour suprême, l'Assemblée déplore les tentatives visant à contraindre un nombre considérable de juges de la Cour suprême à prendre leur retraite anticipée, en violation des normes européennes. L'Assemblée se déclare donc satisfaite que ces juges aient été rétablis dans leurs fonctions à la suite de l'arrêt de la Cour de justice européenne. L'introduction d'une possibilité de recours extraordinaire, fondée sur des motifs très divers et subjectifs, contre des décisions qui sont déjà définitives et dont la procédure de recours a été conclue conformément à la loi suscite de graves préoccupations car elle viole le principe de la sécurité juridique et de la chose jugée. L'Assemblée est préoccupée par le fait que l'introduction d'un recours extraordinaire risque d'accroître considérablement le nombre de requêtes déposées contre la Pologne auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. La composition et le mode de nomination des membres de la chambre des affaires disciplinaires et de la chambre des recours extraordinaires de la Cour suprême, qui comprennent des membres non professionnels, conjugués aux pouvoirs étendus de ces deux chambres, suscitent des interrogations sur leur indépendance et leur exposition à la politisation et aux abus. Ces questions doivent être résolues.

8. L'Assemblée prend note de la récente décision de la Cour suprême polonaise selon laquelle le Conseil national de la magistrature ne peut être considéré comme un organe impartial et indépendant et que la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême ne peut être considérée comme une juridiction au sens du droit européen et polonais. Elle invite les autorités polonaises à se conformer pleinement à cet arrêt et à remédier sans plus tarder à ces deux lacunes fondamentales du système juridique polonais.

9. L'argument fréquent selon lequel les réformes de la justice polonaise seraient conformes aux normes européennes, du seul fait que certains éléments de ces réformes existeraient dans d'autres pays, n'est pas légitime et doit être écarté. Même si certaines dispositions sont similaires à celles en vigueur dans d'autres pays, il n'est pas possible de les extraire du cadre juridique global et de la tradition juridique dans lesquels elles s'inscrivent. L'acceptation de ces arguments se traduirait en effet par une « frankensteinisation de la législation», qui serait alors fondée sur une combinaison de « mauvaises pratiques » en vigueur dans d'autres pays plutôt que sur des bonnes pratiques et normes européennes communes.

10. L'Assemblée déplore l'abus de procédures disciplinaires à l'encontre des juges et procureurs polonais. Elle se dit à nouveau préoccupée par le fait que le contrôle politique exercé par le ministre de la Justice sur l'ouverture et l'exécution de ces procédures n'offre pas les garanties requises contre les abus. Le nombre très élevé d'enquêtes entamées contre des juges et procureurs pour des motifs subjectifs, qui ne sont finalement ni closes formellement ni suivies de l'ouverture d'une procédure formelle, prive les juges et les procureurs de

leur droit à la défense et ont un effet paralysant sur le système judiciaire. Ces mesures compromettent donc son indépendance. Les informations crédibles selon lesquelles des enquêtes disciplinaires ont été ouvertes contre des juges et procureurs au seul motif qu'ils avaient critiqué les réformes de la justice, et le fait que des juges aient fait l'objet d'enquêtes disciplinaires à la suite de décisions qu'ils auraient rendu dans certaines affaires, doivent être condamnés. Dans ce contexte, les allégations plausibles selon lesquelles des représentants de haut rang du ministère de la Justice et du Conseil national de la magistrature auraient orchestré une campagne de dénigrement à des fins politiques contre des membres de la magistrature sont à la fois déplorables et préoccupantes: il s'agit d'une atteinte à l'indépendance du système judiciaire et à la confiance du public dans ce dernier. L'organisation de ces campagnes de dénigrement doit faire l'objet d'enquêtes approfondies et les responsables doivent être identifiés. Il est clair qu'une enquête menée par un ministère public placé sous le contrôle direct du ministre de la Justice, qui est potentiellement une partie à l'enquête, serait dépourvue de l'indépendance et de la crédibilité requises. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à constituer, dans les meilleurs délais, mais au plus tard le 31 mars 2019, une commission d'enquête publique indépendante sur ces campagnes de dénigrement et leurs responsables.

11. L'Assemblée note que les préoccupations relatives à l'indépendance de la justice et du système judiciaire polonais, et au respect du principe de prééminence du droit par la Pologne, affectent directement l'ensemble de l'Europe. Elles ne doivent donc pas être considérées comme des questions d'ordre intérieur pour la Pologne. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les tribunaux de leur juridiction vérifient dans toutes les affaires pénales – y compris dans les mandats d'arrêt européens – ainsi que dans les affaires civiles concernées, si une procédure judiciaire équitable en Pologne, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être garantie aux défendeurs.

12. L'Assemblée note que, pour une partie de la population polonaise, la transition démocratique négociée de la Pologne à la suite de la chute du mur de Berlin, si elle a été un modèle pour un grand nombre, n'a pas fait toute la lumière sur les crimes et excès commis durant l'époque communiste et est perçue comme ayant permis à ceux qui ont profité du régime communiste d'échapper à la justice à la suite des crimes commis et de préserver leurs intérêts. L'Assemblée reconnaît qu'il s'agit d'une question sensible et chargée d'émotion, mais elle considère que 30 ans après la chute du régime communiste, la nécessité d'une lustration ne peut pas être considérée comme un argument légitime ou une démarche à observer pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

13. L'Assemblée est préoccupée par le fait que le discours politique agressif et intolérant de la scène politique polonaise a généré un climat de plus en plus laxiste et un sentiment d'impunité chez ceux qui propagent des discours de haine et une attitude intolérante à l'égard des minorités et des autres groupes vulnérables. Cette situation est inacceptable et il est du devoir des autorités d'y remédier.

14. En ce qui concerne l'environnement médiatique, l'Assemblée regrette que les réformes des médias ne règlent pas le problème du caractère politisé et biaisé de l'environnement médiatique et du radiodiffuseur public. Les réformes des médias visent plutôt à transférer à l'actuelle majorité au pouvoir le contrôle exercé par les autorités précédentes sur l'organisme public de radiodiffusion. L'Assemblée invite les autorités à garantir l'impartialité et le professionnalisme véritables du système de radiodiffusion public polonais.

15. Elle note avec satisfaction le rôle important joué par la société civile polonaise, à la fois ample et dynamique. Elle regrette cependant que la polarisation du climat politique affecte le champ d'action de la société civile, les consultations et la coopération entre la société civile et les autorités étant de plus en plus sélectives et fondées sur la proximité idéologique.

16. Les réformes juridiques et leurs effets préjudiciables sur l'État de droit en Pologne exercent un impact négatif sur le fonctionnement effectif des institutions démocratiques polonaises. Il est à déplorer que rien n'indique que cette question sera réglée prochainement. En conséquence, l'Assemblée décide de continuer à suivre de près les développements relatifs au fonctionnement des institutions démocratiques et de l'État de droit en Pologne. Elle invite donc sa commission de suivi à envisager d'élaborer sans tarder le rapport d'examen périodique sur la Pologne dans le cadre du suivi des obligations inhérentes à l'adhésion de tous les États membres du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs par M^me^ Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt, corapporteurs

1. Introduction

1. Le 4 février 2016, M. Schennach et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de résolution sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne », dans laquelle ils font part de leur préoccupation en relation avec « les récents changements et réformes, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et les nouvelles lois relatives à la radiodiffusion ou à la police, [qui] ont fait naître des préoccupations quant à l'engagement constant de la Pologne en faveur des principes essentiels du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement de l'État de droit »[3]. Le 27 mai 2016, le Bureau de l'Assemblée a chargé la commission de suivi d'établir un rapport sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne ».

2. Malheureusement, en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté des personnes concernées, ce rapport a connu de fréquents changements de rapporteurs. Son élaboration a donc subi un retard important et deux demandes de prolongation du délai de soumission[4] de ce rapport ont été présentées. Le 6 mars 2019, la commission de suivi a nommé M^me^ Azadeh Rojhan Gustafsson (Suède, SOC) en remplacement de M. Yves Cruchten (Luxembourg, SOC), qui était corapporteur depuis le début de ce rapport et qui a quitté l'Assemblée en janvier 2019. M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) a été nommé en remplacement de M^me^ Dora Bakoyannis (Grèce, PPE/DC), qui a démissionné de ses fonctions de corapporteure en raison de sa candidature au poste de Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe.

3. Pour la préparation de ce rapport, deux visites d'information ont été menées à Varsovie. La première a eu lieu du 3 au 5 avril 2017. Une note d'information présentant les conclusions des rapporteurs a été publiée à l'issue de cette visite. La seconde visite a eu lieu du 5 au 6 septembre 2019. Nos conclusions sur cette mission font partie intégrante du présent rapport. Outre les visites d'information, deux échanges de vues ont été organisés par la commission de suivi le 29 mai 2018 et le 16 mai 2019. Des représentants des autorités, organes judiciaires et instances nationales indépendantes de la Pologne, mais aussi de la communauté internationale et de la société civile ont pris part à ces échanges.

4. En avril 2019, le Président de la commission a reçu un courrier du Président de la délégation polonaise informant la commission que ce rapport serait publié et débattu à l'Assemblée juste avant les élections nationales en Pologne, ce qui présentait un risque d'instrumentalisation de ce rapport à des fins partisanes nationales. Il a donc été demandé que le rapport soit reporté à une date postérieure aux élections, ce qui impliquait une prolongation de son délai de présentation. La commission de suivi ayant pour principe de ne pas présenter de rapports pendant la période électorale d'un pays, elle a décidé de tenir le débat sur ce rapport au cours de la partie de session de janvier 2020 plutôt que lors de celle d'octobre 2019. Elle a donc sollicité une prorogation du délai de présentation auprès du Bureau, qui l'a acceptée le 12 avril 2019. Nous avons donc décidé de reporter notre mission d'information du mois de mai 2019 au mois de septembre 2019.

5. Pendant l'élaboration de ce rapport, nos prédécesseurs et nous-mêmes avons bénéficié de l'excellente qualité de la coopération et des contributions d'un grand nombre de personnes et d'organes, notamment le gouvernement polonais ; les organes judiciaires et instances nationales indépendantes ; les représentants des organes de suivi du Conseil de l'Europe et de plusieurs autres organisations intergouvernementales ainsi que les experts et représentants de la société civile en Pologne. La liste est trop longue pour citer individuellement chaque personne, mais nous tenons à exprimer nos sincères remerciements à tous ceux qui ont été prêts à nous rencontrer et ont contribué de toute autre manière à l'élaboration de ce rapport. Nous regrettons cependant que, malgré nos demandes insistantes, il n'ait pas été possible, à quelque occasion que ce soit, de rencontrer le ministre de la Justice et le Président de la Pologne (ni même des membres de la Chancellerie du Président). Par leurs fonctions, ces deux personnalités ont acquis une autorité et une influence considérables sur le système judiciaire et la justice à la suite des récentes réformes. Il aurait donc été utile à nos travaux que nous puissions entendre leurs points de vue et explications concernant certaines des questions abordées dans la suite de ce rapport.

6. Comme nous l'indiquons dans ce rapport, depuis qu'il est au pouvoir, le gouvernement du Parti Droit et Justice a engagé un vaste programme de réformes. La réforme la plus importante concerne cependant le système judiciaire et la justice et il s'agit également du volet le plus controversé de ces réformes. Le présent rapport sera donc principalement consacré à ces questions. Même si nous évoquons certaines autres réformes, une analyse exhaustive de l'ensemble des réformes et développements portées à notre attention

3. Doc. 13978 (2016).
4. Le délai de présentation actuel expirera le 25 juillet 2019.

dépasse le cadre du présent rapport. Il convient cependant de souligner que certaines de ces réformes peuvent soulever des questions préoccupantes susceptibles de mériter un suivi spécifique de la commission de suivi et de l'Assemblée.

2. Contexte

7. Il est légitime d'affirmer que les réformes engagées par les autorités en place ont déclenché une crise politique et, comme nous le verrons, constitutionnelle en Pologne. La crise politique a éclaté au lendemain des élections législatives de 2015. Ces élections se sont déroulées dans un climat politique de plus en plus polarisé et alors que le mécontentement de la société polonaise à l'égard de son élite dirigeante grandissait. Les élections générales pour renouveler le Sejm et le Sénat, qui se sont tenues le 25 octobre 2015, ont été remportées par le parti « Droit et justice » (également connu sous son acronyme, PiS), qui a obtenu 235 sièges sur 460 au Sejm, la chambre basse du Parlement[5], c'est-à-dire la majorité absolue[6]. C'est la première fois depuis 1991 qu'un parti parvient, à lui seul, à avoir la majorité absolue en Pologne. Il convient de faire observer que le PiS n'a pas obtenu la majorité des deux tiers qui lui aurait permis de changer la constitution polonaise. Il est regrettable que la polarisation qui a caractérisé le climat politique pendant la période préélectorale se soit poursuivie après les élections et se soit même intensifiée et enracinée, le bouleversement du pouvoir à la suite des élections l'ayant exacerbée. Le dialogue, ou même la coopération, entre le gouvernement et les partis d'opposition sont donc limités, voire inexistants et les responsables politiques adoptent de plus en plus souvent des stratégies politiques à somme nulle. Cette situation est compensée, dans une certaine mesure, par l'existence d'une société civile ample et dynamique qui participe activement aux débats sur les développements politiques et sociaux du pays. Cependant, comme nous l'indiquons dans la suite de ce rapport, cela s'est également traduit par une pression accrue sur les ONG, y compris pour contrôler leurs discours politiques.

8. Le PiS a vu dans sa victoire écrasante un blanc-seing des électeurs pour réformer en profondeur le système politique et social du pays. En même temps, il a eu l'impression, à son arrivée au pouvoir, que les structures étatiques et les institutions démocratiques étaient dominées par les autorités précédentes et qu'elles leur étaient favorables, ce qui, selon lui, visait à saboter la mise en œuvre du programme de réforme du nouveau gouvernement. En particulier, les nouvelles autorités considéraient le système judiciaire, et plus précisément la Cour constitutionnelle comme un mécanisme essentiel permettant aux autorités précédentes de remettre en cause le programme de réforme du nouveau gouvernement. Les nouveaux représentants au pouvoir ont malheureusement eu confirmation de cette impression à la suite d'une décision regrettable prise par le parlement sortant, qui avait pour objectif de nommer à la Cour constitutionnelle des sympathisants des autorités sortantes. La nouvelle majorité au pouvoir s'est donc employée à « dépolitiser » ces institutions en vue de les placer sous le contrôle des nouvelles autorités. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle, qui disposait de pouvoirs juridiques considérables pour bloquer ou empêcher les ambitieux programmes de réforme du parti au pouvoir s'ils n'étaient pas conformes aux dispositions de la Constitution, a été la première institution à se retrouver dans le collimateur du PiS.

9. Comme indiqué, la victoire électorale du PiS tenait en grande partie à sa promesse de remédier au mécontentement grandissant de la population polonaise à l'égard des élites dirigeantes et de ce qui était qualifié de politiques servant leurs propres intérêts. Pour les nouvelles autorités, le système de justice et la magistrature ont été les principaux points d'ancrage des précédentes élites dirigeantes qui ont fragilisé son impartialité et affecté l'administration effective de la justice en Pologne. Ces critiques ayant visiblement inspiré les réformes engagées par les autorités membres du PiS, il convient de revenir brièvement sur la situation du système judiciaire polonais avant 2015 et les critiques que les autorités actuelles en font.

10. Selon les autorités polonaises[7], la raison principale de la réforme de la justice est le très faible degré de confiance du public dans le système judiciaire et son fonctionnement indépendant, ainsi que le problème systémique de la durée excessive des procédures, malgré le nombre élevé de juges et le niveau important de dépenses publiques consacrées au système judiciaire en Pologne. Par ailleurs, selon les autorités, le système judiciaire polonais se caractérise par une culture corporatiste qui résulte d'un déséquilibre des

---

5. La Plateforme civique, au pouvoir pendant huit ans avec le Parti populaire polonais, son partenaire de coalition, a décroché 138 sièges (il en a perdu 59). La Gauche unie, une coalition constituée par plusieurs partis politiques de gauche, n'a pas franchi le seuil fixé à 8 % pour qu'une coalition puisse avoir des députés au parlement.
6. Le PiS a également obtenu 61 sièges sur 100 au Sénat.
7. Chancellerie du Premier ministre de Pologne: « Livre blanc sur la réforme du pouvoir judiciaire » (en anglais) pages 7 à 23 et « Informations relatives à la réforme judiciaire en Pologne à l'attention de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), préparé par le ministère de la Justice de Pologne, pages 2-3.

pouvoirs, lui-même responsable de l'absence de redevabilité au sein du système judiciaire, comme l'atteste l'inefficacité des procédures disciplinaires en cas de faute présumée des juges, y compris d'activités de corruption. Enfin, les autorités polonaises affirment que l'une des raisons de la réforme du système judiciaire en Pologne tient à la conviction que le système judiciaire polonais n'a pas été en mesure d'exiger des juges et procureurs de rendre des comptes sur les actes illégaux commis pendant le régime communiste en Pologne.

11. Nous nous posons quelques questions concernant les données communiquées pour justifier l'affirmation selon laquelle la confiance du public dans le système judiciaire était très faible avant 2015. L'indice sur l'État de droit 2017-2018 de l'organisation *World Justice Project* (qui repose principalement sur des données antérieures à 2016)[8], cité par les autorités polonaises, indique que – selon la perception du public et des experts – la Pologne occupe la 17e place sur les 24 pays de l'Union européenne, l'AELE et l'Amérique du Nord ayant participé à l'enquête (25e rang du classement mondial des 113 pays examinés) avec un score de 0,67 (0 étant la note minimale et 1 la note maximale). De même, le rapport du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)[9], qui est cité pour souligner les problèmes du système judiciaire perçus par les juges eux-mêmes, démontre que si la perception de l'indépendance de la justice est inférieure à la moyenne, la confiance du public dans le système judiciaire se situe dans le segment inférieur de la moyenne des pays étudiés[10]. En 2017, le Fonds monétaire international[11] a publié un rapport qui se fonde en grande partie sur des données provenant d'organes du Conseil de l'Europe comme le GRECO et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et qui démontre que l'indépendance de la justice s'est fortement dégradée entre 1995 et 2003. Depuis 2003, la situation s'est toutefois régulièrement améliorée, mais les chiffres n'ont pas retrouvé les niveaux de 1995[12]. Les données comparatives pour 2015 démontrent que la Pologne se situe entre le 25e et le 75e percentile pour l'indépendance et l'impartialité des tribunaux, dans le segment inférieur de la moyenne européenne[13]. En outre, l'indice de perception de la corruption de Transparency International[14] en 2015 classe la Pologne au 30e rang sur 167 pays, avec un score de 62 points[15]. En conséquence, si les données qui nous ont été communiquées par les autorités polonaises démontrent sans aucun doute qu'il est réellement possible d'améliorer le système judiciaire polonais, et la confiance du public dans ce dernier, et si elles justifient donc l'objectif des autorités de s'attaquer à ces questions, elles ne semblent pas indiquer que la confiance du public dans le système judiciaire était exceptionnellement faible par rapport aux normes européennes lorsque les autorités actuelles sont arrivées au pouvoir en 2015[16]. En outre, des sondages réalisés par le *Public Opinion Research Centre* (PBOS) montrent qu'en septembre 2015, 46 % des personnes interrogées considéraient que les tribunaux fonctionnaient mal. En mars 2019, ce chiffre atteignait 45 %[17], ce qui indique que la confiance dans la justice est restée identique. De même, en septembre 2015, 27 % des répondants ont évalué les tribunaux de manière positive, alors qu'en mars 2019, ils étaient 32 %[18]. Il ressort de ces chiffres que les réformes n'ont pas atteint l'objectif annoncé de renforcement de la confiance du public dans le système judiciaire.

12. Par ailleurs, il est indéniable que la justice et le système judiciaire polonais ont été et sont encore confrontés à des problèmes et défis systémiques qui affectent l'État de droit et préoccupent le Conseil de l'Europe. Une inquiétude majeure a trait à la durée des procédures judiciaires et à l'absence de recours effectif, qui s'expliquent principalement en raison du manquement des tribunaux nationaux à leur obligation de tenir compte de l'entièreté de la procédure lorsqu'ils en apprécient la durée. Une autre inquiétude concerne les montants d'indemnisation disproportionnellement bas alloués par les tribunaux nationaux[19]. Le premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») ayant conclu à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la durée excessive des procédures, a été rendu le 30 octobre 1998. Le 31 décembre 2014, la Cour a établi des violations similaires dans 419 jugements. En 2004, la Pologne a promulgué la « Loi relative au recours fondé sur la violation du droit de la partie à voir sa cause jugée dans un

---

8. https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2017-2018-report.
9. https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_ia_ga_adopted_ga_13_6.pdf.
10. Le rapport met aussi en évidence les problèmes de disponibilité des données sur la perception qu'a le public du système judiciaire.
11. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-reo-chapter-2.ashx?la=en.
12. Fonds monétaire international: Perspectives régionales pour l'Europe: « Réformer le système judiciaire: enseignements tirés de l'expérience de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud-Est », pages 47 à 50 (en anglais).
13. *Ibid.* p. 62.
14. Transparency International, 27 Janvier 2016 (Anglais uniquement).
15. Par comparaison avec le Rapport 2018 sur la perception de la corruption, la Pologne occupe la 36e place sur 180 pays, avec 60 points. Les notes élevées correspondent aux meilleurs résultats.
16. Cela semble confirmé par une récente étude de GfK Verein, qui démontre que la confiance dans les juges a reculé de 55,4 % en 2016 à 48 % en 2018 et dans les juristes en général de 58 % en 2016 à 51 % en 2018 Disponible ici.
17. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_044_19.PDF, p. 8.
18. *Ibid.*
19. Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Fiche pays: Pologne.

délai raisonnable ». Cette loi s'est toutefois montrée inefficace: sur les 419 jugements mentionnés ci-dessus, 280 ont été rendus entre 2005 et 2011, *après* la promulgation de la loi. En outre, à la même période, la Cour a rejeté 358 affaires supplémentaires pour lesquelles un règlement amiable avait été obtenu après que le gouvernement a reconnu unilatéralement une violation de l'article 6, § 1 et de l'article 13. Le 7 juillet 2015, la Cour a rendu son arrêt dans l'affaire *Rutkowski c. Pologne*[20], qui relevait de la procédure de l'arrêt pilote visant 591 autres recours au motif d'une violation de l'article 6, § 1 et de l'article 13. De surcroît, à la même date, 256 autres affaires, à première vue bien fondées, ont été portées devant la Cour. Selon les dernières statistiques[21], à l'heure où ce rapport est rédigé, 650 affaires similaires étaient pendantes devant la Cour, à différents stades de la procédure.

13. Dans son arrêt concernant l'affaire *Rutkowski c. Pologne*, la Cour a jugé à l'unanimité que « les violations de l'article 6, § 1 et de l'article 13 découlaient d'une pratique incompatible avec la Convention, consistant en la durée excessive des procédures civiles et pénales en Pologne et dans le fait que les tribunaux polonais n'ont pas respecté la jurisprudence de la Cour pour évaluer le caractère raisonnable de la durée des procédures et pour allouer un "redressement approprié et suffisant" en cas de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ». Elle a donc jugé que « l'État défendeur est tenu de prendre des mesures adéquates ou d'autres mesures pour garantir que les tribunaux internes respectent les principes pertinents des articles 6, § 1 et 13 de la Convention »[22]. Les mesures générales concernant cette affaire sont actuellement en attente d'exécution par le Comité des ministres, qui a engagé une procédure soutenue pour cette affaire au motif qu'elle révèle des problèmes structurels importants relatifs au système judiciaire polonais.

14. Dans ce contexte, il convient de noter que les autres problèmes structurels du système judiciaire polonais, qui ont été mis en évidence par les arrêts de la Cour, en particulier en ce qui concerne le recours excessif à la détention provisoire ainsi que la durée de celle-ci, ont été résolus par des réformes de grande portée. Il s'agit notamment de la réforme du Code de procédure pénale de 2009, qui a conduit à la clôture de la procédure de surveillance par le Comité des ministres entre 2011 et 2016.

15. Il convient de garder à l'esprit qu'aucune force politique ni organisation de la société civile n'a contesté le fait que le système judiciaire présentait des faiblesses avant 2015. Toutes les parties prenantes sont convenues qu'il fallait remédier à ces insuffisances. Il est cependant clair que ces réformes doivent respecter les normes et règles acceptées au niveau européen. En outre, elles doivent viser à améliorer l'indépendance du système judiciaire et l'administration de la justice dans le pays. Ces principes sous-tendent notre évaluation des réformes décrites dans ce rapport. Il est, par ailleurs, impossible d'examiner les réformes du système judiciaire sans se pencher sur la question des procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges et sur les pratiques apparentes de campagnes sur les réseaux sociaux destinées à discréditer les juges et le système judiciaire, qui ont suscité de vives polémiques, tant sur le plan national qu'international.

16. Comme indiqué ci-dessus, les autorités ont affirmé que la culture corporatiste et bureaucratique de l'administration de la justice en Pologne – qui, selon elles, résultait d'un déséquilibre des pouvoirs et entraînait l'absence de redevabilité du système judiciaire – était l'un des principaux motifs de ces réformes. Un système d'autonomie judiciaire, similaire à celui qui est actuellement en place en Pologne, est généralement la règle en Europe. Si nous sommes conscients du fait qu'un système d'autonomie de la justice présente un risque intrinsèque de corporatisme et de défense de ses intérêts personnels, ce qui semble être clairement le cas de la Pologne, le Livre blanc propose principalement des éléments anecdotiques à l'appui du déséquilibre des pouvoirs et de l'absence de redevabilité du système judiciaire. Une appréciation détaillée des affaires individuelles dépasse le cadre et le champ de compétence du présent rapport. Nous tenons cependant à souligner que, si, par principe, nous accueillons favorablement les mesures visant à améliorer et renforcer le système d'autonomie judiciaire, y compris sa transparence et sa redevabilité, ces mesures devraient être conformes aux normes et règles européennes afin de ne pas affaiblir le principe de l'indépendance judiciaire.

17. Enfin, selon les autorités polonaises, l'une des raisons de la réforme du système judiciaire en Pologne est son incapacité à exiger des juges et procureurs de rendre des comptes sur les actes illégaux commis pendant le régime communiste en Pologne. La Pologne a été à l'avant-garde des processus de transition démocratique en Europe centrale et de l'Est à la fin de l'ère soviétique. Sa transition pacifique[23] d'un régime communiste vers un régime démocratique, négociée à la suite d'une période difficile de loi martiale, est

---

20. *Rutkowski et autres c. Pologne*, recours 72287/10, 13927/11 et 46187/11 (Anglais uniquement).
21. https://echr.coe.int/Documents/CP_Poland_ENG.pdf.
22. *Ibid.*, par. 5 et 6 de l'arrêt.
23. Les négociations dites de la « Table ronde » entre les autorités et le syndicat Solidarność ont abouti à la participation de ce dernier aux élections de 1989. La victoire écrasante de ses candidats a provoqué la démission du chef d'État communiste, le général Jaruzelski.

considérée par beaucoup comme un modèle de transition démocratique reproduit par d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Il est cependant apparu clairement lors de notre visite que, pour une partie de la Pologne, cette transition négociée signifiait que toute la lumière n'avait pas été faite sur les exactions de l'ère communiste. Cette situation lui a donné l'impression, à tort ou à raison, que les auteurs présumés de ces exactions étaient parvenus à préserver leurs intérêts et à échapper à la justice. La lumière n'a pas été faite sur les excès et crimes commis à l'époque du communisme en Pologne. Nous ne pouvons faire de commentaires sur la véracité des cas particuliers avancés par les autorités et leurs sympathisants à l'appui de leurs allégations. Nous constatons que la période communiste, considérée par certains comme une période d'occupation de fait par l'Union soviétique ayant stoppé l'élan démocratique de la Pologne après la guerre, demeure une question très sensible et parfois chargée d'émotions pour de nombreux citoyens. Nous sommes toutefois conscients que la tentative de lien entre les faiblesses du système judiciaire et l'époque révolue du communisme a nettement – et à nos yeux, inutilement – ravivé les émotions et durci le discours politique. La polarisation accrue du climat politique polonais et, dans une mesure croissante, de la société polonaise en tant que telle, a un impact négatif sur le processus de consolidation démocratique de la Pologne et suscite donc des préoccupations dans le cadre de ce rapport.

18. Par ailleurs, en affirmant explicitement que l'un des objectifs des réformes judiciaires consiste à supprimer l'héritage communiste du système judiciaire et à exiger des « juges qui étaient directement et honteusement impliqués dans le système communiste »[24] qu'ils rendent des comptes, les autorités ont clairement affirmé que les réformes judiciaires constituaient également de facto un mécanisme de lustration. Les réformes devraient, selon nous, respecter pleinement les normes élevées qu'exige un processus de lustration. Dans son avis intérimaire de 2014 relatif à la loi de lustration de l'Ukraine[25], la Commission de Venise propose une excellente description des normes applicables à un processus de lustration. L'avis intérimaire traite également de la question des mesures de lustration concernant les anciens responsables communistes très longtemps après le début du processus de démocratisation d'un pays et ses décisions sont donc pertinentes, à ce titre, pour les réformes de la justice polonaise. Comme l'indique la Commission de Venise dans l'avis mentionné ci-dessus, la lustration est un instrument de la justice de transition, utilisé pour protéger « les nouveaux États démocratiques contre les menaces posées par ceux qui sont étroitement liés aux précédents régimes totalitaires et pour prévenir la résurgence de tels régimes »[26]. La lustration ne constitue donc pas en soi en une violation des droits de l'homme dans la mesure où elle est nécessaire dans une société démocratique et où elle respecte strictement l'État de droit et les droits de l'homme. Parmi les critères clefs énumérés par la Commission de Venise, figure le principe selon lequel « la lustration doit être strictement limitée dans le temps, ce qui vaut aussi bien pour la période d'application que pour la période à examiner »[27]. En ce qui concerne la Loi de lustration de l'Ukraine, et en référence à ses précédents avis sur les lois de lustration de l'Albanie et de la Macédoine du Nord, la Commission de Venise note qu'on peut donc s'interroger sur la nécessité de se défendre contre ceux qui ont été liés au régime communiste soviétique, plus de deux décennies après la chute de ce régime, ce qui, selon la Commission de Venise, peut semer le doute quant au véritable objectif des mesures de lustration. Selon nous, ces observations s'appliquent également à la situation de la Pologne. Il convient cependant de noter qu'un processus de lustration relatif aux juges de la Cour suprême a été mis en œuvre après la chute du régime communiste, comme en atteste le fait que l'âge moyen d'un juge polonais est actuellement de 42 ans et ne dépassait donc pas 12 ans en moyenne à l'époque de l'effondrement du communisme. Nous ne pouvons donc pas considérer la nécessité d'une lustration comme un argument légitime ou une démarche à observer pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

19. Le contexte politique de la Pologne est resté tendu et polarisé jusqu'à la date de rédaction du présent rapport. Il est regrettable que cette polarisation ne se limite pas au contexte politique, mais affecte également de nombreux aspects de la société polonaise. Malgré les critiques nationales et internationales de ses réformes et politiques, la majorité au pouvoir conserve sa popularité auprès de la population polonaise. Dans le même temps, l'opposition polonaise reste divisée et semble incapable de constituer une alternative commune à la majorité actuellement au pouvoir.

20. Ce fait est apparu nettement lors des élections européennes de 2019, considérées comme la répétition générale des élections législatives du 13 octobre 2019 en Pologne. Surmontant leurs divisions, les partis de l'opposition actuels se sont rassemblés au sein d'une coalition électorale pour les élections européennes de

---

24. Chancellerie du Premier ministre de Pologne: « Livre blanc sur la réforme du pouvoir judiciaire » par. 10.
25. Commission de Venise, avis n° 788/2014, CDL-AD(2014)044.
26. *Ibid.* par. 15.
27. *Ibid.*, par. 20, les autres critères sont, entre autres, la différentiation claire entre la lustration et la responsabilité pénale, ainsi que la présomption d'innocence, cette dernière semblant parfois remise en question par les discours politiques en Pologne.

2019. Si certains sondages réalisés pendant la période préélectorale montraient une opposition unifiée dont la popularité était proche de la coalition au pouvoir, ces prévisions ne se sont pas concrétisées le jour des élections, qui ont été remportées confortablement par le PiS avec 45,4 % des voix, contre 38,5 % pour l'opposition unifiée de la Coalition européenne.

21. Aux élections législatives du 13 octobre 2019, les partis de l'opposition se sont à nouveau divisés en plusieurs blocs. La campagne électorale a été tendue et a mis en lumière les profondes divisions de la société polonaise et la poursuite de la polarisation du climat politique. Il est regrettables que ces divisions se soient exprimées dans les échanges de la campagne qui ont été dominés par des discours d'intolérance[28], le parti au pouvoir ayant pris pour thème de campagne le fait que les droits des LGBTI menaceraient l'identité polonaise et ses valeurs[29]. Les résultats de l'élection témoignent de ces divisions, et il est à craindre qu'ils ne les aggravent. Les élections ont été remportées par le PiS avec 43,6 % des suffrages[30], ce qui lui permet d'obtenir 235 sièges sur 460 au Sejm et, par conséquent, la majorité absolue. Par rapport aux élections de 2015, il gagne 4 sièges. Le principal parti d'opposition, la Coalition civique, a obtenu 27,4 % des suffrages, soit 134 sièges. Les partis de gauche font leur retour au parlement, avec l'Alliance de la gauche démocratique (La Gauche) qui remporte 12,6 % des suffrages, soit 49 sièges et la Coalition polonaise, comprenant le Parti paysan polonais, Kukiz' 15 et quelques autres petits partis, qui obtient 8,6 % des suffrages, soit 30 sièges. Une nouvelle coalition d'extrême droite et de partis ultranationalistes appelée la Confédération a participé pour la première fois aux élections législatives et a obtenu 6,8 % des suffrages, soit 11 sièges au Sejm. Aucun autre parti n'a franchi le seuil fixé à 5 % pour entrer au parlement. Le taux de participation à ces élections a atteint 61,7 %. Les principaux partis d'opposition étaient parvenus à un accord électoral en vertu duquel dans la plupart des 100 circonscriptions à mandat unique du Sénat polonais, ils soutiendraient un candidat unique contre le candidat du parti au pouvoir. Cette stratégie a incontestablement permis de faire perdre au PiS sa majorité au Sénat. Il a remporté 48 sièges tandis que les trois principaux partis d'opposition obtenaient un nombre égal de sièges. Quatre sièges ont été remportés par des candidats indépendants, dont l'un d'entre eux s'est déclaré favorable au gouvernement. De ce fait, la majorité au Sénat dépend donc des trois autres sénateurs indépendants. Si les pouvoirs du Sénat sont plus restreints que ceux du Sejm, ce dernier pouvant passer outre les décisions du Sénat à la majorité absolue, la perte de la majorité au Sénat ne permettrait pas au PiS de faire adopter des lois aussi facilement qu'au cours des quatre dernières années. En outre, le Sénat participe à la nomination des représentants de plusieurs institutions et organes de réglementation importants, ce qui compliquerait les efforts à déployer par le PiS pour atteindre son objectif de mainmise sur le cadre institutionnel polonais.

22. Le 21 octobre 2019, le PiS a demandé un recomptage des voix des élections sénatoriales dans six circonscriptions dont il contestait les résultats très serrés et dans lesquelles il y avait eu, selon lui, un nombre élevé de bulletins nuls. Le lendemain, pour diverses raisons, l'opposition a demandé un recomptage des résultats dans trois autres circonscriptions. Le parti au pouvoir étant privé de la majorité au Sénat à une voix près, les demandes de recomptage ont été largement perçues comme une tentative de remise en question des résultats électoraux par l'intermédiaire des tribunaux. Ces demandes sont soumises à la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, qui est chargée de statuer sur les recours relatifs aux élections. Comme nous le mentionnons plus loin dans ce rapport, il y a lieu de s'interroger sur l'indépendance de cette institution et sa vulnérabilité aux ingérences et aux pressions politiques. En conséquence, elle ne dispose pas de la confiance nécessaire de toutes les parties prenantes à titre d'arbitre impartiale dans les contestations électorales[31]. Le 24 octobre 2019, nous avons donc fait une déclaration[32] appelant les autorités et la Cour suprême à faire preuve de la plus grande transparence et impartialité dans le traitement des appels. Le 13 novembre 2019, la Chambre spéciale de la Cour suprême a rejeté les 6 appels formés par le PiS. Parmi les recours formés par l'opposition, un a été rejeté, un autre a été jugé recevable et fondé, mais cela n'a pas changé le résultat des élections dans cette course. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'autre appel était encore à l'examen.

---

28. https://www.osce.org/odihr/elections/poland/435932?download=true.
29. Selon l'agence Reuters, le vice-ministre de la numérisation, Andrzej Andruszkiewicz, a tweeté après l'annonce des résultats des élections favorables au PiS: « Nous avons sauvé la Pologne... Il est temps d'achever la décommunisation. Il est temps de stopper le diktat LGBT ! »
30. Résultats des élections au Sejm (Anglais uniquement).
31. Voir également le paragraphe 86.
32. Communiqué de presse par les rapporteurs.

3. Réforme de la justice et du système judiciaire

23. Dans les sections suivantes, nous décrirons et analyserons les principaux éléments de la réforme du système judiciaire et de la justice mis en œuvre par les autorités polonaises depuis 2015. Dans cette section, nous examinerons également les développements directement liés à cette réforme, comme la tendance croissante à prendre des mesures disciplinaires contre les juges qui auraient prononcé des verdicts opposés aux intérêts des autorités, ainsi que la crise de contrôle de la Cour constitutionnelle qui est l'une des raisons de la proposition de résolution à l'origine de ce rapport.

24. Nous tenons à clarifier dès le départ un point relatif à notre analyse de ces réformes. À plusieurs reprises, nous avons entendu l'argument selon lequel certains aspects de cette réforme existeraient également dans d'autres pays, ce qui signifierait qu'ils sont donc automatiquement conformes aux normes européennes en matière d'État de droit. Toutefois, même si certaines dispositions de la nouvelle législation sont parfaitement identiques à celles d'autres pays, cela ne dispense pas de les analyser dans le contexte du corps législatif complet et selon la réalité du pays concerné. En outre, cela pourrait être perçu comme ce que le Président de la Commission de Venise qualifie à juste titre de « frankensteinisation de la législation », situation dans laquelle la législation serait fondée sur une combinaison de « mauvaises pratiques » en vigueur dans d'autres pays, ce qui, nous en sommes convaincus, n'a jamais été l'objectif de nos interlocuteurs en Pologne.

3.1. Réforme de la Cour constitutionnelle

25. Comme il a été dit précédemment, le fait que la majorité au pouvoir perçoive la Cour constitutionnelle comme un obstacle à son programme de réforme a été renforcé par le fait que l'ancienne majorité avait modifié la loi régissant la nomination des juges constitutionnels. Cette disposition avait permis à la majorité précédente de pourvoir les cinq postes de juges à la Cour constitutionnelle qui deviendraient vacants en 2015, y compris ceux, au nombre de deux, dont le mandat arrivait à terme après la tenue des élections. Pour les nouvelles autorités, l'ancienne majorité, sachant qu'elle ne serait plus aux commandes des institutions du pouvoir, a clairement voulu assurer ses arrières au Tribunal afin de protéger ses intérêts après les élections. Immédiatement après les élections, la nouvelle majorité a entrepris de remédier à cette situation inacceptable et de placer ses propres sympathisants à la Cour constitutionnelle, ce qui a provoqué rapidement une crise constitutionnelle qui a entravé le fonctionnement indépendant de cette institution.

26. Le Tribunal constitutionnel polonais se compose de 15 juges élus par le Sejm à la majorité simple pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Les mandats de trois juges expiraient le 6 novembre 2015 et les mandats de deux autres les 2 et 8 décembre 2015. Le 25 juin 2015, soit trois mois avant les élections législatives, le Sejm alors contrôlé par la précédente majorité conduite par la Plateforme civique (7^{e} législature) a adopté une loi relative au Tribunal constitutionnel qui permettait à la législature sortante du Sejm de pourvoir les postes de tous les juges constitutionnels dont les mandats devaient prendre fin en 2015. Par la suite, le 8 octobre 2015, juste avant les élections, le Sejm sortant a élu cinq nouveaux juges au Tribunal constitutionnel. Avant de prendre leur fonction, les juges nouvellement élus doivent prêter serment devant le Président, conformément à l'article 21 (1) de la loi relative au Tribunal constitutionnel. Le Président Duda, membre du Parti Droit et Justice, a toutefois refusé de recevoir le serment des cinq juges nouvellement élus.

27. La loi relative au Tribunal constitutionnel (adoptée le 25 juin 2015) a été contestée devant le Tribunal constitutionnel par un groupe de députés du Sejm. Le 3 décembre 2015, le Tribunal constitutionnel a jugé l'article 137 de cette loi inconstitutionnel dans la mesure où il permettait à l'ancien Sejm d'élire deux juges dont les mandats n'arriveraient à échéance qu'après la première session du Sejm nouvellement constitué, soit en décembre 2015. L'élection par l'ancien Sejm des trois juges dont les mandats expiraient le 6 novembre a été jugée constitutionnelle. Le Tribunal a également considéré qu'en vertu de l'article 21 (1), le Président est tenu d'accepter le serment des nouveaux juges élus et que toute autre interprétation de cette disposition serait contraire à la Constitution.

28. Le 19 novembre et le 22 décembre 2015, le Sejm a adopté une série d'amendements controversés à la loi relative au Tribunal constitutionnel dont l'effet cumulé visait, comme l'a également indiqué la Commission de Venise dans son avis sur ces amendements[33], à rendre impossible le fonctionnement du Tribunal constitutionnel dans sa composition légale, bien que politiquement contestable. En outre, le 25 novembre, le Sejm a adopté une résolution qui annulait les cinq nominations des juges au Tribunal constitutionnel du 8 octobre 2015 et qui en nommait cinq autres, dont le Président Duda a entendu la prestation de serment dans la nuit, à 1h30 du matin (!)

33. CDL-AD(2016)001.

29. Un recours contre ces deux séries d'amendements a été déposé devant la Cour constitutionnelle, qui a rendu ses décisions les 9 décembre 2015 et 9 mars 2016 et a déclaré les amendements du 19 novembre et du 22 décembre en grande partie inconstitutionnels. Le 19 décembre 2015, elle a également jugé que le Sejm ne pouvait nommer que deux juges le 25 novembre et non pas cinq, trois juges ayant été élus constitutionnellement par le Sejm précédent.

30. En vertu de l'article 190 de la Constitution, les arrêts du Tribunal constitutionnel sont obligatoires et définitifs, et doivent être publiés sans délai dans le journal officiel dans lequel le texte normatif initial a été publié. Dans les deux cas mentionnés au paragraphe précédent, le cabinet du Premier ministre a toutefois refusé de publier ces arrêts[34]. Nous tenons à indiquer que la non-publication des arrêts de la Cour constitutionnelle ou un retard délibéré et injustifié de la publication, constitue une violation de la Constitution polonaise et est contraire aux règles et normes internationales de l'État de droit.

31. Le 23 décembre 2015, le ministre des Affaires étrangères de la Pologne a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur les amendements à la loi relative à la Cour constitutionnelle. Dans son avis, adopté en session plénière en mars 2016[35], la Commission de Venise soulignait notamment que, dans une démocratie fondée sur l'État de droit, les autorités ont l'obligation d'exécuter intégralement les décisions des tribunaux et en particulier de la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise a donc appelé les autorités polonaises à respecter leurs obligations internationales en matière de démocratie et d'État de droit et à publier et respecter les décisions de la Cour constitutionnelle.

32. Le 22 juillet 2016, le Sejm a adopté une nouvelle loi relative à la Cour constitutionnelle. Le 11 août 2016, le Tribunal constitutionnel a rendu un arrêt concluant à l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi et les a annulées. Cet arrêt n'a pas été publié par les autorités. À la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a adopté un avis sur la Loi relative au Tribunal constitutionnel, lors de sa session plénière des 14 et 15 octobre 2016[36].

33. Dans son avis, la Commission de Venise a accueilli favorablement le fait qu'il ait été tenu compte de certaines recommandations formulées sur les amendements du mois de décembre. Elle a cependant conclu qu'il était regrettable que de nombreuses autres questions importantes ne soient pas prises en compte.

34. La nouvelle loi ramène le quorum de la formation plénière de 13 à 11 juges[37] et supprime la majorité qualifiée des deux tiers pour les décisions, autant d'éléments qui, conjugués, constituent de sérieux obstacles au bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, elle prévoit toujours que trois juges peuvent renvoyer une affaire devant la formation plénière. Selon ces dispositions, le Président de la Cour peut décider du caractère particulièrement complexe d'une affaire, ce qui implique qu'une affaire soit examinée en formation plénière, sans possibilité pour les juges de rejeter une telle demande. Ces dispositions sont problématiques et violent la constitution polonaise[38]. Comme le fait remarquer la Commission de Venise dans son avis, « dès lors que les autres juges n'ont pas la possibilité de rejeter une demande de renvoi, il existe un risque de politisation du fonctionnement du Tribunal [constitutionnel] et d'entrave à son efficacité[39] ».

35. Il est encourageant de constater que la nouvelle loi supprime la disposition très critiquée conférant au Président polonais ou au ministre de la Justice la faculté d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre des juges constitutionnels.

36. Par ailleurs, en vertu de la loi, le président du Tribunal est choisi par le Président de la République parmi trois candidats proposés par l'Assemblée générale des juges, chaque juge n'ayant qu'une seule voix. Concrètement, cela signifie qu'un groupe de trois juges peut présenter un candidat. Le Président polonais jouit d'un pouvoir discrétionnaire considérable dans la procédure de nomination et un président du Tribunal peut être nommé sans avoir le soutien de la majorité des juges. En outre, la loi dispose que la présence du Procureur général est obligatoire dans toutes les affaires examinées en formation plénière. En son absence, l'affaire en question ne peut pas être examinée, le Procureur général peut donc bloquer la procédure en ne paraissant pas à l'audience. Il convient de faire observer à ce propos que, selon la législation polonaise, la fonction de procureur général est exercée par le ministre de la Justice (voir ci-après). Compte tenu du fait que

---

34. Pour une analyse détaillée de ces amendements, voir la note d'information publiée après la visite d'information à Varsovie du 3 au 5 avril 2017. Les arrêts ont été finalement publiés le 5 juin 2018, non pas sous la forme d'arrêts « wyroki », mais à titre de conclusions « rozstrzygnięcia ».
35. CDL- AD(2016)001.
36. CDL- AD(2016)026.
37. Ce quorum reste beaucoup plus élevé que dans la plupart des pays européens, mais il est suffisamment bas pour ne pas mettre en péril le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et son efficacité.
38. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 août 2016.
39. CDL-AD(2016), par.36.

les affaires complexes et les affaires de contrôle a priori des projets de loi doivent être examinées en formation plénière, cela autorise théoriquement le ministre de la Justice, en qualité de procureur général, à bloquer l'examen d'une loi élaborée par son ministère. La possibilité pour le Tribunal d'examiner des affaires en cas d'absence répétée du Procureur général et/ou de remplacement de ce dernier par un procureur adjoint doit être autorisée par la loi.

37. La nouvelle loi introduit toute une série d'exceptions à la règle selon laquelle les affaires doivent être examinées dans l'ordre chronologique de leur enregistrement, et confère au Président du Tribunal le droit de modifier l'ordre des affaires dans des circonstances exceptionnelles pour protéger les libertés individuelles des citoyens, la sécurité nationale ou l'ordre constitutionnel. Bien que cette amélioration par rapport à la loi précédente soit encourageante, il devrait appartenir au Tribunal de décider lui-même de l'ordre des affaires à examiner. Un recours contre cette disposition a été déposé devant la Cour constitutionnelle, qui l'a jugée contraire au principe de la séparation des pouvoirs et donc inconstitutionnelle.

38. En vertu de la nouvelle loi, le président du Tribunal « demande » la publication des arrêts au journal officiel pour qu'ils puissent entrer en vigueur – il ne l'« ordonne » plus, comme c'était le cas dans la loi précédente. La différence a son importance alors que les autorités ont refusé de publier les décisions de la Cour constitutionnelle lorsqu'elles n'étaient pas de leur goût. Comme cela a été mentionné, la possibilité de refuser arbitrairement la publication d'une décision est contraire aux obligations de la Pologne en matière de prééminence du droit. Cette disposition devrait donc être modifiée.

39. Le 16 août 2016, le gouvernement a publié 21 arrêts de la Cour constitutionnelle, mais pas les décisions des 9 mars et 11 août 2016. Le 5 juin 2018, à la suite d'une loi du Parlement, le gouvernement a publié les trois derniers arrêts de la Cour jusqu'alors jamais publiés. Ces arrêts ont été finalement publiés non pas sous la forme d'arrêt « wyroki » comme requis par la loi, mais à titre de conclusions « rozstrzygnięcia ». Ils étaient accompagnés d'une note stipulant que, selon les autorités, ces décisions avaient été prises illégalement et qu'elles n'étaient donc pas reconnues. À notre avis, l'idée qu'un parlement puisse décider de publier et d'appliquer ou non les décisions de la Cour constitutionnelle est inacceptable. Il est également révoltant et contraire aux principes mêmes de l'État de droit que les autorités contestent la légalité des décisions individuelles des tribunaux et décident arbitrairement de les exécuter ou non.

40. Il convient de noter que de nombreuses dispositions de la Loi relative à la Cour constitutionnelle que la Commission de Venise a jugées non conformes aux normes européennes, ont été en réalité annulées par une décision de la Cour constitutionnelle du 11 août 2016. Le fait de ne pas publier ni exécuter les décisions de la Cour constitutionnelle n'en est que plus déplorable.

41. Le mandat du Président de la Cour constitutionnelle a pris fin le 19 décembre 2016. À la suite d'une procédure controversée et douteuse sur le plan juridique[40], le 21 décembre 2016, l'un des nouveaux juges nommés, qui est considéré comme favorable aux nouvelles autorités, a été nommé Président du tribunal par le Président de la Pologne.

42. Il nous est apparu clairement lors de notre visite que la crise constitutionnelle résultant des développements relatifs à la Cour constitutionnelle, n'est pas encore réglée. Elle aura un impact durable sur le système juridique et le respect de l'État de droit en Pologne. La Cour constitutionnelle semble être fermement contrôlée par les autorités au pouvoir et cela la rend impuissante en tant qu'arbitre impartial et indépendant de la constitutionnalité et de l'État de droit en Pologne. En outre, l'exécution sélective et arbitraire des décisions de la Cour constitutionnelle par les autorités viole l'un des grands principes de l'État de droit et établit un dangereux précédent, notamment pour les futurs gouvernements.

43. L'un des problèmes majeurs tient au fait que la question de la composition du Tribunal n'a pas encore été résolue. De ce fait, trois juges dont la nomination, le 2 décembre, a été déclarée illégale sur décision de la Cour constitutionnelle, participent aux travaux de ce même Tribunal, ce qui soulève des questions quant à la légalité des arrêts auxquels ces juges ont participé et porte atteinte au principe de la sécurité juridique. La requête *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Pologne*[41], communiquée par les autorités polonaises le 2 septembre 2019, montre clairement l'étendue du problème. Dans cette requête, la société requérante allègue que la composition du comité de cinq juges de la Cour constitutionnelle qui a examiné son affaire viole ses droits (droits à un procès équitable) en vertu de l'article 6, § 1, et ajoute « en particulier, que le juge M.M. a été élu par le Sejm (chambre basse du Parlement) alors que le poste avait déjà été attribué à un autre juge qui avait

40. Les trois juges dont la nomination en décembre 2015 a été jugée inconstitutionnelle – et, par conséquent, illégale – par la Cour constitutionnelle ont notamment été autorisés à participer et à voter à l'assemblée désignant le nouveau président du Tribunal.

41. Requête 4907/18.

été élu par le Sejm précédent »[42]. Nous réservons nos conclusions tant que le Tribunal n'a pas rendu sa décision dans cette affaire, mais l'impact potentiel sur le nombre d'affaires soumises au Tribunal est clair, et soutient notre argument selon lequel les réformes de la justice en Pologne ne peuvent pas être considérées comme relevant des affaires intérieures, mais ont un impact direct sur le système judiciaire international et les mécanismes de protection des droits de l'homme.

44. En vertu du droit constitutionnel polonais, les juges des tribunaux de droit commun peuvent statuer sur la constitutionnalité d'une loi dans des affaires individuelles, ce qui permet dans une certaine mesure de vérifier en permanence la constitutionnalité des lois et des décisions gouvernementales, quoique par des tribunaux de droit commun. L'importance de la Cour suprême en est renforcée en tant que plus haute juridiction d'appel, y compris pour l'uniformité du droit en relation avec les décisions sur la constitutionnalité des textes législatifs et des décisions gouvernementales contestés. Le gouvernement s'oppose fermement à la possibilité d'examen concret des actes législatifs par les tribunaux de droit commun et, d'après nos informations, le ministre de la Justice a menacé les juges de procédures disciplinaires s'ils tentaient d'appliquer la Constitution directement dans des affaires individuelles[43].

3.2. Réforme du ministère public

45. Le 24 décembre 2015, un groupe de membres individuels de la majorité au pouvoir a présenté un nouveau projet de loi sur le ministère public en Pologne. Cette loi étant présentée par des membres individuels et non pas par le gouvernement lui-même, un processus formel de consultation publique sur le projet de loi n'a pas été requis, ce qui est regrettable compte tenu de l'importance de cette loi et du sujet qu'elle aborde. Dans le cadre d'une procédure relativement accélérée, ne reflétant pas l'importance de son contenu, la loi a été adoptée par le Sejm en dernière lecture, le 28 janvier 2016, et par le Sénat, le 30 janvier 2016. Elle a été promulguée par le Président de la République le 12 février 2016 et est entrée en vigueur le 4 mars 2016.

46. À la suite du rétablissement de la démocratie en Pologne en 1989, le ministère public a perdu son indépendance[44] de droit antérieure et a été subordonné au pouvoir exécutif, en particulier au ministre de la Justice. Selon nos informations, cette situation a amené les ministres successifs de la Justice à intervenir de manière répétée et pour des motifs inavoués dans certaines affaires pénales, en violation des normes européennes[45]. La réforme majeure et attendue du ministère public en 2009 a changé cette situation et les fonctions de procureur général et de ministre de la Justice ont été clairement séparées. L'un des objectifs déclarés de cette séparation des fonctions consistait à exclure toute influence politique sur le ministère public et toute ingérence dans ce dernier. Cela a été également mis en évidence par la limitation à six ans du mandat non reconductible du procureur général et par les garanties juridiques mises en place pour préserver cette indépendance et cette protection contre toute « révocation abusive »[46].

47. Si la subordination du ministère public au pouvoir exécutif n'est pas en soi contraire aux normes européennes, on observe une tendance générale à un ministère public plus indépendant de l'exécutif. La réforme du ministère public polonais de 2009 est donc citée en exemple d'une tendance générale par la Commission de Venise dans son rapport de 2010 sur l'indépendance du système judiciaire[47]. Il est donc très difficile de comprendre pourquoi la Pologne s'écarte de cette évolutions générale en Europe, en particulier lorsque cela va clairement, comme nous l'indiquons dans la suite de ce rapport, à l'encontre de l'impartialité et de l'indépendance, réelles ou apparentes, du ministère public.

48. La nouvelle loi sur le ministère public annule donc totalement les amendements de 2009 et fusionne les fonctions de ministre de la Justice et de procureur général pour les confier à une seule personne, le ministre de la Justice. Le Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne (Ombudsman) a contesté la nouvelle loi devant la Cour constitutionnelle. La légalité du comité de juges de la Cour constitutionnelle qui a examiné cette affaire a été cependant remise en question, car il comprenait des juges nommés illégalement et l'Ombudsman a donc décidé de retirer sa requête. Compte tenu des inquiétudes suscitées par cette loi, notamment en ce qui concerne l'indépendance du système judiciaire, question également soulevée dans le cadre de l'adoption de la nouvelle loi sur les tribunaux de droit commun (voir ci-après) et le risque de

42. Communiqué de presse de la Cour européenne des droits de l'homme, CEDH 304 (2019), 11 septembre 2019.
43. Pawel Filipek: *«Challenges to the rule of law in the European Union, the distressing case of Poland»*, par. 4-6.
44. Le lien de fait entre le ministère public et le pouvoir exécutif pendant le régime communiste ne fait aucun doute pour nous.
45. CLD-AD(2017)028, par. 8.
46. CLD-AD(2017)028, par. 11-12.
47. CLD-AD(2010)040.

politisation du ministère public, la commission de suivi a décidé, le 27 avril 2017, de demander un avis sur la Loi relative au ministère public, telle que modifiée. La Commission de Venise a ensuite adopté cet avis[48] sur la loi lors de sa session plénière des 8 et 9 décembre 2017.

49. Comme nous l'avons indiqué, l'aspect le plus controversé de la nouvelle loi relative au ministère public est la fusion de la fonction de procureur général et de la fonction de ministre de la Justice. Selon les autorités, cette fusion est une tradition juridique en Pologne et renforce l'obligation de rendre compte et l'efficacité du ministère public. D'après les autorités, dans la réalité, l'indépendance du ministère public conférée par les amendements de 2009 n'était en réalité qu'illusion et ne se traduisait pas dans les faits. Selon elles, la nouvelle loi ne fait qu'entériner une situation de fait. Les autorités polonaises ont également affirmé que d'autres États membres du Conseil de l'Europe ont également mis en place des systèmes similaires de subordination du ministère public. Cette affirmation n'est cependant pas recevable. Si la subordination du ministère public à l'exécutif n'est pas en soi contraire aux normes européennes et si ce type de subordination a déjà été mis en place, sous diverses formes, dans quelques États membres du Conseil de l'Europe, le système polonais est unique dans la mesure où il fusionne totalement les deux fonctions et que le ministre de la Justice devient de droit et de fait le procureur général. Par ailleurs, dans les pays où le ministère public est subordonné à l'exécutif, des dispositions légales ont été adoptées afin d'interdire toute ingérence directe dans des affaires individuelles. De telles dispositions sont non seulement inexistantes en Pologne, mais la nouvelle loi relative au ministère public confère explicitement au ministre de la Justice de nouveaux pouvoirs précis qui lui permettent d'intervenir directement dans des affaires individuelles, en violation des normes européennes.

50. L'avis de la Commission de Venise, auquel nous renvoyons, donne une analyse plus approfondie de la loi. Nous souhaitons, dans ce rapport, aborder les questions les plus préoccupantes décrites dans l'avis de la Commission de Venise, qui sont sources de préoccupations relatives au respect du principe de prééminence du droit et au risque de politisation du ministère public.

51. En vertu de la nouvelle loi, le ministre de la Justice, un responsable politique, devient en qualité de procureur général, le chef du ministère public de la Pologne. Les protections importantes qui existaient auparavant afin de préserver l'indépendance fonctionnelle du ministère public et d'éviter sa politisation, notamment la limitation de la durée des mandats, des procédures strictes de révocation du procureur général et l'interdiction au procureur général d'exercer une fonction publique, sont donc devenues obsolètes, car le ministre de la Justice est un représentant politique qui doit rendre des comptes au Premier ministre, au Parlement et à son parti. En outre, la fusion des fonctions de procureur général et de ministre de la Justice semble aller à l'encontre de la Constitution polonaise, qui stipule qu'un procureur ne peut pas exercer le mandat de député[49]. Cela semble être confirmé par la loi relative au ministère public qui établit qu'un « procureur en fonction ne peut pas être affilié à un parti politique, ni participer à une quelconque activité politique »[50]. Il est clair que cela est incompatible avec la fusion des fonctions de procureur général et de ministre de la Justice, qui est actuellement aussi député au Sejm.

52. La nouvelle loi confère au procureur général, et par conséquent au ministre de la Justice, de vastes pouvoirs discrétionnaires permettant au ministre de la Justice d'intervenir directement dans les affaires. En vertu de la loi, les procureurs sont tenus d'appliquer les directives et ordres d'un procureur supérieur hiérarchiquement[51], ce dernier ayant le droit de modifier ou de révoquer une décision d'un procureur subordonné ou de prendre en charge directement la gestion d'une affaire[52]. En outre, le procureur général peut demander à ce que des organes dûment habilités engagent des activités opérationnelles et exploratoires, à condition que celles-ci soient directement pertinentes pour les procédures, et inspecter les matériels recueillis dans le cadre de ces activités. Ces dispositions donnent au ministre de la Justice un accès complet à tous les dossiers de poursuites constitués dans le pays et le pouvoir de donner des instructions directes à leur sujet[53]. Par ailleurs, les garanties mises en place pour préserver la transparence du fonctionnement du ministère public et protéger celui-ci contre toute influence politique font défaut ou sont très insuffisantes dans la nouvelle loi[54].

---

48. CDL-AD(2017)028.
49. Art. 103(2) de la Constitution polonaise.
50. Art. 97, par. 1 g de la Loi relative au ministère public.
51. Un procureur ne peut refuser les instructions de la hiérarchie que s'il se retire de l'affaire.
52. Il convient de noter à ce propos que conformément à l'article 13, paragraphe 2, «le procureur général est le supérieur des procureurs des parquets universels ».
53. CDL(2017)028, par. 51.
54. *Ibid.* par. 52.

53. Comme l'indique la Commission de Venise, conférer des pouvoirs étendus à un responsable politique qui occupe le poste de ministre de la Justice « crée un risque réel d'abus ». Lors de nos visites, nous avons entendu de nombreuses allégations, parfois crédibles, selon lesquelles des abus se seraient en effet produits. Quelle que soit la véracité de ces allégations, le simple fait que le ministère public soit exposé à un risque d'abus politique contre lequel la loi ne prévoit pas de garanties, met en péril l'État de droit en Pologne et suscite de graves inquiétudes. Le ministère public, et le système judiciaire en général, doivent être non seulement indépendants et impartiaux, mais aussi être perçus comme tels.

54. En outre, la loi confère des pouvoirs considérables au procureur général, et par conséquent au ministre de la Justice, dans le cadre de la nomination et de la promotion des procureurs ainsi que des actions disciplinaires prises à leur encontre (y compris la révocation)[55]. Les procureurs sont nommés par le procureur général, sur proposition du procureur national (substitut du procureur général qui est également un représentant politique). Si le procureur général peut solliciter l'avis d'un conseil de procureurs, il n'est pas tenu de le respecter. Par ailleurs, il peut, « dans des cas particulièrement justifiés », nommer le candidat proposé par le procureur national sans passer par un concours. Après la première nomination, aucun concours n'est prévu et les promotions sont décidées par la hiérarchie. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, le procureur général a notamment le droit d'inspecter les activités des juridictions disciplinaires (composées des procureurs subordonnés au procureur général), de réprouver les transgressions constatées, d'exiger des explications ainsi que la réparation des effets des transgressions.

55. La combinaison de ces pouvoirs confère au procureur un contrôle total sur les carrières des procureurs individuels et du service public en tant que tel. Le fait que le procureur national, qui est le substitut du procureur général, soit chargé au quotidien de la gestion du ministère public n'apaise pas nos inquiétudes à cet égard, car le procureur national est un élu politique qui est normalement nommé par la même majorité au pouvoir que celle dont dépend le ministre de la Justice. Par ailleurs, la loi confère explicitement de vastes pouvoirs discrétionnaires au ministre de la Justice, en qualité de Procureur général, pour intervenir dans des affaires individuelles.

56. Lors de notre visite, nous avons été informés qu'à la suite de l'adoption de la loi, 114 procureurs ont été déplacés du parquet général et des parquets régionaux vers des postes de rang inférieur. Il y avait apparemment parmi eux des procureurs qui avaient travaillé sur des dossiers sensibles impliquant l'intérêt de membres ou de sympathisants du parti au pouvoir. Dans le même temps, on assiste visiblement à une recrudescence de détachements ou de « procureurs délégués », un processus qui contourne les procédures de nomination et de transfert en vigueur. Par ailleurs, le parquet national et ses parquets régionaux sont, semble-t-il, composés principalement de détachements, ce qui laisse supposer que ces postes seraient « attribués » à titre de « récompenses ».

57. À ces préoccupations s'ajoutent les pouvoirs de révocation et de remplacement des présidents de juridiction que la Loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun (voir ci-après) confère au ministre de la Justice.

58. La concentration de tous ces pouvoirs (excessifs) entre les mains du ministre de la Justice expose le système aux abus, compromet l'indépendance de la justice et va à l'encontre du principe de respect de l'État de droit. Le simple fait que le ministère public soit exposé à un risque d'abus doit susciter de graves inquiétudes pour les autorités et les législateurs et il est nécessaire d'y remédier d'urgence dans la législation.

3.3. Réforme du Conseil national de la magistrature

59. Un volet majeur des réformes de la justice entreprises par les autorités polonaises concerne la réforme du Conseil national de la magistrature (CNM) qui – aux dires des autorités – n'était pas représentatif de l'ensemble du système judiciaire, était sujet au corporatisme judiciaire et agissait principalement dans son propre intérêt.

60. Selon la Constitution polonaise[56], le Conseil national de la magistrature, également connu sous son abréviation polonaise KRS, est un organe autonome du système judiciaire créé pour préserver l'indépendance de la justice. Il est notamment responsable du choix des candidats pour les tribunaux de première instance et d'appel ainsi que pour la Cour suprême[57]. En outre, il a le pouvoir d'introduire un recours contre des lois affectant les tribunaux et les juges devant le Tribunal constitutionnel et de formuler des avis sur les projets de loi concernant le système judiciaire.

---

55. *Ibid.* par. 81-92.
56. Article 186 de la Constitution polonaise.
57. Ces nominations sont ensuite soumises au Président de la République pour confirmation.

61. Selon l'article 187 de la Constitution polonaise, le KRS est composé de 25 membres, dont quinze sont élus parmi les juges. Par ailleurs, quatre membres sont élus par le Sejm parmi les députés, deux membres sont élus par le Sénat parmi les sénateurs et un membre doit être nommé par le Président de la République de la Pologne. Le Conseil dispose de trois membres de droit: le premier président de la Cour suprême, le président de la Haute Cour administrative et le ministre de la Justice.

62. La Constitution ne précise pas de quelle manière les 15 juges membres doivent être choisis, mais jusqu'en 2017, il était entendu que ces membres étaient des juges élus par leurs pairs, conformément aux recommandations des normes européennes[58].

63. En février 2017, le gouvernement a annoncé son plan de réforme du Conseil national de la magistrature. Les projets de loi initiaux portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature et d'autres lois polonaises proposaient notamment que les membres juges soient désormais élus par le Sejm (en plus de son propre quota constitutionnel). Le Conseil serait divisé en deux chambres: l'une composée de membres juges et l'autre de représentants politiques. Les deux chambres devraient s'entendre sur chaque nomination et les représentants politiques pourraient de facto s'opposer aux décisions prises par les membres magistrats. En outre, les amendements proposés précisaient que les mandats de tous les membres juges prendraient fin dans les 90 jours suivant l'adoption de la nouvelle loi.

64. Ces projets d'amendements ont fait l'objet de vives critiques de la part des parties prenantes nationales et internationales, qui craignaient un risque de politisation de la nomination des juges et d'anéantissement de l'indépendance de la justice. Les projets d'amendements ont été examinés par l'OSCE/BIDDH. Dans son avis, l'OSCE/BIDDH a noté que les amendements proposés auraient pour effet que « la législature et non le judiciaire désigne les 15 représentants des juges… » au Conseil national de la magistrature (KRS), permettant ainsi au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif d'exercer « une influence décisive sur la sélection des juges ». Par conséquent, selon l'avis de l'OSCE/BIDDH, les amendements proposés « suscitaient de graves préoccupations en ce qui concerne des principes démocratiques essentiels, en particulier la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice ». Il a conclu que s'ils étaient adoptés, « les amendements saperaient les fondements mêmes d'une société démocratique régie par l'État de droit ». Dans ce contexte, l'OSCE/BIDDH a recommandé aux autorités polonaises de revoir entièrement les amendements et de ne pas les adopter[59]. Mais malgré ces vives critiques, ces projets d'amendements ont été adoptés par le Parlement en juillet 2017. Le 24 juillet 2017, le Président de la République a opposé son veto à la loi relative au Conseil national de la magistrature et à la loi relative à la Cour suprême.

65. Le 26 septembre 2017, le Président a soumis deux nouveaux projets de loi: l'un sur le Conseil national de la magistrature et l'autre sur la Cour suprême. Si le projet proposé par le Président contenait quelques dispositions bienvenues pour remédier à certaines critiques formulées, sa version ne différait pas fondamentalement du projet de loi adopté par le parlement. Ce projet a donc fait l'objet de sévères critiques à l'intérieur comme à l'extérieur du pays[60]. Fait positif, la proposition présidentielle renonçait à la division du Conseil national de la magistrature en deux chambres et adoptait la majorité des trois cinquièmes pour l'élection des membres juges par le Sejm. Le maintien de l'élection des membres juges par le Sejm et non pas par leurs pairs est toutefois regrettable. À la suite de l'adoption de la Résolution 2188 (2017) intitulée « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe », le Président de l'Assemblée parlementaire a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature et sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême. L'avis concerne également la Loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun, adoptée par le Parlement polonais en juillet 2017. La Commission de Venise a adopté cet avis[61] sur les lois lors de sa session plénière des 8 et 9 décembre 2017. Les deux projets de loi ont cependant été adoptés, sans amendement, par le Sejm et le Sénat respectivement le 8 décembre 2017 et le 15 décembre 2017. Le 20 décembre 2017, soit cinq jours plus tard, le Président a promulgué les deux lois.

66. Dans son avis, la Commission de Venise souligne que, selon les normes européennes, les membres du Conseil national de la magistrature devraient être pour moitié au moins des juges élus par leurs pairs. Même avec l'adoption de la majorité des trois cinquièmes pour l'élection des membres par le Sejm, l'élection

---

58. Selon les normes européennes, au moins la moitié des membres des Conseils nationaux de la justice doivent être des juges élus par leurs pairs.
59. Avis, 8 mai 2017 (Anglais uniquement).
60. Voir CDL-AD(2017)031, par. 9. Le Rapporteur spécial des Nations-Unies a estimé que pris ensemble, le projet de loi sur le Conseil national de la magistrature proposé par le Président ainsi que le projet de loi sur la Cour suprême « menacent gravement l'indépendance de la justice polonaise et la séparation des pouvoirs ». L'OSCE/BIDDH y a vu un « grand pas en arrière pour ce qui est de l'indépendance de la justice en Pologne ».
61. CDL-AD(2017)031.

des membres juges s'écarte toujours des normes européennes, car «les membres juges ne sont pas élus par leurs pairs, mais reçoivent leur mandat du Parlement ». Sachant que six autres membres élus sont des parlementaires du Sénat ou du Sejm, cela signifie que « les candidats nommés par la classe politique » dominent au sein du Conseil[62], ce qui peut entraîner sa politisation. Le fait que le Sejm ne soit pas tenu de nommer les membres qui sont proposés par les juges eux-mêmes ne fait qu'aggraver la situation. En vertu de la loi, la candidature d'un juge peut être proposée par un groupe de 25 juges ou par 2 000 citoyens. Chaque groupe politique choisit alors librement neuf candidats parmi ces propositions qui seront ensuite présentées pour une élection au Sejm. À aucun moment, le Parlement n'est tenu de retenir un nombre minimal de candidats proposés par les juges eux-mêmes, ce qui est contraire aux normes et règles européennes.

67. Selon les autorités polonaises, l'une des raisons du changement de mode d'élection est que les juges des tribunaux d'instance sont sous-représentés au sein du Conseil national de la magistrature. Bien qu'il s'agisse d'un objectif légitime, nous sommes convenus avec la Commission de Venise qu'il existe des mécanismes nettement mieux adaptés pour garantir une meilleure représentation des juges des tribunaux d'instance au Conseil national de la magistrature, qui n'aille pas à l'encontre des normes et règles européennes[63].

68. Outre le changement de la procédure de nomination des membres juges au Conseil national de la magistrature, la loi a également prévu la révocation anticipée des mandats de tous les membres du Conseil national de la magistrature. Cette mesure répondait visiblement à l'arrêt de la Cour constitutionnelle concluant en particulier que les membres juges du Conseil national de la magistrature doivent tous avoir la même mandature. Selon l'avis d'autres interlocuteurs, le changement du système de nomination et la révocation anticipée du mandat de tous les membres juges actuels reviennent à une mainmise sur le Conseil en vue de le placer sous le contrôle strict des autorités. En outre, l'effet cumulé de ces deux changements menace l'indépendance et favorise la politisation de cette institution importante, ce qui, à son tour, compromet l'indépendance de la justice.

69. Dans ce contexte, il convient de noter que la Cour constitutionnelle a appelé tous les membres du Conseil national de la magistrature à avoir la même mandature. Dans la loi, il est question d'une « mandature commune », ce qui signifie que tous les membres commencent et terminent simultanément leur mandat. Nous savons que le bien-fondé de cette interprétation est remis en question. Par ailleurs, comme l'a fait observer la Commission de Venise, le principe d'une mandature commune à tous les membres prête à la critique, car cela nuit à la continuité institutionnelle du Conseil national de la magistrature[64].

70. À la suite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concernant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême, les juges qui ont été contraints de prendre leur retraite anticipée avant la décision de la CJUE ont présenté un recours pour départ forcé à la retraite devant la Cour suprême. La Cour suprême s'est cependant demandé si la Chambre de contrôle extraordinaire créée récemment pouvait être considérée comme indépendante. Elle a noté que les juges de la chambre du contrôle sont nommés par le Président sur proposition du Conseil national de la magistrature. Dans ce contexte, la Cour suprême a remarqué qu'il y a lieu de s'interroger sur l'indépendance du Conseil national de la magistrature, à la suite de sa récente réforme qui a abouti à la nomination de 15 membres juges désormais choisis par le Parlement. Compte tenu de ces éléments, la Cour suprême a décidé de soumettre cette question à la Cour de justice de l'Union européenne. Le 26 novembre 2018, la Cour a accepté la requête de la Cour suprême polonaise et a décidé d'examiner cette affaire dans le cadre de la procédure accélérée.

71. Le 27 juin 2019, dans ses conclusions sur cette question présentées devant la Cour, l'avocat général de l'Union européenne a considéré que le mode de nomination des membres du Conseil national de la magistrature compromettait l'indépendance des pouvoirs législatif et exécutif. De ce fait, il y a lieu de douter légitimement de l'indépendance de la chambre de contrôle de la Cour suprême. En conséquence, selon lui, la chambre de contrôlée créée récemment ne respecte pas les exigences d'indépendance de la justice établies par le droit de l'Union européenne[65]. À l'heure où ce rapport est rédigé, la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore rendu sa décision, mais nous notons qu'elle respecte généralement les conclusions de l'avocat général. Si cette question n'est pas réglée immédiatement, les répercussions sur le système judiciaire seraient désastreuses. Compte tenu des interrogations manifestes soulevées à propos de l'indépendance du Conseil national de la magistrature, nous ne pouvons qu'exhorter les autorités à repenser rapidement les réformes de cette institution importante.

---

62. *Ibid.*, par. 24.
63. *Ibid.* par. 27.
64. *Ibid.* par. 28-29.
65. Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse, 27 juin 2019.

3.4. Réforme des tribunaux de droit commun

72. La loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun a été modifiée par le Parlement polonais en mars et juillet 2017. Malgré les vives critiques suscitées par ces amendements dans le pays et dans le monde, le Président de la Pologne les a promulgués le 25 juillet 2017[66]. À la suite d'une procédure d'infraction engagée par l'Union européenne au motif que l'introduction d'un âge de départ à la retraite différent pour les femmes et les hommes magistrats constitue une violation de la législation anti-discrimination de l'Union européenne, le Parlement a adopté d'autres amendements à la loi. Ces amendements avaient pour but de remédier, comme le démontrera partiellement l'exposé ci-après, à certaines critiques formulées sur la loi.

73. Dans la version précédente de la loi, le ministre de la Justice disposait déjà de pouvoirs étendus, et excessifs à nos yeux[67], sur le système judiciaire polonais, notamment au regard de la nomination et de la révocation des présidents de juridictions, des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et de l'organisation interne des tribunaux. Ces pouvoirs et compétences, qui étaient déjà étendus, ont été considérablement renforcés par les amendements à la loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun.

74. À l'issue de son adoption, la loi autorisait une période transitoire de six mois au cours de laquelle le ministre de la Justice pouvait nommer et révoquer les présidents et vice-présidents de juridiction à son entière discrétion, sans possibilité de recours concernant ces décisions. Selon nos informations, plus de 160 présidents et vice-présidents de juridictions – soit 20 % de l'ensemble de ces postes – ont été révoqués et remplacés de manière arbitraire par le ministre. Même à l'issue de cette période, le ministre de la Justice a conservé un pouvoir discrétionnaire quasi total sur la nomination des présidents de juridiction. Comme l'ont mentionné la Commission de Venise et le CCJE, la magistrature doit avoir une influence sur ces nominations. Celle-ci devrait normalement s'exercer par l'intermédiaire du Conseil national de la magistrature. Néanmoins, après les changements apportés à la procédure de nomination (qui ne permet pas d'avoir une influence décisive sur la magistrature), les conditions ne suffisent plus à garantir que la nomination et le processus respectent les normes européennes.

75. À l'issue de la période de six mois, le ministre de la Justice doit justifier une révocation par des motifs fondés. Les motifs de révocation prévus par la loi sont cependant formulés de manière très vague et laissent un pouvoir discrétionnaire considérable au ministre. Les motifs légaux d'une révocation peuvent être les suivants: « une incapacité grave ou persistante à s'acquitter de ses fonctions officielles », « une gestion particulièrement inefficace » de la juridiction et « d'autres raisons [qui] rendent le maintien en fonction incompatible avec la bonne administration de la justice ». Depuis les amendements adoptés en avril 2018, le ministre doit demander l'avis du collège du tribunal dont le président ou vice-président est concerné par la révocation. En cas de refus du collège de donner son accord, il doit solliciter l'avis du Conseil national de la magistrature qui peut s'opposer au renvoi par l'adoption d'une décision à la majorité des deux tiers de ses membres[68]. Du point de vue de nos préoccupations relatives à la composition du Conseil national de la magistrature, nous nous demandons si l'obligation de majorité des deux tiers du Conseil national de la magistrature pour bloquer la révocation d'un président (vice-président) de juridiction constitue un garde-fou efficace contre un éventuel abus de pouvoir du ministre de la Justice. Il y a lieu également de s'inquiéter du fait qu'une décision de révocation d'un président (vice-président) de tribunal ne puisse pas faire l'objet d'un recours, ce qui semble incompatible avec les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Baka c. Hongrie*[69].

76. La Loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun a élargi et renforcé le rôle du ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Elle prévoit la possibilité pour le président d'une juridiction supérieure, ou le ministre de la Justice, de faire des reproches[70] au président/vice-président de la juridiction inférieure concernant sa mauvaise gestion présumée. Le président/vice-président de la juridiction inférieure peut saisir le ministre de la Justice qui a le dernier mot. Ces reproches peuvent entraîner une diminution de 50 % de l'indemnité de fonctions pendant une période maximale de six mois. En outre, les présidents de tribunaux doivent faire rapport tous les ans au ministre de la Justice. Si ces rapports ne posent pas de problèmes en soi, le ministre de la Justice peut s'en servir comme base pour réduire ou augmenter

66. Comme indiqué précédemment, le 24 juillet 2017, le Président a opposé son veto à deux autres lois controversées relatives à la Cour suprême et au Conseil national de la magistrature.
67. Pour consulter la liste de ces pouvoirs, voir CDL-AD(2017)031, par. 97-98.
68. Voir GRECO, Addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (article 34) (Greco-AdHocRep(2018)3) par. 44 et Pawel Filipek: «Challenges to the rule of law in the European Union, the distressing case of Poland», par. 2.4.1.
69. Requête n° 20261/12.
70. Par l'intermédiaire de ce qui est qualifié d'observations écrites.

une indemnité de fonctions. Ces décisions du ministre ne sont pas susceptibles de recours. Le recours à ces dispositifs disciplinaires indirects suscite des inquiétudes. Comme le mentionne la Commission de Venise, ils créent de facto une pyramide hiérarchique, dominée par le ministre de la Justice, qui est dangereuse pour l'indépendance tant interne qu'externe du pouvoir judiciaire[71]. Ces pouvoirs disciplinaires ne devraient pas être octroyés au ministre de la Justice et aux présidents de tribunaux à leur gré, en particulier sans possibilité de recours juridique par les personnes concernées.

77. Par ailleurs, la nouvelle loi renforce considérablement les pouvoirs du ministre de la Justice dans le cadre des procédures disciplinaires à l'encontre des juges, ce qui est source de préoccupation. Les juges des chambres de contrôle de première instance et des juridictions d'appel sont désormais sélectionnés par le ministre après consultation du Conseil national de la magistrature[72]. Comme nous l'avons indiqué dans une section précédente, le ministre peut nommer un responsable disciplinaire parmi les juges ou, en cas d'affaires pénales, parmi le ministère public. Le fait que le ministre de la Justice et le procureur général soient une seule et même personne, qui peut engager des procédures disciplinaires et intervenir dans ces dernières, aggrave la situation.

78. La Loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun initiale a abaissé l'âge de départ à la retraite des juges de 67 à 65 ans pour les hommes et à 60 pour les femmes. La Commission européenne a considéré que cette différence d'âge de départ à la retraite entre les femmes et les hommes était contraire à la législation anti-discrimination de l'Union européenne. Elle a donc introduit un recours en manquement et a porté l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne. En réponse, les amendements du 12 avril 2018 ont introduit le même âge de départ à la retraite pour les hommes et les femmes, fixé à 65 ans, mais les femmes peuvent partir à 60 ans, si elles en font la demande. L'application du nouvel âge de départ à la retraite a pris effet immédiatement sur les juges en exercice. Il est possible de prolonger la durée du mandat des juges jusqu'à l'âge de 70 ans, en cas de nécessité liée à la charge de travail du tribunal concerné. Au départ, il s'agissait d'une prérogative du ministre de la Justice, mais depuis les amendements du 12 avril 2018, c'est le Conseil national de la magistrature qui prend la décision de poursuite de l'activité après l'âge de départ à la retraite. Le GRECO a signalé qu'en mai 2018, malgré les 600 postes de magistrats vacants, seules 32 prolongations de contrat ont été accordées sur les 130 demandes[73].

79. Le 5 novembre 2019, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt[74] concernant l'abaissement de l'âge de la retraite des juges et magistrats du parquet des juridictions ordinaires. Dans son arrêt, la Cour a jugé que l'instauration par la Pologne d'un âge de départ à la retraite différent pour les femmes et les hommes appartenant à la magistrature, et d'autre part, l'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun, tout en conférant au ministre de la Justice le pouvoir de prolonger la période d'activité de ces juges, constituent un manquement au droit de l'Union européenne. Selon la Cour, l'effet conjugué de l'abaissement de l'âge du départ à la retraite et du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre de la Justice d'autoriser la poursuite de l'exercice des fonctions des juges viole le principe d'inamovibilité des juges. À la suite de cet arrêt, les autorités polonaises ont affirmé que les amendements du 12 avril 2018 tiennent déjà compte des conclusions de cet arrêt. Il n'est cependant pas précisé de quelle manière cet arrêt affectera les 98 juges qui ont été contraints de partir à la retraite et dont la durée du mandat n'a pas été prolongée avant l'adoption des amendements du 12 avril 2018.

80. Il est encourageant de constater que la nouvelle loi a introduit l'attribution aléatoire des affaires aux juges. Toutefois, d'après les règles de procédure des tribunaux de droit commun[75], le ministre de la Justice conserve des compétences considérables dans l'attribution des affaires[76]. Les présidents de juridiction restent habilités à modifier la composition des collèges, y compris à remplacer un juge saisi d'une affaire par un autre juge dans l'intérêt de l'efficacité de la procédure[77].

81. Nous tenons à souligner que plusieurs faiblesses mentionnées ci-dessus étaient déjà présentes dans la loi avant qu'elle ne soit amendée par le Parlement actuel. Les amendements adoptés en 2017 et 2018 ont non seulement été incapables de pallier (totalement) ces insuffisances, mais les ont aussi – nettement – aggravées dans certains cas.

---

71. CDL-AD(2017)031, par. 110 -117.
72. Voir notre analyse de l'impact de la nouvelle loi relative au Conseil national de la magistrature sur l'indépendance de cette institution importante.
73. GRECO, rapport ad hoc sur la Pologne, 29 mars 2019.
74. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190134en.pdf.
75. Les règles de procédure des tribunaux de droit commun sont établies par le ministre de la Justice après consultation du Conseil national de la magistrature (article 41 de la Loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun).
76. CDL-AD(2017)031, par. 120.
77. *Ibid.*, par. 123.

3.5. Réforme de la Cour suprême

82. Comme indiqué ci-dessus, malgré de sévères critiques à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, le Sejm et le Sénat ont adopté, respectivement le 8 décembre 2017 et le 15 décembre 2017, la nouvelle loi sur la Cour suprême, proposée par le Président de la République. Le 20 décembre 2017, soit cinq jours plus tard, le Président a promulgué les deux lois. Les dispositions principales les plus sujettes à controverses comprennent la création de deux nouvelles chambres de la Cour suprême: l'une connaît des affaires disciplinaires concernant les juges de la Cour suprême, et l'autre des recours extraordinaires et des litiges électoraux et autres de droit public. La nouvelle loi prévoit que des membres non professionnels siègent dans ces deux chambres. En outre, elle abaisse l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême, y compris des magistrats en exercice, de 70 à 65 ans, mais laisse au Président de la République un large pouvoir discrétionnaire pour maintenir certains juges en fonction après l'âge de départ à la retraite.

83. La loi prévoit la création, à la Cour suprême, de deux nouvelles chambres qui ont des pouvoirs spéciaux les plaçant de facto au-dessus des autres chambres de la Cour. En vertu de cette loi, les arrêts de ces deux chambres seront rendus avec la participation de membres non professionnels[78], qui sont élus par le Sénat polonais pour une durée de quatre ans. La loi n'impose à ces membres non professionnels aucune exigence en matière de connaissances juridiques[79] et de formation – pas même une éducation secondaire. En outre, le Premier président de la Cour suprême est habilité à nommer à sa discrétion les membres non professionnels dans les collèges de juges statuant sur les affaires disciplinaires et les affaires de contrôle extraordinaire. La participation de membres non professionnels, telle qu'elle est prévue par la loi, est problématique. Les deux chambres traitent d'affaires très complexes sur le plan juridique et sensibles, et comme l'indique la Commission de Venise, l'introduction de membres non professionnels, sans connaissances juridiques, menace dangereusement l'efficacité et la qualité de la justice[80]. Les autres juges de ces chambres sont sélectionnés par le CNM dont l'indépendance est douteuse compte tenu de la procédure de nomination de ses propres membres[81]. Le mode de sélection des membres non professionnels par le Sénat, combiné à la sélection des juges par le CNM et au pouvoir discrétionnaire conféré au Premier président de la Cour suprême pour les nommer dans les différents collèges, expose les procédures à un risque d'abus politique. La référence à la justice sociale dans les dispositions relatives au contrôle extraordinaire (voir ci-après) ne fait que renforcer cette préoccupation. Lors de notre visite à Varsovie en septembre 2019, la Professeur Gersdorf, actuelle Première présidente de la Cour Suprême s'est dite sérieusement préoccupée par la création de la chambre des recours extraordinaires qui fonctionne de facto comme une cour au sein de la cour, dont les membres ne sont pas égaux aux autres juges de la Cour suprême. Leurs revenus plus élevés en témoignent.

84. La loi sur la Cour suprême introduit la possibilité de contrôle extraordinaire ou de recours extraordinaire pour réviser des décisions exécutoires d'autres tribunaux, y compris des autres chambres de la Cour suprême elle-même. Ces recours extraordinaires peuvent être formés par l'ombudsman et par le ministre de la Justice en qualité de procureur général. Tous deux disposent de pouvoirs discrétionnaires étendus concernant les motifs de recours extraordinaire[82], qui prévoient qu'une décision peut être annulée « dans l'intérêt de la justice sociale ». Si le principe de réouverture d'anciennes affaires dans des circonstances et selon des critères très précis ne pose pas de problème en soit, l'instrument prévu par la loi pour les recours extraordinaires suscite de graves inquiétudes, car il viole les principes de la sécurité juridique et de la chose jugée. Les délais extrêmement longs prévus pour former un tel recours ne font qu'aggraver les choses. Dans les procédures pénales, dans lesquelles l'annulation est au détriment de l'accusé, le recours doit être déposé dans les six mois suivant la date de décision définitive. Dans tous les autres litiges, le délai est de cinq ans et, à titre de mesure transitoire, pendant une période de trois ans après l'adoption de la loi, les recours pourront être formés pour rouvrir toute affaire réglée après le 17 octobre 1997. Qui plus est, les décisions de la Cour adoptées après la réouverture pourront aussi faire l'objet d'un contrôle extraordinaire. Comme le conclut la Commission de Venise à juste titre: « il n'y aura plus de décisions définitives dans la justice polonaise »[83]. Le système du « contrôle extraordinaire » que décrit le projet de loi «compromet la stabilité de l'ordre juridique polonais»[84], et devrait être abandonné.

---

78. En première instance, le collège sera composé de deux juges et d'un membre non professionnel, en seconde instance de trois juges et deux membres non professionnels.
79. Il semble que la loi exclue clairement que des professionnels du droit puissent devenir des membres non professionnels.
80. CDL-AD(2017)031, par. 64-70.
81. Voir également le paragraphe 107.
82. Comme le mentionne la Commission de Venise, « la loi ne met en place que très peu de restrictions au recours extraordinaire » CDL-AD(2017)031, par. 57.

85. Selon nos informations, à ce jour, seul l'Ombusdsman a fait usage de son droit de former un recours extraordinaire bien qu'il ait publiquement émis des réserves quant à la légalité de cette nouvelle procédure juridique. Interrogé sur cette contradiction, il nous a informés que le public lui avait adressé plus de 4 000 demandes de recours extraordinaires. Le fait de refuser catégoriquement d'employer ce mécanisme à sa disposition l'exposerait lui-même à des accusations d'abus de pouvoir. Par conséquent, s'il maintient ses réserves relatives au principe juridique du recours extraordinaire, il a déposé un petit nombre de recours, qu'il jugeait aptes à remédier éventuellement à de graves injustices sociales actuelles.

86. La nouvelle chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême est chargée de statuer sur tous les recours relatifs aux élections, y compris celles du Parlement européen. Comme nous l'avons mentionné précédemment[85], en raison du mode de nomination de ses membres, il y a lieu de s'interroger sur l'indépendance et l'impartialité de cette nouvelle chambre, qui est exposée aux ingérences et pressions politiques. Elle n'est donc pas perçue par toutes les parties prenantes comme un arbitre indépendant et impartial dans les litiges relatifs aux élections, ce qui est crucial dans un processus électoral démocratique. Compte tenu de son rôle dans les décisions de recours liés aux élections au Parlement européen, les interrogations relatives à son impartialité et son indépendance affectent donc potentiellement[86] tous les États membres de l'Union européenne.

87. Il existe, selon nous, un risque sérieux que l'introduction du recours extraordinaire en Pologne augmente considérablement le nombre de requêtes déposées contre la Pologne auprès de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Cette opinion était partagée par bon nombre de nos interlocuteurs à Varsovie. Cela renforce nos craintes qu'à la suite des réformes de la justice en Pologne, les organes juridiques européens comme la Cour européenne des droits de l'homme et la CJUE, deviennent de facto des juridictions de dernier ressort pour les citoyens polonais, ce qui est préoccupant.

88. L'un des aspects qui ont visiblement suscité de vives polémiques a trait à la disposition de la loi qui abaisse l'âge de départ à la retraite des membres de la Cour suprême de 70 à 65 ans. Cette disposition s'applique également avec effet rétroactif aux membres en exercice. Selon nos informations, elle a concerné 27 juges, dont le Premier président de la Cour suprême. Elle a donc été largement perçue comme une tentative ouverte des autorités pour nommer à la Cour suprême des sympathisants du parti et pour la placer sous le contrôle de la majorité au pouvoir. L'un des arguments avancés par les autorités pour justifier l'abaissement de l'âge de la retraite était la nécessité de supprimer l'héritage communiste de la Cour suprême. Dans l'introduction de ce rapport, nous avons déjà exprimé nos préoccupations concernant les aspects de la réforme s'apparentant à un processus de lustration. Nous ne les reprendrons pas ici. Nous tenons cependant à souligner qu'un principe fondamental de la lustration consiste à démontrer la culpabilité individuelle des personnes concernées par ce processus. L'abaissement de l'âge de la retraite de tous les juges pour éliminer quelques individus revient à infliger une sanction collective, en violation des normes du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, il convient de noter qu'un processus de lustration a été engagé en Pologne en 1990 et qu'à cette époque 80 % des juges de la Cour suprême ont été relevés de leurs fonctions. Le nouvel âge de départ à la retraite n'a, selon nos informations, concerné qu'un juge ayant exercé à l'époque communiste, ce qui conduit à s'interroger sur cet objectif annoncé[87].

89. À titre de mesure transitoire, la loi autorise les juges actuellement en fonction à la Cour suprême, qui ont atteint l'âge de 65 ans avant l'entrée en vigueur de la loi ou au plus tard le 3 juillet 2018, à demander au Président de la République une prolongation de leur mandat jusqu'à 70 ans. La loi laisse au Président tout pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser cette demande ou même s'abstenir. Dans ce dernier cas, le juge concerné part automatiquement à la retraite. Il n'existe aucune possibilité de recours juridique contre la décision du Président. Ces dispositions confèrent au Président de la République une influence excessive sur les juges qui atteignent l'âge de la retraite. À notre connaissance[88], avant le blocage de ces dispositions par des mesures temporaires prises par la CJUE, 12 juges de la Cour suprême ont demandé une prolongation de leur mandat. Sur ce nombre, le Président n'a accepté que cinq demandes[89].

---

83. CDL-AD(2017)031, par. 59, en outre, il semble aussi qu'un recours extraordinaire puisse être formé sans que les parties concernées le sachent ni même y consentent.
84. *Ibid.* par. 63.
85. Voir également le paragraphe 83.
86. Nous tenons à souligner qu'aucun recours n'a été formé contre le déroulement des élections européennes 2019 en Pologne.
87. Pawel Filipek: *«Challenges to the rule of law in the European Union, the distressing case of Poland»* par. 2.4.1.
88. *Ibid.*
89. Il convient de souligner que tous les départs forcés à la retraite ont été annulés et que les juges de la Cour suprême ont été rétablis dans leurs fonctions, à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 décembre 2018 (voir ci-dessous).

90. Comme indiqué, l'abaissement de l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême avec effet rétroactif a été controversé et décrié dans le pays et sur la scène internationale. La professeur Malgorzata Gersdorf, Première présidente de la Cour suprême, prenant note du fait que sa mandature est fixée par la Constitution et ne peut pas être modifiée par une législation ordinaire, a refusé toute idée de retraite anticipée et a continué à travailler. Le 3 octobre 2018, la Commission européenne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg d'un recours aux motifs qu'un départ contraint et anticipé à la retraite combiné au mécanisme discrétionnaire autorisant le Président de la Pologne à octroyer de manière sélective une prolongation de mandat, porte atteinte au principe de l'inamovibilité des juges. Selon la Commission, ces dispositions compromettent l'indépendance de la justice et enfreignent le droit de l'Union européenne. La Commission a demandé à la Cour d'ordonner aux autorités polonaises d'adopter les mesures provisoires suivantes: suspendre l'application des dispositions nationales relatives à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême ; s'assurer que les juges de la Cour suprême puissent conserver le même poste, tout en jouissant des mêmes droits et conditions d'exercice de leurs obligations ; s'abstenir d'adopter toute mesure visant à remplacer les juges de la Cour suprême concernés par l'abaissement avec effet rétroactif de l'âge de départ à la retraite. En attendant la décision finale de la Cour, sa vice-présidente a provisoirement fait droit à la demande de mesures provisoires de la Commission européenne. Cela a été confirmé le 17 décembre 2018 lorsque la Cour a décidé d'accorder toutes les mesures provisoires sollicitées et a ordonné à la Pologne de suspendre l'application des dispositions nationales relatives à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême[90].

91. Le 21 novembre 2018, à la suite de la notification des mesures provisoires, le Parlement polonais a adopté les modifications requises à la loi afin d'annuler les dispositions de la loi relatives à la retraite anticipée des juges de la Cour suprême. Cette loi a été promulguée par le Président Duda le 17 décembre 2018, après que la Cour a rendu sa décision.

92. Le 24 juin 2019, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu sa décision finale dans l'affaire C-619/18 de la Commission contre la Pologne concernant l'abaissement de l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême polonaise. Dans son arrêt[91], la Cour a constaté que l'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême n'est pas justifié par un objectif légitime et porte atteinte au principe d'inamovibilité des juges qui est inhérent à leur indépendance. En outre, elle a considéré que la procédure autorisant le Président à prolonger l'âge du départ à la retraite revêt un caractère discrétionnaire et pourrait entraîner des pressions extérieures et une influence sur les juges, également susceptibles de compromettre leur indépendance. La Cour a donc conclu que la législation polonaise relative à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite de juges de la Cour suprême est contraire au droit de l'Union européenne.

93. La Loi sur la Cour suprême dispose que le Président de la Pologne choisit le Premier président de la Cour suprême sur une liste de cinq candidats élus par l'Assemblée générale de la Cour suprême. Dans la loi antérieure, le Président ne choisissait qu'entre deux candidats proposés. La nouvelle loi confère donc au Président un pouvoir discrétionnaire considérablement renforcé. Elle octroie également de vastes pouvoirs discrétionnaires au Premier président de la Cour suprême, y compris à l'égard des procédures disciplinaires et de la composition des collèges. En outre, comme nous l'avons indiqué précédemment, le Premier président de la Cour suprême est habilité à nommer à sa discrétion les membres non professionnels dans les collèges de la chambre des affaires disciplinaires et de la chambre des recours extraordinaires. Si, de manière isolée, ces pouvoirs discrétionnaires ne posent pas de problème en soi, leur effet cumulé expose la Cour à un risque d'abus politique. Ce point est particulièrement préoccupant compte tenu des tentatives de politisation de la Cour auxquelles nous assistons actuellement.

3.6. Effets cumulés

94. Nous avons examiné les différentes parties et lois de la réforme judiciaire en Pologne dans des sections distinctes, mais il convient de garder à l'esprit qu'elles font partie d'une réforme globale et intégrée de la justice et du système judiciaire. Ces diverses lois et mesures sont élaborées et appliquées dans une optique de complémentarité et de renforcements mutuels. Il va donc de soi que les préoccupations exprimées à propos des différents volets de la réforme sont amplifiées et aggravées lorsqu'elles se conjuguent. Si les aspects individuels des différentes lois et politiques examinées suscitent déjà de graves préoccupations, leurs effets cumulés « placent le système judiciaire sous le contrôle direct de la majorité parlementaire et du Président de la République, ce qui est contraire au principe même de la séparation des pouvoirs »[92]. Ces lois exposent également le système judiciaire à des abus politiques et compromettent l'Etat de droit dans le pays.

---

90. Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse, 17 décembre 2018.
91. Cour de justice de l'union Européenne, communiqué de presse, 24 juin 2018.
92. CDL-AD(2017)031, par. 95.

Ces réformes ne peuvent pas avoir été guidées par cet objectif et cela est, selon nous, inacceptable. Il convient donc d'inviter instamment les autorités polonaises à résoudre rapidement toutes les questions soulevées dans ce rapport et dans ceux de la Commission de Venise et à mettre en œuvre les recommandations concernées.

4. Procédures disciplinaires à l'encontre des juges

95. Comme nous l'avons décrit dans les sections précédentes, l'objectif principal de la réforme entreprise après les élections législatives de 2015, a consisté à placer le pouvoir judiciaire sous le contrôle strict de la majorité au pouvoir. Dans ce contexte, il est extrêmement préoccupant de constater que des procédures disciplinaires et des campagnes de harcèlement ont été engagées contre les juges et procureurs perçus comme agissant à l'encontre des intérêts de la majorité au pouvoir ou ayant critiqué ouvertement les réformes. Cette inquiétude est d'autant plus vive depuis les récentes révélations selon lesquelles une campagne de harcèlement des juges aurait été orchestrée avec la participation de personnalités de premier plan du ministère de la Justice et du Conseil supérieur de la magistrature appartenant à la majorité actuelle au pouvoir. Nous reviendrons ci-après sur l'affaire Pieback[93].

96. Dans le cadre de notre examen des lois sur les tribunaux droit commun, la Cour suprême et le ministère public, nous avons déjà exprimé notre inquiétude quant au fait que le dispositif disciplinaire établi par ces lois à l'égard des juges et procureurs soit exposé à des abus politiques. En outre, comme nous l'avons souligné lors de l'examen de la Loi sur le Conseil national de la magistrature, après la nomination initiale d'un juge, les promotions et transferts (y compris ceux qui peuvent être considérés comme des rétrogradations de fait) sont une prérogative intégrale du ministre de la Justice. De même, comme nous l'avons exposé dans le cadre de la loi relative au ministère public, le ministre de la Justice, en qualité de procureur général, exerce un contrôle quasi total sur la carrière de chaque procureur.

97. Comme indiqué à la section consacrée à la réforme du ministère public, depuis l'adoption de la loi, au moins 114 procureurs ont été transférés vers d'autres postes dans le cadre de ce qui a été qualifié par plusieurs interlocuteurs de rétrogradations de nature politique. Le fait que plusieurs membres de Conseil national de la magistrature appartenant à l'association de procureurs « Lex Super Omnia » – qui défend les intérêts des procureurs individuels et qui a critiqué publiquement les réformes du ministère public – aient fait l'objet d'une enquête disciplinaire au motif d'une violation alléguée de la dignité de leur profession, donne un certain crédit à ces affirmations.

98. En vertu de la Constitution polonaise, les juges ne peuvent être affiliés à aucun parti politique ni exercer une activité incompatible avec le principe d'indépendance des tribunaux et des juges. Si les juges doivent s'abstenir de toute activité politique, la loi ne définit pas clairement ce qu'on entend par activité politique ni ce que recouvre le droit à la liberté d'expression[94]. Si nous approuvons l'interdiction d'activités en lien avec un parti politique pour les juges, il n'y a pas lieu pour autant d'interdire aux juges d'exprimer un avis sur le système juridique et les changements qui l'affecteraient directement.

99. Il est regrettable que des procédures disciplinaires aient été engagées à plusieurs reprises contre des juges qui ont émis des critiques sur les réformes judiciaires et leur effet sur l'indépendance de la justice. Ces procédures ont été visiblement motivées en premier lieu par ces critiques. Il est encore plus inquiétant que les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges aient porté sur des décisions qu'ils ont prises lorsqu'ils ont statué sur des affaires[95]. Dans ce contexte, il y a lieu de se préoccuper en particulier des procédures disciplinaires engagées pour « abus de pouvoir judiciaire » à l'encontre de juges, notamment sept juges de la Cour suprême, qui ont utilisé le droit qui leur est conféré par la loi pour solliciter un arrêt préjudiciel

93. Après la démission de l'ancien vice-ministre de la Justice qui est accusé d'avoir orchestré une campagne de dénigrement à l'encontre de plusieurs juges. Après ces accusations, qu'il a niées et considère comme fabriquées contre lui, il a démissionné de son poste de vice-ministre de la Justice.

94. Procédures disciplinaires à l'encontre des juges et procureurs, Fondation Helsinki des droits de l'homme, février 2019.

95. Il n'est pas possible de faire état de toutes les affaires individuelles dans le cadre du présent rapport. Pour obtenir des informations complémentaires sur certaines de ces affaires, veuillez consulter, par exemple: « Procédures disciplinaires à l'encontre des juges et procureurs (anglais uniquement), Fondation Helsinki des droits de l'homme, février 2019, ou «A country that punishes – Pressure and repression of Polish judges and prosecutors» (Anglais uniquement) – Justice Defence committee (KOS), février 2019. Voir également Amnesty International, «Poland: Free Courts, Free People (anglais uniquement), juillet 2019.

de la Cour de justice de l'Union européenne sur la conformité des dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire des juges au droit de l'Union européenne[96]. On ne peut que déplorer que la liste de ces affaires soit longue, comme l'attestent plusieurs rapports bien informés.

100. Fait particulièrement inquiétant, après que les procureurs et juges ont été informés par les juges inspecteurs qu'une enquête disciplinaire est ouverte à leur encontre, ces enquêtes se prolongent souvent indéfiniment sans qu'aucune accusation disciplinaire formelle ne soit portée devant les chambres de contrôle concernées. Cela place les juges et procureurs concernés dans une situation de vide juridique précaire, dans laquelle ils font l'objet d'une enquête sans être en mesure de se défendre contre les violations présumées qui l'ont déclenchée. Le Président du Conseil national de la magistrature nous a informés qu'au cours des 18 derniers mois, 1 174 enquêtes disciplinaires ont été engagées[97]. Elles n'ont donné lieu à l'ouverture d'affaires disciplinaires que dans 71 cas. Sur ce nombre, 34 ont été portées devant la Cour, tandis que les autres ont été classées sans suite. Sur les 34 affaires portées devant les tribunaux disciplinaires, 19 ont été jugées (en première ou seconde instance). Dans les cas où le tribunal a constaté une violation des règles disciplinaires, la sanction la plus fréquente a été une réprimande officielle ou une notification dans le dossier de la personne concernée. Le nombre très élevé d'enquêtes disciplinaires ouvertes associé au nombre très restreint d'affaires disciplinaires qui en ont résulté suscite de sérieuses interrogations sur les raisons sous-jacentes de ces enquêtes et les motifs et arguments qui les ont déclenchées. Indépendamment du faible nombre d'affaires disciplinaires effectivement engagées, le nombre élevé d'enquêtes entreprises par des inspecteurs disciplinaires qui relèvent directement du ministre de la Justice, et le délai nécessaire à la clôture de ces enquêtes – si tant est qu'elles soient closes – exerce manifestement un effet paralysant sur les juges et affecte leur indépendance.

101. À l'instar des propos entendus auprès de l'association des procureurs, certains représentants des associations de juges Iustitia et Themis et des membres du collège de l'Association du Barreau polonais, qui assistent les juges soumis à des procédures disciplinaires nous ont informés qu'ils avaient presque tous fait l'objet d'une enquête disciplinaire. Selon nos informations, l'enquête est souvent fondée sur des accusations vagues et subjectives comme le non-respect de la dignité de la profession juridique.

102. Outre les rapports concernant les procédures disciplinaires, nous avons également reçu plusieurs rapports relatifs à des affaires dans lesquelles le ministre de la Justice a utilisé ses vastes pouvoirs pour transférer des juges vers des postes qui peuvent être considérés de facto comme une rétrogradation ou autrement, pour prendre des décisions ayant un impact négatif sur la carrière des juges et des procureurs, supposés avoir critiqué les réformes de la justice ou statué dans des affaires particulières d'une manière défavorable aux autorités. Comme indiqué précédemment, l'examen de ces affaires individuelles dépasse le champ d'application de ce rapport, mais cette situation renforce nos craintes que ces dispositions sur les procédures disciplinaires ainsi que les pouvoirs excessifs du ministre de la Justice sur le système judiciaire et la justice soient exposés à des abus politiques.

103. Dans ce contexte, la représentation négative, voire la stigmatisation, du système judiciaire et des juges et procureurs par les représentants de haut rang des autorités et de la majorité au pouvoir ainsi que les médias publics, est préoccupante. Elle altère la confiance du public dans le système judiciaire, ce qui est contraire aux objectifs annoncés des réformes engagées par le gouvernement et peut avoir un effet paralysant sur les juges.

104. Le scandale politique qui a éclaté le 19 août a mis au premier plan la question des campagnes de dénigrement à des fins politiques et du harcèlement des juges et procureurs. Ce scandale a impliqué le vice-ministre de la Justice Lukasz Piebiak, qui était jusqu'alors l'un des principaux défenseurs de la réforme du système judiciaire. À cette date, le site d'information Onet a publié des échanges présumés sur WhatsApp et Facebook entre le vice-ministre de la Justice et une certaine « Emelia ». Plus tard, d'autres articles de journaux ont affirmé qu'Emelia était la femme d'un juge de haut rang étroitement lié au parti au pouvoir. Selon ces échanges, qui ont été largement diffusés sur Internet, Emelia se serait livrée à une campagne de dénigrement contre plusieurs juges, à la demande de M. Piebiak, qui aurait également orchestré la campagne et lui aurait communiqué des informations personnelles sur ces juges, notamment leurs adresses privées, ce qui constitue une grave violation des règlements sur la protection des données à caractère personnel. Outre M. Piebiak, deux autres juges détachés au ministère de la Justice ainsi que deux membres et un employé du Conseil national de la magistrature ont été identifiés comme étant impliqués dans cette campagne de

96. « A country that punishes – Pressure and repression of Polish judges and prosecutors » – Justice Defense committee (KOS), p. 10.

97. La Pologne compte environ 11 000 juges ; 1 174 procédures disciplinaires ont été engagées, ce qui signifie que près de 10 % d'entre eux font l'objet d'enquêtes disciplinaires, un chiffre qui semble très élevé, voire excessif.

dénigrement qui visait notamment le président de l'association de juges Iustitia. Selon Emelia, qui s'est exprimée lors d'entretiens ultérieurs, ses actions ou celles de ses complices auraient porté préjudice à la carrière et la vie privée d'au moins 20 juges ».

105. Bien qu'il nie ces accusations et affirme que les échanges de messages publiés ont été fabriqués, M. Piebiak a démissionné le 20 août 2019[98]. Le Président du Conseil national de la magistrature nous a informés que le Conseil, s'il condamne cette campagne de dénigrement, n'est pas parvenu à un accord sur la manière de régler la question des membres qui seraient impliqués dans ce qui ressemble à une « web-brigade » pour discréditer des membres de la justice. Pour préserver l'indépendance des membres du CNM, le seul moyen pour éliminer un membre en exercice consiste à le révoquer. Cela ne faisait nullement partie des compétences du CNM. Le président du Conseil national de la magistrature nous a cependant informés qu'usant de ses prérogatives de Président en matière de composition des commissions et groupes de travail du Conseil, il a destitué les deux membres de toute commission traitant des rémunérations ou d'autres questions de carrière, ainsi que des questions politiques pendant l'enquête sur ces affaires. La révélation de l'existence de cette « web-brigade » a déclenché un tollé au sein du gouvernement, le Premier ministre demandant officiellement une explication au ministre de la Justice. Ce dernier a nié toute implication dans cette affaire et a annoncé qu'il demandait au ministère public de lancer une enquête officielle.

106. Le premier vice-ministre de la Justice et les représentants ministériels que nous avons rencontrés ont insisté fermement sur le fait que si ces allégations étaient confirmées, cette campagne de dénigrement serait le fait d'individus et ne pourrait en aucune manière être imputée au ministère en tant qu'institution. Ces affirmations ont été, à leur tour, contestées par un certain nombre d'interlocuteurs qui ont fait observer que, dans certains messages échangés, M. Piebiak indiquait que « son patron » serait satisfait des résultats des activités d'Emilia. Même si elle n'a pas été orchestrée par le ministère – et malgré les allégations entendues, nous avons des informations concrètes indiquant que c'est le cas – il est clair que la campagne de dénigrement présumée a été organisée depuis le ministère, avec la participation de représentants de haut rang du ministère et du Conseil national de la magistrature, qui sont responsables des réformes de la justice et des carrières des juges et procureurs. Cette situation est à la fois déplorable et gravement préoccupante. Comme indiqué, le ministre de la Justice a annoncé que le ministère public a entamé une enquête sur ces allégations. Néanmoins, compte tenu du contrôle étroit exercé par le ministère de la Justice sur le ministère public, la confiance des parties prenantes et du public dans l'efficacité et l'impartialité de ces enquêtes est très faible, voire inexistante. Dans l'intérêt du ministère de la Justice et du ministère public polonais, nous appelons donc les autorités à établir, dans les meilleurs délais, mais au plus tard le 31 mars 2019, une commission d'enquête publique impartiale, dont la composition et le mandat seront conformes aux normes européennes établies dans le cadre de ce type d'enquêtes indépendantes.

107. Le régime disciplinaire des juges et procureurs inquiète de plus en plus les partenaires internationaux de la Pologne. Le 9 avril 2019, la Commission européenne a lancé une nouvelle procédure d'infraction contre la Pologne au motif que son régime disciplinaire porte atteinte à l'indépendance judiciaire des juges et n'apporte pas les « garanties nécessaires pour mettre les juges à l'abri de tout contrôle politique ». Dans sa décision, la Commission a indiqué en particulier que la loi polonaise permet de soumettre les juges à des procédures disciplinaires sur la base du contenu de leurs décisions judiciaires. En outre, la Commission a considéré que le régime disciplinaire « ne garantit pas l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, qui est composée exclusivement de juges sélectionnés par le Conseil national de la magistrature, lui-même nommé politiquement par le Parlement polonais (Sejm)[99]. Les autorités polonaises n'ayant pas répondu aux préoccupations de la Commission, cette dernière a décidé, le 10 octobre 2019, de former un recours contre la Pologne devant la Cour de justice de l'Union européenne. Compte tenu de l'incidence de cette question sur l'indépendance de la justice et l'État de droit en Pologne, la Commission a demandé une procédure accélérée. Le 19 novembre 2019, la CJUE a rendu son arrêt dans les affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, relatives à l'indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Dans cet arrêt, la CJUE a estimé que la manière dont cette chambre a été constituée et dont les membres ont été nommés a suscité des doutes légitimes, dans l'esprit des sujets de droit, quant à l'imperméabilité de cette juridiction aux facteurs extérieurs, notamment en ce qui concerne l'influence directe ou indirecte du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et sa neutralité à l'égard des intérêts qui lui sont présentés[100]. Bien que ne jugeant pas clairement que cette chambre disciplinaire spéciale de la Cour suprême n'ait pas l'indépendance requise, il a jugé que la Cour suprême devait examiner dans chaque cas individuel si cette chambre avait l'indépendance requise pour connaître de l'affaire considérée. Par conséquent, dans les affaires relevant du droit de l'Union – y compris les affaires relatives au départ à la retraite des juges de la Cour suprême -, la

98. Il a cependant été rétabli dans ses fonctions de juge, poste qu'il occupait avant d'être nommé vice-ministre.
99. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-6033_en.htm.
100. Cour de Justice de l'Union européenne, communiqué de presse n° 145/19.

CJUE a décidé de supprimer les dispositions de la législation nationale qui donnent compétence exclusive à la chambre spéciale pour entendre les affaires de retraite. Nous espérons que cet arrêt incitera les autorités polonaises à répondre aux préoccupations légitimes concernant l'indépendance de la chambre de discipline spéciale. C'est notamment le cas dans le contexte de plusieurs affaires pendantes devant la CJUE, dans lesquelles l'indépendance et l'impartialité de cet organe sont au cœur de celles-ci.

5. Questions diverses

108. Comme cela a été dit dans l'introduction, ce rapport est consacré aux réformes de la justice et du système judiciaire. Au cours de nos travaux, plusieurs autres réformes et développements portés à notre attention ont suscité quelques interrogations et préoccupations. Même si nous ne pouvons pas les examiner en détail dans ce rapport, ces développements méritent l'attention de la Commission de suivi et de l'Assemblée, y compris pour l'élaboration sans tarder du rapport d'examen périodique sur la Pologne qui traitera, entre autres, de ces questions. Nous tenons cependant à aborder brièvement dans ce rapport plusieurs points soulevés fréquemment.

5.1. Loi sur les rassemblements

109. En décembre 2016, le Sejm a adopté une série d'amendements à la loi sur les rassemblements qui prévoient notamment qu'un rassemblement peut être interdit s'il coïncide avec un rassemblement « cyclique », qui est défini comme un rassemblement organisé par un même organisateur au moins quatre fois par an ou chaque année depuis plus de trois ans. Dans le projet de loi, il avait été proposé initialement d'interdire toute manifestation en même temps que les rassemblements officiels organisés par les pouvoirs publics ou par l'Église. Cette disposition a toutefois été supprimée par le législateur durant la procédure d'adoption. Le 29 décembre 2016, le Président a renvoyé la loi devant le Tribunal constitutionnel pour avis sur sa constitutionnalité. Le 17 mars, le Tribunal a jugé que la loi était conforme aux dispositions de la Constitution et la loi a été promulguée par le Président Duda.

110. Lors de la première visite des rapporteurs en 2017, la loi et ses effets ont été examinés avec différentes parties prenantes. Il est apparu clairement que cette loi avait pour effet principal d'interdire que des contre-manifestations aient lieu dans un périmètre de 100 mètres autour des protestations auxquelles elles s'opposent. Si cela peut limiter les contre-manifestations en certaines occasions, nous relevons que d'autres États membres, sinon tous, ont adopté un cadre légal du maintien de l'ordre en vertu duquel les manifestations et les contre-manifestations se déroulent dans des espaces séparés.

111. À notre connaissance, aucun autre État membre n'a pris des dispositions similaires relatives aux rassemblements cycliques, mais cela ne signifie pas qu'elles vont à l'encontre des normes européennes, sauf si le statut de « rassemblement cyclique » s'applique uniquement à un groupe ou type restreint d'organisations ou de manifestations. Alors que, d'après nos informations, le statut cyclique devait initialement être réservé aux manifestations « historiques » ou « culturelles », les autorités nous ont informés que ce n'est pas le cas dans la pratique et qu'il n'existe aucune restriction. En conséquence, tant que l'octroi du statut cyclique aux manifestations ne fait pas l'objet de pratiques discriminatoires, ces dispositions ne suscitent pas d'inquiétude. En outre, après l'importance accordée initialement à ces dispositions, l'intérêt du public et des médias pour cette loi s'est atténué et, fort heureusement, les inquiétudes du départ ne se sont pas concrétisées.

5.2. Réforme des médias publics

112. La Pologne dispose d'un environnement médiatique pluraliste, bien développé, mais aussi très polarisé aux niveaux national et régional. Le paysage médiatique englobe un large éventail de médias de la presse écrite ainsi que les stations de radio et télévision. Comme dans de nombreux pays, les stations de télévision représentent une source d'information majeure en Pologne, la télévision du service public jouant un rôle important même si sa part de marché recule. Internet est devenu une source d'information de plus en plus importante, 75 % de la population disposant d'un accès à Internet[101]. Les médias privés sont contrôlés principalement par des investisseurs étrangers et des groupes de médias. Ils ont été une épine dans le pied, notamment des autorités qui ont appelé à la « repolonisation » du secteur des médias.

101. Freedom House, Pluralism under attack, the assault on press freedom in Poland, chapitre 2.1.

113. La Constitution polonaise garantit la liberté de la presse. Elle prévoit un Conseil national de la radiodiffusion, également connu sous son abréviation polonaise KRRiT, qui est « le gardien de la liberté d'expression, de l'exercice du droit à l'information, de l'intérêt public dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision ». Il comprend cinq membres nommés pour une durée de six ans: deux d'entre eux sont nommés par le Sejm, deux par le président de la Pologne et un par le Sénat. Jusqu'à l'adoption de la loi appelée « petite loi sur les médias » en 2016 (voir ci-après), le Conseil national de la radiodiffusion était chargé de nommer les membres du Conseil de surveillance et du Directoire des programmes de radiodiffusion et de télévision publics. Si les membres du KRITT ne peuvent pas être affiliés à un parti politique, ils n'en demeurent pas moins nommés par la classe politique et sont donc le reflet de la majorité politique au parlement.

114. Comme indiqué, le contexte médiatique général est pluraliste, mais demeure fortement polarisé, les différents organes de presse privés représentant les préférences politiques de leurs propriétaires. Il est regrettable que les organismes de radiodiffusion publics ne constituent pas un contrepoids impartial. À la suite de la procédure de nomination des membres du KRRiT décrite ci-dessus, la radiodiffusion publique a toujours penché en faveur du parti ou de la coalition qui a la majorité au parlement. Bien que plusieurs gouvernements antérieurs aux couleurs politiques différentes aient engagé des réformes du Conseil national de la radiodiffusion, aucune d'entre elles ne s'est attelée au parti pris politique du Conseil national de la radiodiffusion, en adoptant, par exemple, une composition véritablement technocratique.

115. Bien qu'ils soient favorables à la majorité au pouvoir qui les a nommés, les mandats du Conseil national de la radiodiffusion et des conseils de surveillance du radiodiffuseur public sont différents de ceux du Parlement. À la suite des élections de 2015, la nouvelle majorité au pouvoir s'est donc trouvée dans une situation dans laquelle le radiodiffuseur public lui était défavorable, et était perçu comme tel, ce qu'elle a jugé inacceptable.

116. Le 28 décembre 2015, la majorité au pouvoir a déposé la loi dite « petite loi sur les médias » au Parlement qui, malgré les critiques dans le pays et sur la scène internationale, l'a adoptée. L'objectif déclaré de cette loi était de rationaliser la structure des radiodiffuseurs publics, de toute évidence trop lourde[102]. Une disposition majeure de la loi prévoyait cependant que la nomination des membres du conseil de surveillance et du directoire des radios et télévisions publiques serait transférée du Conseil national de la radiodiffusion au ministère du Trésor et qu'il serait mis fin aux mandats de tous les membres en exercice de ces organes. La radiodiffusion du service public a ainsi été placée sous le contrôle strict des nouvelles autorités.

117. La petite loi sur les médias avait un caractère temporaire. Le 2 avril 2016, les autorités ont déposé trois nouvelles lois relatives aux médias de service public, dans le cadre d'un projet dit « grande loi sur les médias ». Ces projets de loi visaient à transformer la radio et la télévision du service public en médias nationaux tenus de relayer les opinions du Président, du Premier ministre et des présidents du Sejm et du Sénat. Ces lois ont ensuite été communiquées au Conseil de l'Europe pour avoir l'avis d'experts qui ont conclu qu'elles constituent un retour à la télévision et à la radio d'État[103].

118. Face au tollé soulevé dans l'opinion publique et aux critiques dans le pays et dans le monde contre ces trois projets de loi, les autorités ont décidé de les retirer du programme du parlement. En remplacement, une loi plus limitée a été adoptée. Elle confie la nomination des organes de direction et de surveillance des organismes de radiodiffusion publics non plus au ministère du Trésor, mais à un Conseil national des médias créé récemment. Le Conseil national des médias comprend cinq membres: le Sejm en nomme trois et le Président de la Pologne deux, sur la base des propositions des deux plus grands groupes politiques au Sejm. S'il est encourageant de constater que cela garantit la représentation du Conseil, cela ne règle pas la question de la politisation des organes de contrôle des médias et de leur subordination aux intérêts des partis politiques.

119. Il est regrettable que l'objectif principal de ces lois de réforme semble avoir été de transférer, à la nouvelle majorité au pouvoir, le contrôle exercé par les autorités précédentes sur la radio et la télévision du service public. Ces réformes n'ont pas réglé la question du caractère politisé et orienté des organismes de radiodiffusion du service public. C'est une occasion manquée. Les autorités doivent être invitées à remédier à cette faiblesse importante et à garantir l'impartialité et le professionnalisme véritables du système de radiodiffusion public polonais.

---

102. La plupart des associations et syndicats de journalistes rencontrés par notre délégation en 2017 ont reconnu que la structure du radiodiffuseur public était devenue surdimensionnée par rapport à ses besoins.

103. Conseil de l'Europe, DGI (2016)13, Avis des experts du Conseil de l'Europe, M. Jean-François Furnémont et Dr. Eve Salomon, sur les trois projets de loi relatifs aux médias de service public.

5.3. Société civile

120. En Pologne, la société civile est largement représentée et dynamique et elle comprend plus de 120 000 organisations de la société civile (OSC) différentes. Il est regrettable que le discours politique sur la société civile se soit durci et que le contexte dans lequel fonctionnent les OSC se détériore. Plusieurs interlocuteurs des OSC ont fait observer l'absence croissante de concertation et de dialogue entre les autorités et la société civile. Pour preuve, nombreux sont les textes législatifs présentés à titre de projets de loi d'initiative civique, qui ne sont pas soumis au processus de consultation normalement exigé pour les projets de loi du gouvernement.

121. Les autorités actuelles ont une vision claire de la société polonaise et des normes et valeurs qui, selon elles, définissent l'identité polonaise. Le renforcement et l'ancrage de cette identité et des normes et valeurs qui la constituent au sein de la société polonaise sont un objectif et une priorité clairement déclarés du PiS et de ses partenaires de la coalition. Il est regrettable que les OSC qui critiquent une politique quelconque des autorités ou ne partagent pas leur vision du monde soient de plus en plus souvent dépeintes comme la cinquième colonne de l'opposition actuelle. Il en résulte un environnement dans lequel le dialogue et la concertation entre les autorités et les OSC sont sélectifs et limités, et se fondent sur la proximité idéologique. Ce constat semble corroboré par le fait que les OSC idéologiquement proches des autorités et de leurs alliés ne partagent pas cette vision relative à la dégradation ou à la limitation de l'environnement de travail des OSC. Ce clivage est une source d'inquiétude, en particulier depuis que nous avons reçu des informations indiquant qu'il avait des répercussions sur la répartition du financement public entre les OSC.

122. En septembre 2017, le Parlement polonais a adopté la loi relative à «l'Institut national de la liberté – Centre pour le développement de la société civile», qui est notamment responsable de la répartition du financement public, y compris de l'attribution nationale des fonds de l'Union Européenne, aux ONG. Les ONG se sont plaintes d'être minoritaires au Conseil, qui est présidé par un membre du Conseil des ministres polonais, ce qui limite beaucoup leur influence dans le processus d'attribution.

123. La loi sur l'Institut de la mémoire nationale touche également la société civile et renforce certaines de nos préoccupations relatives à la volonté de la majorité au pouvoir d'instiller sa vision du monde et ses valeurs fondamentales dans la société polonaise. Cette loi instaure la responsabilité pénale pour toute déclaration impliquant la responsabilité de la Pologne et de la nation polonaise dans les crimes nazis. L'adoption de ce projet de loi a provoqué quelques remous dans le pays et à l'étranger. De toute évidence, ses dispositions constituent une entorse à la liberté d'expression et empêchent toute liberté de débat sur l'histoire récente de la Pologne. Ces développements ont également concerné le milieu universitaire. En janvier 2017, une exposition a ouvert ses portes au Musée de la Seconde Guerre mondiale à Gdansk. Selon nos informations, l'exposition a adopté, pour présenter les événements survenus entre 1939 et 1945, une approche inédite qui ne respectait pas la vision plus conventionnelle de l'histoire de la Pologne que privilégient les autorités actuelles. Cela a valu au directeur du musée d'être relevé de ses fonctions par le ministre de la Culture. Le nouveau directeur a alors profondément modifié l'exposition afin qu'elle soit conforme à la vision traditionaliste que prône la majorité au pouvoir[104].

5.4. Intolérance et discours de haine

124. Comme indiqué précédemment, le parti au pouvoir a une idée bien arrêtée de l'identité nationale polonaise et des valeurs et normes qui, à ses yeux, la sous-tendent. Il est regrettable que les discours publics des membres de la majorité présidentielle deviennent de moins en moins tolérants envers les individus et groupes qui ne se conforment pas à ces valeurs très rigides ou qui affichent des opinions divergentes sur son programme social. Ce discours intolérant a créé un climat laxiste et a favorisé un sentiment d'impunité chez ceux qui propagent des discours de haine – et même des actions violentes – à l'encontre des minorités et d'autres groupes vulnérables comme les personnes LGBTI qui sont décrites comme une menace pour l'identité polonaise[105].

125. Ce discours d'intolérance transparaît également dans le débat sur les droits des femmes, qui est devenu de plus en plus tendu et polarisé. Selon nos informations[106], les attaques contre les activistes et les organisations de défense des droits des femmes, qui voient leur financement réduit ou supprimé, se multiplient[107]. Dans ce contexte, dans son rapport sur sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019, la

104. https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/17/populist-rewriting-polish-history-museum-poland-gdansk?CMP=share_btn_link.
105. https://www.bbc.com/news/world-europe-49904849.
106. Human Rights Watch, Attack on Women's Rights in Poland (Anglais uniquement).
107. Voir également le paragraphe 121.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est déclarée préoccupée par le fait que l'arrêt du financement public central ait contraint les principales organisations de défense des droits des femmes à limiter leurs activités ces dernières années, et ait eu un impact négatif sur leur capacité à aider les victimes de violence domestique[108].

6. Conclusions

126. Depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition gouvernementale actuelle en 2015, les autorités polonaises se sont concentrées sur un programme de grande envergure, ambitieux et controversé de réforme du système judiciaire et de la justice. L'objectif de ces réformes consistait à remédier au mécontentement grandissant de la population polonaise à l'égard des faiblesses du système judiciaire polonais, principal cheval de bataille électoral du parti au pouvoir. Le second objectif déclaré par les autorités était de pallier l'absence de redevabilité et d'efficacité du système judiciaire polonais en raison de ses structures de gouvernance considérées comme corrompues, corporatistes et servant leurs propres intérêts. Par ailleurs, les nouvelles autorités au pouvoir considéraient le système judiciaire comme le bastion de leurs prédécesseurs, désormais dans l'opposition, qui risquaient de l'utiliser pour saboter et contrecarrer le programme de réforme des autorités nouvellement élues. Il est donc indéniable que, sous couvert d'une volonté de dépolitisation des institutions publiques, l'un des principaux objectifs du programme de réforme judiciaire consistait à placer les magistrats et le système judiciaire sous le contrôle strict de la nouvelle majorité au pouvoir.

127. Il est évident que la justice et le système judiciaire polonais ont été et sont encore confrontés à des problèmes et défis systémiques qui menacent l'État de droit, ayant trait en particulier à l'efficacité de l'administration de la justice – comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts contre la Pologne. Il est clairement établi que la poursuite des réformes du système judiciaire est nécessaire. En conséquence, l'importance et la priorité accordées par les autorités à la gestion de ces problèmes systémiques sont non seulement légitimes, mais elles doivent aussi être saluées. Par ailleurs, il est essentiel que les réformes mises en œuvre respectent pleinement les normes et valeurs européennes et renforcent effectivement l'indépendance de la justice et l'État de droit.

128. De même, tout système d'autonomie de la justice présente un risque intrinsèque de corporatisme et de défense de ses intérêts personnels, et le fait de remédier à cette vulnérabilité est un objectif de réforme légitime. Comme indiqué, ces réformes doivent être conformes aux normes et valeurs européennes et avoir pour objet d'améliorer l'autonomie judiciaire, en renforçant sa transparence et sa redevabilité, tout en respectant son indépendance. Il serait inacceptable qu'elles reviennent à placer le système judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif ou législatif ou, pire, sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir. Cela violerait le principe de la séparation des pouvoirs, mettrait un terme à l'indépendance de la justice et minerait l'État de droit.

129. Il est profondément regrettable que ces réformes de la justice et du système judiciaire en Pologne ne répondent pas à ces deux critères décisifs. Considérées ensemble ou individuellement, ces réformes violent de nombreux aspects des normes et valeurs européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance de la magistrature et à l'État de droit en Pologne. Ces réformes placent le système judiciaire sous le contrôle politique de l'exécutif et de la majorité au pouvoir et remettent en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par l'État de droit.

130. Les préoccupations relatives à l'indépendance de la justice et du système judiciaire polonais et au respect de la prééminence du droit par la Pologne affectent tous les États membres de l'Union européenne, car les tribunaux polonais sont responsables de la défense du droit de l'Union européenne dans le pays. Les questions relatives à l'indépendance du système judiciaire et au respect de l'État de droit ne sont donc pas considérées comme des questions intérieures pour la Pologne. Compte-tenu des développements observés en Pologne, les juges des autres pays de l'Union européenne et des États membres du Conseil de l'Europe devraient, lorsque cela est pertinent, vérifier dans les affaires pénales – y compris dans les mandats d'arrêt européens – ainsi que dans les affaires civiles, si une procédure judiciaire équitable, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être garantie aux défendeurs.

131. Sans minimiser pour autant d'autres préoccupations importantes soulevées par les réformes, nous tenons à souligner deux aspects qui, selon nous, sont particulièrement préoccupants: l'exposition du système judiciaire récemment réformé aux abus et manipulations politiques ; et la centralisation de pouvoirs excessifs

108. https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-poland-from-11-to-15-march-2019-by-dunja-mijato/168094d848 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la Pologne faisant suite à sa visite du pays en mars 2019 (Anglais uniquement).

sur le système judiciaire entre les mains du ministre de la Justice et, dans une moindre mesure, du Président de la Pologne. Si l'un des objectifs annoncés de la réforme était de dépolitiser les institutions publiques, ces deux mesures ont produit exactement l'effet contraire.

132. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la subordination du ministère public au ministre de la Justice en personne, et les pouvoirs excessifs qui lui ont été conférés en tant que procureur général, ont exposé le ministère public aux abus et à la politisation. À cela s'ajoutent les pouvoirs excessifs conférés au ministre de la Justice – et, dans une moindre mesure, au Président de la République – sur la nomination, les carrières des juges et la gestion des tribunaux. Le simple fait que le système judiciaire soit exposé à la politisation et aux abus est inacceptable et aurait dû entraîner une action immédiate des autorités, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas pour le moment. L'abus de procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs et les campagnes de dénigrement orchestrées par des personnalités de haut rang ou des personnes de leur entourage, dans la majorité au pouvoir, démontrent que cette exposition aux abus et à la politisation ne sont malheureusement pas de simples hypothèses. La concentration de pouvoirs excessifs sur le système judiciaire compromet son indépendance ainsi que l'État de droit en Pologne et il doit y être remédié sans délai. Il faut pour ce faire réformer le cadre juridique actuel de la gestion de carrière et des mécanismes disciplinaires au sein du système judiciaire, afin de garantir son impartialité et son indépendance totale par rapport à l'exécutif et aux intérêts extérieurs, qu'ils soient politiques ou guidés par les intérêts corporatistes du système judiciaire lui-même.

133. La réforme du Conseil national de la magistrature avait placé cette institution sous le contrôle de l'exécutif, ce qui est incompatible avec le principe d'indépendance. Il s'ensuit un risque que cette institution, ainsi que certaines autres dont la composition en dépend, violent le droit de l'Union Européenne et les autres mécanismes de l'État de droit et des droits de l'homme, y compris la Convention européenne des droits de l'homme. Tout en soutenant les efforts déployés pour améliorer la transparence et la redevabilité du Conseil national de la magistrature, nous invitons les autorités polonaises à revoir la réforme du CNM et à remédier à ces préoccupations.

134. L'argument selon lequel les réformes de la justice polonaise seraient automatiquement conformes aux normes européennes, du seul fait que certains éléments de ces réformes existeraient dans d'autres pays, n'est pas légitime et doit être écarté. Même si certaines dispositions sont similaires à celles en vigueur dans d'autres pays, il n'est pas possible de les extraire du cadre global et de la tradition juridique dans lesquels elles s'inscrivent. Il en résulterait en effet une « frankensteinisation de la législation», qui serait alors fondée sur une combinaison de « mauvaises pratiques » en vigueur dans d'autres pays plutôt que sur des bonnes pratiques et normes européennes communes.

135. Il est apparu clairement lors de notre visite que, pour une partie de la population polonaise, la transition démocratique négociée de la Pologne à la suite de la chute du mur de Berlin, si elle a été un modèle pour beaucoup, n'a pas fait toute la lumière sur les crimes et excès commis durant l'époque communiste et elle est perçue comme ayant permis à ceux qui ont profité du régime communiste d'échapper à la justice à la suite des crimes commis et de préserver leurs intérêts. La majorité au pouvoir a tenu compte de cet aspect important pour orienter ses politiques. Il s'agit naturellement d'une question sensible et chargée d'émotions, mais également susceptible d'être détournée à des fins de mobilisation et de soutien politiques. Les autorités polonaises ont affirmé que la «décommunisation» du système judiciaire a été l'un des objectifs de la réforme de la justice et du système judiciaire ainsi que sa raison sous-jacente. Néanmoins, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport, en se fondant sur des motifs objectifs, la nécessité d'une lustration ne peut pas être considérée comme un argument légitime ou une démarche à observer pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

136. Aucun gouvernement démocratique respectueux de l'État de droit ne peut ignorer sélectivement les décisions des tribunaux qu'il désapprouve. Cette règle est particulièrement vraie des arrêts du Tribunal constitutionnel. La première étape d'une solution à la crise constitutionnelle du pays consiste à mettre en œuvre les décisions du Tribunal constitutionnel, en commençant par celles qui concernent la composition du Tribunal lui-même. La légalité de la composition du Tribunal constitutionnel doit être rétablie par la destitution de trois des cinq juges dits du « 8 octobre 2015 ». Les autorités devraient demander l'avis de la Commission de Venise concernant les modalités de mise en œuvre. La question de la légalité des arrêts adoptés par des collèges du Tribunal constitutionnel comprenant des juges nommés de manière illégale doit être réglée dans le respect des règles et normes européennes.

137. Si les réformes ont principalement porté sur le contrôle du système judiciaire, les autres réformes entreprises démontrent que l'objectif général des autorités consistait à ancrer, y compris au-delà de leur mandat électoral, leur vision de l'identité polonaise et ses normes et valeurs dans le cadre institutionnel de la Pologne. À cet égard, plusieurs autres réformes, comme celle qui concerne l'environnement médiatique,

semblent avoir pour but de placer les institutions indépendantes et les organes de réglementation sous le contrôle politique des autorités. Cette situation est préoccupante, en particulier dans le contexte d'un système judiciaire dont l'indépendance est de plus en plus compromise et qui est toujours plus exposé aux pressions et ingérences des autorités.

138. Le discours politique agressif et intolérant de la scène politique polonaise a donné lieu à un laxisme croissant. Il a également contribué à créer un sentiment d'impunité chez celles et ceux qui propagent des discours de haine et une attitude intolérante à l'égard de minorités et des autres groupes vulnérables. Cette situation est inacceptable et doit être corrigée.

139. Face à la dégradation de l'indépendance de la justice polonaise et à l'exposition croissante du système judiciaire aux ingérences et abus de l'exécutif, les mécanismes européens relatifs à l'État de droit et aux droits de l'homme, notamment la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne, encourent un risque croissant de devenir de facto des juridictions ou des arbitrages de dernier ressort pour les institutions et citoyens polonais. Si, jusqu'ici, la Cour de justice de l'Union européenne a supporté la charge de ces affaires, il y a lieu de penser que les requêtes présentées devant la Cour européenne des droits de l'homme à la suite de ces réformes seront de plus en plus nombreuses. Il en résulte non seulement une augmentation inacceptable de la charge de travail de la Cour, mais aussi une violation de l'obligation faite aux États membres du Conseil de l'Europe de veiller à ce que l'État de droit et la protection des droits de l'homme soient avant tout garantis par les structures judiciaires nationales.

140. À la suite de leur victoire aux élections parlementaires en 2019, les autorités ont indiqué que la poursuite de la réforme du système judiciaire ferait partie des principales priorités du nouveau gouvernement. Les développements relatifs au système judiciaire et, en particulier, les menaces pour son indépendance et les risques d'ingérence politique et de contrôle de l'exécutif suscitent de graves inquiétudes. Un certain nombre d'autres réformes susceptibles de limiter l'autonomie des institutions nommément indépendantes de l'État et les organes de réglementation menacent également l'État de droit et le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne. Elles doivent donc faire l'objet d'un suivi attentif de l'Assemblée et de sa Commission de suivi, qui peut être assuré de deux façons possibles: par l'intermédiaire d'un rapport de suivi sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne ; ou par l'élaboration sans tarder du rapport d'examen périodique sur la Pologne dans le cadre du suivi des obligations inhérentes à l'adhésion de tous les États membres du Conseil de l'Europe.

Annexe – Avis divergent présenté par M. Dominik Tarczyński (Pologne, CE/AD) conformément à l'article 50.4 du Règlement

Conformément à l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire, je souhaite présenter un avis divergent sur le rapport de la commission de suivi sur «*Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne*».

Le rapport, dans son état actuel, porte atteinte à la liberté de l'État de façonner l'ordre constitutionnel, et notamment le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère public. Certaines expressions utilisées dans le rapport portent injustement atteinte à la réputation de la Pologne et outrepassent le mandat donné à la commission de suivi. Cette situation est d'autant plus préjudiciable à la Pologne que celle-ci n'a jamais refusé de coopérer avec la commission, a pris une part active à ses réunions et a accueilli ses représentants.

J'aimerais souligner que l'équilibre des pouvoirs entre chaque autorité est un élément inhérent à la séparation des pouvoirs.

Il est totalement inadmissible de ne pas indiquer la source, l'auteur et le lieu de publication de prétendues «informations crédibles». Il est par ailleurs totalement inadmissible que certains arguments du rapport se fondent uniquement sur des informations données par les médias ou sur les suppositions de leurs auteurs.

Il est extrêmement discutable d'admettre l'affirmation selon laquelle il existe des «normes européennes applicables à la constitution d'un Conseil supérieur de la magistrature», car ces normes n'existent pas. Le rapport ne mentionne en rien une source juridique contraignante qui laisse supposer l'existence de ces prétendues normes européennes uniformes. Il méconnaît également l'arrêt récemment rendu par la CJUE le 19 novembre 2019, dans lequel la Cour, contrairement à l'avis de l'avocat général, n'a constaté l'existence d'aucune norme européenne relative à la nomination des conseils supérieurs de la magistrature. J'aimerais également attirer l'attention de la commission de suivi sur le fait que les modes de constitution des conseils supérieurs de la magistrature varient considérablement d'un pays européen à l'autre, à commencer par le fait qu'ils n'existent pas dans l'ordre juridique de certains États, et qu'il s'agisse de leur constitution par décision du pouvoir exécutif – le ministre de la Justice – ou de leur élection par les juges. Malheureusement, pour des raisons que j'ignore, ces éléments ont tous été ignorés par la commission de suivi.

Le rapport ne tient aucun compte du fait que ce mode de nomination des juges est prédominant en Europe, la nomination des juges par l'exécutif étant non seulement admissible, mais, de surcroît, constituant une norme. Dans certains États européens, l'exécutif à même un impact direct sur la procédure de nomination des juges. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a admis cette situation, puisqu'elle souligne que la Convention n'impose pas aux États de modèle constitutionnel particulier régissant, d'une manière ou d'une autre, les relations et les rapports entre les différents pouvoirs publics; elle ne leur impose pas davantage d'appliquer tel ou tel modèle constitutionnel. La Cour européenne des droits de l'homme ne remet pas en cause les nominations de juges auxquelles participe un conseil supérieur de la magistrature présidé par le Président, ni la procédure de nomination des juges à laquelle participe le Parlement.

J'aimerais souligner que le ministère public a été et demeure une institution particulière du système des autorités judiciaires de protection, puisqu'il exerce des activités liées à l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions et à la protection de l'État de droit. Le principe directeur du ministère public est l'indépendance du procureur au cours de la procédure. Par le passé comme aujourd'hui, la subordination hiérarchique, qui s'inscrit par essence dans le fonctionnement du ministère public, n'est pas contraire à l'indépendance du procureur.