



Doc. 15025 Add.
27 janvier 2020

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

Addendum au rapport

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

1. Introduction

1. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport, le 19 novembre 2019, la Cour de justice de l'Union européenne (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. Comme indiqué, dans cet arrêt, la CJUE a estimé que cette chambre spéciale est de nature à engendrer des doutes légitimes, 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»¹. La CJUE a ainsi décidé que les tribunaux nationaux avaient l'obligation de ne pas appliquer les dispositions de la législation nationale qui donnent compétence exclusive à la chambre disciplinaire spéciale. Elle a laissé à la Cour suprême le soin de se prononcer sur l'indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la magistrature (CNM) sur la base des orientations qu'elle a fournies. Elle a en outre statué que les juridictions nationales étaient tenues d'écarter l'application de dispositions nationales si, dans les cas où le droit européen peut s'appliquer, ces dispositions donnent compétence à une instance qui ne répond pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité définies par ses soins².

2. Ultérieurement, le 5 décembre 2019, la chambre du travail de la Cour suprême a considéré que le Conseil national de la magistrature, qui est entre autres chargé de la nomination des juges, n'est pas un organe impartial et indépendant, et que la chambre disciplinaire ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité énoncées dans l'arrêt de la CJUE. Elle ne peut par conséquent pas être considérée comme une cour de justice au regard du droit de l'Union européenne et de la législation nationale polonaise.

3. Malheureusement, cette décision de la Cour suprême a été rejetée par les autorités. La chambre disciplinaire a poursuivi ses activités, malgré la demande adressée par le premier président de la Cour suprême polonaise aux juges de la chambre disciplinaire de cesser de statuer sur des affaires, conformément au jugement de la chambre du travail. Le fait que la chambre disciplinaire poursuive ses travaux, malgré la décision de la Cour suprême, est hautement préoccupant et va à l'encontre du principe de l'État de droit. Par ailleurs, comme l'a également déclaré la Commission européenne, la poursuite des activités de la chambre disciplinaire a un effet dissuasif sur le système judiciaire polonais³. Suite à cela, le 14 janvier 2020, la Commission européenne a demandé à la CJUE d'ordonner, à titre de mesure provisoire, au gouvernement polonais de suspendre le fonctionnement de la chambre disciplinaire⁴.

1. Voir [Doc. 15025](#) § 107.

2. [CDL-PI\(2020\)002](#) §13-15 (pas encore disponible en français).

3. [Reuters](#), 14 janvier 2020 (anglais uniquement).

4. Ibid.



4. Le 12 décembre 2019, des députés du parti au pouvoir ont soumis une proposition de loi prévoyant une série d'amendements à la loi sur les tribunaux de droit commun, à la loi sur la Cour suprême ainsi qu'à d'autres lois. Ces amendements proposent d'apporter un certain nombre de modifications profondes et controversées au système juridique polonais. Ils visent en particulier⁵:

- 4.1. à interdire aux juges de s'engager dans toute activité politique et à les obliger de déclarer publiquement leur adhésion à des associations;
- 4.2. à interdire toute remise en cause, par une autre juridiction nationale ou juge, de la légitimité d'un juge nommé par le Président de la République et à mettre en place des sanctions disciplinaires sévères en cas de violation de cette interdiction;
- 4.3. à introduire une série de nouvelles infractions disciplinaires pour les juges et les présidents de tribunaux;
- 4.4. à transférer les compétences des assemblées de juges à des collèges nouvellement établis, composés de présidents de tribunaux nommés par le ministre de la Justice;
- 4.5. à modifier la procédure d'élection du premier président de la Cour suprême en abaissant considérablement le quorum au troisième tour de scrutin.

5. De toute évidence, ces amendements ont été proposés en réaction à l'arrêt rendu le 19 novembre 2019 par la CJUE et à la décision ultérieure de la Cour suprême concernant le Conseil national de la magistrature. Les doutes soulevés par plusieurs tribunaux nationaux, dans le cadre de l'examen des affaires dont ils étaient saisis, quant à la légitimité des juges nommés après la réforme controversée du Conseil national de la magistrature constituent une raison supplémentaire et connexe. L'effet combiné – et l'objectif manifeste – de ces modifications est de punir les juges ayant critiqué les réformes mises en place par les autorités et d'annuler les effets de l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019. La manière dont ces amendements ont été introduits et adoptés par le Sejm souligne leur nature. S'agissant d'une proposition de loi d'initiative parlementaire, les procédures de consultation prévues pour les projets de loi déposés par le gouvernement ont pu être contournées et il semblerait qu'aucune consultation des parties prenantes, d'experts externes ou de la société civile, n'ait eu lieu lors de la préparation et de l'examen de ces amendements. Ils ont été présentés dans le cadre d'une procédure accélérée, laissant très peu de temps au Sejm pour en débattre avant de les adopter en première lecture le 18 décembre, puis en seconde lecture le 20 décembre 2019. Nous déplorons profondément cette situation et estimons qu'il s'agit d'une utilisation abusive de la procédure accélérée pour des questions aussi importantes et controversées. L'opposition et une grande partie de la communauté judiciaire ont dénoncé ces amendements, les qualifiant de «lois muselières» et faisant valoir qu'ils s'apparentent à une sanction.

6. Cependant, le Sénat polonais, au sein duquel le parti au pouvoir ne détient plus la majorité depuis les dernières élections, a refusé d'examiner la proposition de loi dans le cadre de la procédure accélérée, exigeant la tenue d'un véritable débat au sujet des amendements en question. En vertu des dispositions constitutionnelles, le Sénat dispose d'un délai de 30 jours pour examiner le projet de loi, après quoi il approuve la loi, la renvoie au Sejm accompagnée de modifications, ou la rejette dans son intégralité. Afin d'aider le Sénat dans ses délibérations, le président du Sénat polonais a sollicité un avis urgent de la Commission de Venise concernant ces amendements. L'avis conjoint⁶ de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DG1) du Conseil de l'Europe a été rendu le 16 janvier 2020. S'appuyant sur cet avis, le Sénat polonais a rejeté la proposition de loi dans son intégralité le 17 janvier 2020, sachant toutefois que le Sejm peut passer outre cette décision à la majorité absolue.

7. Dans son avis⁷, la Commission de Venise a fortement critiqué les projets d'amendements qui, selon elle, «pourraient compromettre davantage l'indépendance de la justice».

8. En ce qui concerne l'interdiction de toute activité politique des juges, la Commission de Venise a souligné que les juges ont effectivement un devoir de «réserve et de discrétion» dans les cas où «l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mises en cause». Dans le même temps, faisant référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁸, la Commission de Venise a rappelé que cela ne signifie pas pour autant que les juges et les instances judiciaires ont l'interdiction totale d'exprimer des opinions ou de critiquer les réformes de la justice qui les concernent. Les amendements actuels, qui ont précisément pour objectif une telle interdiction, sont donc contraires aux exigences de l'article

5. [CDL-PI\(2020\)002](#) §19.

6. [CDL-PI\(2020\)002](#).

7. Veuillez vous reporter à l'[Avis](#) pour une analyse détaillée des amendements proposés.

8. [Baka c. Hongrie](#), requête n° 2061/12; [Previti c. Italie](#), requête n° 45291/06.

10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme. Bien que l'interdiction pour les juges de s'engager activement au sein de partis politiques et d'y occuper des postes de responsabilité soit également en vigueur dans d'autres États membres, et que les déclarations de patrimoine et d'éventuels conflits d'intérêts soient courantes, l'obligation de déclarer toute adhésion à des associations, notamment professionnelles, pose problème, en particulier dans le contexte des pouvoirs et du contrôle excessifs exercés sur le système judiciaire par le ministre de la Justice⁹ qui, comme l'indique la Commission de Venise dans son avis, pourrait utiliser ces informations à des fins ultérieures¹⁰.

9. Comme mentionné dans l'avis de la Commission de Venise, dans les faits ces amendements privent les tribunaux polonais de la possibilité d'examiner si une décision de justice dont ils sont saisis a été rendue par un tribunal légitime ou un juge nommé conformément aux dispositions constitutionnelles et dans le respect des normes européennes. Selon ces amendements, seule la chambre des recours extraordinaires aurait le pouvoir de se prononcer sur l'indépendance des juges et des tribunaux. Cependant, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport, c'est précisément l'indépendance et l'impartialité de ces deux nouvelles chambres spéciales de la Cour suprême (la chambre des affaires disciplinaires et la chambre des recours extraordinaires) qui sont au cœur de l'arrêt de la CJUE.

10. Par conséquent, ces amendements soulèvent des questions quant à leur conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment l'article 6 (droit à un procès équitable). Par ailleurs, ils ont entre autres objectifs clairs de casser l'arrêt de la CJUE du 19 novembre et la décision ultérieure de la Cour suprême. Il s'agit de toute évidence d'une remise en cause de la primauté du droit européen et du statut de la CJUE, ce qui est contraire aux obligations qui incombent à la Pologne en vertu du droit et des traités de l'Union européenne.

11. Nous convenons du fait que les récentes réformes ont engendré une situation où la légalité, ainsi que l'indépendance et l'impartialité des juges et des tribunaux peuvent être remises en question par d'autres juridictions nationales. Nous partageons l'avis des autorités polonaises selon lequel il s'agit d'une situation très grave et intenable. Toutefois, ces autorités devraient s'employer à y remédier en s'attaquant aux causes profondes, à savoir les lacunes et défaillances sérieuses induites par les récentes réformes, plutôt que d'essayer d'interdire la contestation justifiée des effets de ces réformes par les tribunaux et les juges. Cette approche est l'équivalent politique de la démarche consistant à «blâmer le porteur de mauvaises nouvelles» et ne permet pas de résoudre les graves difficultés, en termes d'indépendance et d'impartialité, auxquelles sont confrontés la magistrature et le système judiciaire polonais.

12. Comme indiqué, les critiques formulées publiquement, même en dehors du cadre judiciaire, par des juges à l'égard des réformes du système judiciaire et la remise en question de leurs effets sur l'impartialité et l'indépendance des juges et des instances judiciaires peuvent donner lieu à des procédures disciplinaires, pouvant éventuellement aboutir à la révocation des intéressés. D'où les questions soulevées en ce qui concerne la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la CEDH. Par ailleurs, les amendements introduisent un certain nombre d'autres infractions pouvant conduire à des mesures disciplinaires. Dans son avis, la Commission de Venise fait valoir que la définition de ces infractions est trop large et se prête à diverses interprétations, ce qui menace le principe de légalité et ouvre la porte aux abus. Cette situation est particulièrement alarmante, étant donné la concentration excessive des pouvoirs sur le système judiciaire conférés au ministre de la Justice, qui constitue, comme nous l'avons déjà souligné dans notre rapport, une préoccupation majeure. Dans ce contexte, nous constatons avec inquiétude que les amendements renforcent encore les pouvoirs du ministre de la Justice sur le système judiciaire. Les présidents des tribunaux sont tenus de soumettre des rapports annuels au ministre de la Justice. Si ce dernier refuse ces rapports, comme son pouvoir discrétionnaire l'y autorise, et que le Conseil national de la magistrature rejette le pourvoi formé contre cette décision par le président du tribunal en question, des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation, peuvent être prises à l'encontre du président du tribunal. Eu égard aux questions relatives à l'indépendance du Conseil national de la magistrature, ces amendements accordent donc au ministre de la Justice un contrôle quasi total sur les présidents des tribunaux¹¹.

13. Comme l'a noté la Commission de Venise, le fait que les amendements diminuent la participation des assemblées de juges dans les instances judiciaires autonomes, tout en étendant les pouvoirs déjà excessifs du ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires, constitue une autre source de préoccupation. S'agissant de l'élection du premier président de la Cour suprême, les amendements abaissent le quorum requis au troisième tour de scrutin et permettent au Président de la République de nommer un premier

9. Voir [Doc 15025](#).

10. [CDL-PI\(2020\)002](#) § 29.

11. [CDL-PI\(2020\)002](#) § 44-45.

président ad interim. Conjugués aux modifications apportées antérieurement, qui ont augmenté le nombre de candidats à présenter au Président de la Pologne afin qu'il puisse faire son choix, ces amendements pourraient donner lieu à la nomination par ce dernier d'un premier président de la Cour suprême qui ne recueille pas le soutien de la majorité des juges, voire qui bénéficie seulement de celui d'un petit nombre de juges de la Cour suprême. Le processus de nomination du premier président de la Cour est par conséquent désormais exposé aux tentatives visant à placer à la tête de la Cour suprême des personnes nommées pour des raisons politiques.

14. En conclusion, ces amendements compromettent encore davantage l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect de l'État de droit en Pologne et ne font qu'accroître nos préoccupations quant aux réformes mises en œuvre. Les modifications proposées ne remédient à aucune des lacunes et défaillances du système judiciaire polonais, notamment au fait qu'à la suite des récentes réformes, les instances judiciaires nationales et internationales ont à présent des raisons de remettre en cause la légitimité de la compétence des tribunaux et la nomination des juges. Ces amendements semblent avoir pour seul objectif de réprimer toute critique au sein de la magistrature à l'égard des réformes du système judiciaire et de casser les arrêts de la CJUE en ce qui concerne l'indépendance de la justice. Une telle situation est inacceptable dans une démocratie fondée sur le principe de la prééminence du droit et contraire aux obligations qui incombent à la Pologne en vertu du droit international, y compris à celles prises à l'égard du Conseil de l'Europe. Par conséquent, nous prions instamment le Sejm de ne pas passer outre le rejet de ces amendements par le Sénat et demandons aux autorités de veiller au retrait de l'examen de ce projet de loi.

2. Amendement proposé

15. Compte tenu de ces récents développements, nous souhaiterions proposer d'apporter la modification suivante au projet de résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne figurant dans le [Doc. 15025](#):

Amendement A

Après le paragraphe 8, insérer le paragraphe suivant:

" L'Assemblée exprime sa profonde préoccupation concernant les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux de droit commun, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois de la République de Pologne, tels qu'adoptés par la Diète le 23 janvier 2020, malgré leur rejet par le Sénat polonais le 17 janvier 2020 et l'évaluation très critique de ces amendements par la Commission de Venise. Elle regrette que ces amendements aient été examinés dans le cadre d'une procédure accélérée sans aucune consultation des principales parties prenantes ou de la société civile. L'Assemblée salue et soutient l'avis urgent de la Commission de Venise sur ces amendements. L'Assemblée considère que l'adoption de ces amendements détériore encore l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect de l'État de droit en Pologne et va à l'encontre des obligations du pays en vertu du droit international, y compris les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. En outre, ils sont en contradiction avec les articles 6 et 10 de la CEDH. L'Assemblée demande donc instamment au Président Duda de ne pas signer ces amendements dans la loi et appelle les autorités à respecter pleinement l'arrêt de la Cour suprême polonaise du 23 janvier 2020, ainsi que celui des tribunaux internationaux auxquels elles sont parties, y compris ceux de la CJUE. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à remédier rapidement aux carences et aux insuffisances du système judiciaire mises en évidence, entre autres, dans la présente résolution".