



Résolution 2316 (2020)¹

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont liés 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 mine ou affaiblit l'un de ces principes fondamentaux 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 toute mesure nécessaire qui renforce l'indépendance des juges et accroît 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 se félicite donc de la priorité accordée par les autorités polonaises aux lacunes du système judiciaire polonais. Dans le même temps, l'Assemblée souligne qu'il est essentiel que les réformes mises en œuvre respectent pleinement les normes et standards européens, renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit, et qu'elles ne les fragilisent ni ne les minent.

3. En outre, reconnaissant le risque intrinsèque de corporatisme et de défense des intérêts personnels de tout mécanisme professionnel autonome, l'Assemblée accueille favorablement toute réforme des structures judiciaires autonomes qui a pour objectif de renforcer leur transparence, leur responsabilité et leur fonctionnement démocratique, 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 profondément 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 les règles européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'État de droit en Pologne. Par ailleurs, ces réformes ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique par l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par l'État de 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 rend le système judiciaire vulnérable aux ingérences et aux abus politiques, et est préoccupante. Il incombe aux autorités de régler rapidement cette question.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (3^e et 4^e séances) (voir [Doc. 15025](#) et [addendum](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M^{me} Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance).



6. La crise constitutionnelle qui a suivi la composition de la Cour constitutionnelle demeure préoccupante et devrait être résolue. Aucun gouvernement démocratique respectueux de l'État de droit ne peut ignorer les décisions des tribunaux qu'il désapprouve, en particulier celles de la Cour constitutionnelle. L'exécution intégrale et inconditionnelle de toutes les 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 constitutionnelle respectueuse de la loi, conformément aux normes européennes, est essentiel et devrait 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 (STE n° 5).

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 conformément aux normes européennes et aux principes de l'État de 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 européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que la mise en œuvre de ces recommandations aurait permis de pallier ou d'éviter de nombreuses faiblesses du système judiciaire actuel, en particulier en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'Assemblée 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 d'introduire dans la loi des garanties suffisantes contre les abus et la politisation du ministère public. 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 l'État de 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 demande donc instamment aux autorités de 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 conférés au ministre de la Justice, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de tribunaux, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux. À cela s'ajoutent les pouvoirs également excessifs conférés au ministre de la Justice 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 des contrôles et contrepoids juridiques appropriés doivent être introduits 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 une 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 de l'Union européenne. L'introduction de la possibilité d'un recours dit extraordinaire, pour 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 les principes 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 et au fait que leurs membres ont été élus par le nouveau Conseil national de la magistrature, suscitent des interrogations sur leur indépendance et leur vulnérabilité à la politisation et aux abus. Ces questions doivent être résolues d'urgence.

8. L'Assemblée prend note de la décision rendue par la Cour suprême polonaise le 5 décembre 2019 sur le fondement des lignes directrices énoncées dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 novembre 2019, selon laquelle le Conseil national de la magistrature ne peut être considéré comme un organe impartial et indépendant, et la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême ne peut être considérée comme une juridiction au sens du droit européen et polonais. L'Assemblée prend également note de la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020, qui précise que tout juge nommé par le Conseil national de la magistrature n'est pas autorisé à statuer. L'Assemblée est profondément préoccupée par la réaction du Gouvernement polonais face à cette résolution, qu'il juge illégale. Elle invite les autorités polonaises à se conformer pleinement à cet arrêt et à cette résolution, et à remédier sans plus tarder à ces lacunes fondamentales du système juridique polonais.

9. L'Assemblée exprime sa profonde préoccupation concernant les projets d'amendement 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 de la Commission de Venise sur ces amendements. L'Assemblée considère que l'adoption de ces amendements affaiblit 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, ces amendements sont en contradiction avec les articles 6 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée demande donc instamment au Président Duda de ne pas signer ces amendements à 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 Cour de justice de l'Union européenne. L'Assemblée invite en outre les autorités polonaises à remédier rapidement aux carences et aux insuffisances du système judiciaire mises en évidence, entre autres, dans la présente résolution.

10. L'argument souvent entendu selon lequel les réformes de la justice polonaise seraient conformes aux normes européennes, du seul fait que certains éléments de ces réformes existeraient également 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 fondée sur une combinaison des «pires pratiques» en vigueur dans d'autres pays, au lieu des meilleures pratiques et des normes européennes communes.

11. L'Assemblée déplore l'abus de procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des 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 le déroulement de ces procédures n'offre pas la garantie requise contre leur abus. Le nombre très élevé d'enquêtes ouvertes contre des juges et des 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 concernés de leur droit de défense et a un effet paralysant sur le système judiciaire. Ces mesures compromettent donc son indépendance. Les rapports crédibles selon lesquels des enquêtes disciplinaires ont été ouvertes contre des juges et des procureurs au seul motif qu'ils avaient critiqué les réformes de la justice, ainsi que le fait que des juges ont fait l'objet d'enquêtes disciplinaires à la suite de décisions qu'ils ont prises lorsqu'ils ont statué sur des affaires devant leurs tribunaux 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 participé à une campagne de diffamation à des fins politiques contre des membres de la magistrature sont à la fois déplorables et préoccupantes: il s'agit d'une atteinte à la fois à l'indépendance du système judiciaire et à la confiance du public dans ce dernier. L'organisation de ces campagnes de diffamation doit faire l'objet d'une enquête approfondie et les responsables doivent être identifiés. Il est évident qu'une enquête menée par le ministère public sous le contrôle direct du ministre de la Justice, qui est aussi une partie éventuelle 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 2020, une commission d'enquête publique indépendante sur ces campagnes de diffamation et sur leurs responsables.

12. L'Assemblée note que les préoccupations relatives à l'indépendance de la justice et du système judiciaire polonais, ainsi que le respect de l'État de droit par la Pologne, affectent directement l'Europe dans son ensemble. Les questions relatives à l'indépendance du système judiciaire ne doivent donc pas être considérées comme des questions internes à 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, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être garantie en Pologne aux défendeurs.

13. L'Assemblée note que, pour une partie de la population polonaise, la transition démocratique négociée de la Pologne qui a contribué à la chute du mur de Berlin, si elle a été un modèle pour beaucoup, n'a pas permis de tourner la page sur les crimes et les 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 pour les crimes commis et de préserver leurs intérêts. L'Assemblée reconnaît que cette question est à la fois sensible et chargée d'émotion, mais elle considère que trente ans après la fin du régime communiste, la nécessité de la lustration ne peut pas être considérée comme un argument légitime ou une ligne directrice appropriée pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

14. L'Assemblée est préoccupée par le fait que le discours politique agressif et intolérant dans l'environnement politique polonais a généré un climat de plus en plus permissif et un sentiment d'impunité face aux discours de haine et aux comportements intolérants envers les minorités et d'autres groupes vulnérables. Cette situation est inacceptable et doit être réglée par les autorités.

15. En ce qui concerne l'environnement médiatique, l'Assemblée regrette que les réformes des médias n'aient pas réglé le problème du caractère politisé et biaisé de l'environnement médiatique et du radiodiffuseur public. Au lieu de cela, les réformes des médias visaient principalement à transférer le contrôle de l'organisme public de radiodiffusion des autorités précédentes à l'actuelle majorité au pouvoir. L'Assemblée invite les autorités à garantir l'impartialité et le professionnalisme véritables du système de radiodiffusion public polonais.

16. L'Assemblée se félicite du 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.

17. 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. L'Assemblée décide donc de continuer à suivre de près les développements concernant le fonctionnement des institutions démocratiques et de l'État de droit en Pologne. En conséquence, l'Assemblée décide d'ouvrir la procédure de suivi à l'égard de la Pologne jusqu'à ce que les préoccupations susmentionnées soient traitées de manière satisfaisante.