

Strasbourg, le 7 avril 2017

CCJE-BU(2017)5REV

**CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS
(CCJE)**

Avis du Bureau du CCJE

faisant suite à la demande d'avis du Conseil national de la magistrature polonais sur

**le projet de loi du 23 janvier 2017, remanié pour la dernière fois le 3 mars 2017, portant
modification de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature polonais et
de plusieurs autres lois**

A. Demande et procédure d'évaluation

1. Par lettre du 3 avril 2017, le Président du Conseil national de la magistrature de la Pologne a demandé au CCJE de rendre un avis sur le projet de loi portant modification de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature polonais et de plusieurs autres lois.
2. Le Conseil national de la magistrature polonais a communiqué le texte du projet de loi au CCJE et lui a demandé d'en évaluer la conformité avec les normes internationales relatives à l'indépendance des juges. Le CCJE a reçu des versions anglaises du projet de loi, tel que modifié le 3 mars 2017, et de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature polonais.
3. Le Bureau du CCJE insiste sur le fait qu'il lui est impossible d'évaluer la constitutionnalité du projet de loi. Cela étant, il est habilité de par son mandat à déterminer si le projet de loi en question est compatible avec les normes du Conseil de l'Europe relatives aux juges.

B. Législation actuelle sur le Conseil national de la magistrature

4. L'article 186 de la Constitution polonaise dispose que le Conseil national de la magistrature est le *garant de l'indépendance des tribunaux et des juges*. L'article 187 de la Constitution prévoit que le Conseil national de la magistrature est composé des 25 membres suivants :
 - le Premier Président de la Cour suprême, le Ministre de la justice, le Président du Conseil d'Etat et une personne désignée par le Président de la République ;
 - quinze juges choisis parmi les juges de la Cour suprême, des tribunaux ordinaires, des tribunaux administratifs et des tribunaux militaires ;
 - quatre membres choisis par le Sejm parmi ses députés et 2 membres choisis par le Sénat parmi ses membres.
5. Conformément à l'article 187 de la Constitution, le mandat des membres du Conseil de la magistrature est de 4 ans. En outre, la structure organisationnelle, le champ d'activités et les procédures de travail du Conseil national de la magistrature, ainsi que les modalités de désignation de ses membres, sont fixés par la loi.
6. La loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature régit les compétences du Conseil, le mode de sélection de ses membres, sa structure et ses procédures de travail¹. Conformément à l'article 3 de cette loi, le Conseil de la magistrature est notamment compétent pour :
 - examiner et évaluer les candidatures aux fonctions de juge à la Cour suprême, dans les tribunaux ordinaires, administratifs et militaires, et pour nommer les juges stagiaires ;
 - soumettre au Président de la République des propositions de nomination à la fonction de juge dans les juridictions susmentionnées ;
 - définir un code de déontologie professionnelle des juges et des juges stagiaires, et veiller à son respect ;
 - adopter des avis sur la situation de la magistrature et des juges stagiaires ;

¹ Article premier de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature

- exprimer des avis sur les questions relatives au pouvoir judiciaire, aux juges et aux juges stagiaires ;
 - rendre des avis sur les projets de loi relatifs au pouvoir judiciaire, aux juges et aux juges stagiaires, et présenter des propositions à ce sujet.
7. Les principaux changements introduits par le projet de loi du 23 janvier 2017 portant modification de la loi de 2011 concernent :
- les modalités de sélection des juges membres du Conseil de la magistrature ;
 - la structure du Conseil de la magistrature et la procédure de sélection des juges ;
 - la révocation anticipée du mandat des juges qui siègent actuellement au Conseil de la magistrature.

Les modifications proposées sont évaluées ci-après par le Bureau du CCJE.

C. Modes de sélection des juges membres du Conseil de la magistrature

8. Actuellement, le mode de sélection des 15 juges désignés pour siéger au Conseil de la magistrature suppose l'élection des intéressés par diverses assemblées de juges². Le projet de loi propose de remplacer cette méthode par une procédure en vertu de laquelle tout juge siégeant au Conseil de la magistrature est désigné par le *Sejm*.
9. Conformément aux articles 10 à 12 du projet de loi, le Président du *Sejm* publie des vacances de poste en vue de la nomination des juges au Conseil de la magistrature. Le Présidium du *Sejm*, ou 50 députés au minimum, soumettent au Président du *Sejm* les candidats de leur choix à la fonction de membre du Conseil. Des associations de juges peuvent aussi formuler des recommandations sur les candidatures proposées. Le Président soumet ensuite au *Sejm* un groupe de candidats sur la base des nominations proposées par le Présidium et par les députés.
10. Le Bureau du CCJE s'inquiète vivement des incidences du projet de loi sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et sur celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire puisqu'il a, concrètement, pour effet de transférer le pouvoir de nomination des juges au législateur³. Ce nouveau mode de sélection proposé pour désigner les juges membres du Conseil n'est pas conforme aux normes européennes d'indépendance du pouvoir judiciaire. Il accroît l'influence du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire et enfreint le principe bien établi selon lequel les membres des conseils de la magistrature sont désignés par leurs pairs.
11. Dans sa *Recommandation CM/Rec(2010)12* intitulée « *Juges: indépendance, efficacité et responsabilités* », le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a estimé qu'au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.⁴ Ces considérations sont reprises dans les avis du CCJE et d'autres organes européens créés pour préserver l'état de droit et les principes d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire.
12. Aux paragraphes 25 à 27 de son Avis n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, le CCJE a déclaré que pour garantir l'indépendance du Conseil de la justice, des dispositions devraient être prévues pour veiller à ce que ses membres soient élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large possible du système

² Articles 11 à 13 de la loi du 12 mai 2011 sur le Conseil national de la magistrature

³ Le Commissaire aux droits de l'homme exprime les mêmes préoccupations dans sa lettre du 31 mars 2017 au Président du *Sejm*.

⁴ Recommandation CM/Rec(2010)12 intitulée "Juges: indépendance, efficacité et responsabilités", paragraphe 27

judiciaire à tous les niveaux. Le CCJE a réaffirmé cette position dans sa Magna Carta des juges, adoptée à l'occasion de son 10^{ème} anniversaire⁵ en 2010. La Commission de Venise a elle aussi plaidé en faveur de l'élection ou de la nomination des juges membres des conseils de la magistrature par leurs pairs⁶.

13. Concernant la nécessité du pluralisme, le Bureau du CCJE note que le projet de loi ne prévoit pas les modalités requises pour que les juges membres du Conseil de la magistrature représentent l'ensemble de l'appareil judiciaire à tous ses échelons et dans toutes ses branches d'activités.
14. Les nouvelles modalités proposées pour désigner les juges membres du Conseil sont également contraires aux principes consacrés par le « Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges ». Dans ce Plan d'action, adopté le 13 avril 2016, le Comité des Ministres affirme notamment que pour garantir l'indépendance et l'efficacité fonctionnelle des conseils de la magistrature, des mesures doivent être prises pour dépolitiser le processus d'élection ou de nomination des membres de ces conseils.
15. Le Bureau du CCJE souligne la nécessité de définir la procédure de désignation des membres des conseils de manière à protéger les intéressés des influences politiques ou corporatistes⁷.
16. Le Bureau du CCJE conclut que pour assurer le respect des normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire, il conviendrait que les juges membres du Conseil national de la magistrature de la Pologne continuent d'être désignés par le pouvoir judiciaire.

D. Structure du Conseil de la magistrature et procédure de sélection des juges

17. Le projet de loi prévoit la division du Conseil de la magistrature en deux assemblées. La Première assemblée est composée de dix membres : le Ministre de la justice, le Premier Président de la Cour suprême, le Président du Conseil d'Etat, une personne désignée par le Président de la République polonaise, quatre membres du *Sejm* et deux membres du Sénat. La Seconde assemblée est composée de 15 juges.
18. Chaque assemblée examine et évalue à son tour les candidatures à la fonction de juge à la Cour suprême, de juge des tribunaux ordinaires, de juge des tribunaux administratifs et militaires, ainsi que les candidatures aux postes de juge stagiaire. Si les deux assemblées évaluent différemment une même candidature, l'assemblée qui a émis un avis positif peut adopter une résolution tendant à ce que la demande soit renvoyée au Conseil pour examen et évaluation en plénière. Dans ce cas, l'adoption d'une évaluation positive requiert un vote des 17 membres du Conseil : Premier Président de la Cour suprême, Président du Conseil d'Etat et membres du Conseil élus parmi les juges⁸.
19. La proposition tendant à diviser le Conseil de la magistrature en deux assemblées, conjuguée aux règles applicables en cas d'avis divergents entre les deux assemblées, confère à la Première assemblée le pouvoir de s'opposer à une décision favorable prise par la majorité des membres de la Seconde assemblée puisqu'en vertu des règles envisagées les 17 juges du Conseil de la magistrature doivent parvenir à une décision favorable unanime. Il s'ensuit que les représentants des pouvoirs législatif et exécutif, qui constituent la majorité des membres de la Première assemblée, jouent un rôle décisif dans la procédure de nomination des juges et des juges stagiaires et que, par conséquent, les nouvelles modalités envisagées risquent de nuire à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

⁵ Magna Carta des juges (Principes fondamentaux), CCJE, paragraphe 13.

⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : Indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise à sa 82^{ème} session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), paragraphe 32.

⁷ Recommandation CM/Rec(2010)12 intitulée "Juges : indépendance, efficacité et responsabilités", paragraphe 36.

⁸ Articles 31 A et 31 B du projet de loi.

20. De plus, la proposition tendant à scinder le Conseil de la magistrature en deux assemblées crée un risque de politisation du Conseil. Pour préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire, il est essentiel que les procédures de décision relatives à la nomination et à l'avancement des juges soient fondées sur le mérite et mises à l'abri d'ingérences politiques excessives⁹.
21. Le Bureau du CCJE constate que la nouvelle procédure proposée pour sélectionner les juges donne aux pouvoirs législatif et exécutif un rôle clé dans la procédure de nomination des juges et des juges stagiaires et considère par conséquent que cette procédure risque de compromettre l'indépendance du pouvoir judiciaire. La proposition tendant à scinder le Conseil de la magistrature en deux assemblées risque en outre d'entraver les activités du Conseil et d'affaiblir son rôle d'organe constitutionnel et de gardien de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

E. Révocation anticipée du mandat des juges siégeant actuellement au Conseil de la magistrature

22. Les dispositions transitoires du projet de loi prévoient que le mandat des 15 juges qui ont actuellement la qualité de membre du Conseil de la magistrature sera révoqué 30 jours après l'entrée en vigueur de la loi, soit 14 jours après sa publication. Leurs successeurs seront désignés dans un délai de 30 jours à compter de la fin du mandat des membres actuels, conformément à la nouvelle procédure et aux nouvelles modalités prévues par le projet de loi.
23. Le CCJE considère que les décisions tendant à supprimer les garanties élémentaires d'indépendance du pouvoir judiciaire sont inacceptables. Une nouvelle majorité parlementaire ou un nouveau gouvernement ne doivent pas remettre en question la nomination ou le mandat de juges ayant déjà été nommés dans les règles¹⁰. Le Conseil de la magistrature est un organe constitutionnel chargé d'une mission d'importance fondamentale au regard du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La même inamovibilité doit donc s'appliquer *mutatis mutandis* aux membres d'un conseil de la magistrature. Il s'ensuit que les membres des conseils de la magistrature ne devraient être révoqués qu'après application – au minimum – des garanties et des procédures applicables lors de l'examen de la révocation d'un juge ordinaire. La procédure de révocation anticipée du mandat devrait être transparente et tout risque d'influence politique devrait être strictement écarté¹¹.
24. Si elle est adoptée, la disposition envisagée risque en outre de se heurter aux garanties énoncées à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, car les membres actuels du Conseil de la magistrature ne pourront apparemment pas contester la révocation de leur mandat devant un organe judiciaire. Le Bureau du CCJE renvoie sur ce point à l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme le 23 juin 2016 dans l'affaire *Baka c. Hongrie*.
25. Le Bureau du CCJE conclut que la révocation anticipée du mandat des juges qui sont actuellement membres du Conseil national de la magistrature n'est pas conforme aux normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

F. Conclusions

26. Le Bureau du CCJE, qui représente les membres du CCJE (des juges en activité dans l'ensemble des pays européens), est préoccupé par le fait que l'adoption du projet de loi examiné marquerait un net recul quant à l'indépendance réelle du pouvoir judiciaire en

⁹ Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, Note explicative, Ligne d'action 1.2

¹⁰ Avis n°18 (2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, paragraphe 44.

¹¹ Avis n°19 du CCJE sur le rôle des présidents de tribunaux, paragraphes 46 à 47.

Pologne et s'inquiète par ailleurs du message envoyé par ce projet de loi quant à l'utilité des juges dans la société, leur place dans l'ordre constitutionnel et leur capacité d'exercer effectivement une fonction publique fondamentale.

27. Le Bureau du CCJE s'inquiète surtout vivement des incidences du projet de loi sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et sur le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire puisque, concrètement, ce projet de texte revient à enlever à l'autorité judiciaire le pouvoir de nomination des membres du Conseil national de la magistrature polonais, pour le confier au corps législatif. Le respect des normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire suppose que les membres du Conseil national de la magistrature polonais continuent d'être désignés par le pouvoir judiciaire.
28. De plus, la proposition tendant à scinder le Conseil de la magistrature en deux assemblées et la nouvelle procédure proposée pour la nomination des juges risquent d'enfreindre le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en ce qu'elles confèrent aux pouvoirs législatif et exécutif un rôle décisif dans la nomination des juges et des juges stagiaires.
29. La proposition tendant à scinder le Conseil de la magistrature en deux assemblées et les procédures proposées pour nommer les juges, si elles sont retenues, entraveront les activités du Conseil et affaibliront son rôle en tant qu'organe constitutionnel et garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.
30. La révocation anticipée du mandat des juges qui siègent actuellement au Conseil national de la magistrature polonais n'est pas compatible avec les normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire.