

« Quelles sont les attentes et les besoins des usagers de la justice : l'expérience de l'Ombudsman polonais. »

M. Rafal PELC, Bureau de l'Ombudsman (Pologne)

La justice et son bon fonctionnement comptent sans aucun doute parmi les indicateurs les plus significatifs de l'état d'un pays. Si nous considérons les réalisations de la Pologne dans ce domaine au cours des quatorze dernières années, nous pouvons en conclure que le pays n'a pas enregistré de progrès remarquables; bien au contraire, la situation s'est dégradée en ce qui concerne l'efficacité des tribunaux. Ainsi donc, si l'on prend la justice comme indicateur de l'état du pays, l'on peut légitimement considérer que l'un des droits civils fondamentaux – le droit des citoyens à un bon fonctionnement des institutions de l'État – n'est pas respecté.

Il y a un certain nombre de raisons à cela, et l'Ombudsman – institution créée pour examiner si les autorités publiques commettent des violations des droits civils, garantie par la Constitution, les accords internationaux et autres instruments juridiques ayant généralement force obligatoire – en a assurément connaissance, car elles peuvent être déduites des courriers qui lui sont adressés. L'institution de l'Ombudsman polonais, mise en place vers la fin de la période communiste, en 1987 (par la loi du 15 juillet 1987 : début de l'activité de l'Ombudsman – 1^{er} janvier 1988), a été dotée d'un large éventail de compétences – l'un des plus larges d'Europe et du monde, également par rapport au pouvoir judiciaire. La question des relations mutuelles entre l'institution de l'Ombudsman et le pouvoir judiciaire a d'ailleurs fait l'objet d'une récente conférence internationale des Ombudsmen organisée par M. Alvaro Gil, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et l'Ombudsman norvégien. L'Ombudsman polonais, qui peut être saisi par "toute personne" (et donc non seulement un citoyen polonais, mais aussi un ressortissant étranger relevant de la compétence de l'État polonais), dispose d'un large éventail de mesures juridiques qui instaurent des relations avec les tribunaux et autres juridictions. Pour ne citer que la plus importante d'entre elles, l'Ombudsman peut :

- saisir le Tribunal constitutionnel en matière de lois et autres instruments juridiques ayant force obligatoire qui ne sont pas conformes à des règles juridiques d'un degré supérieur, et intervenir lors des débats du Tribunal constitutionnel si un citoyen a déposé une plainte en matière constitutionnelle ;
- engager une procédure en matière civile (au sens large du terme, qui couvre par conséquent le droit du travail et le droit économique) et y prendre part, avec un droit de se pourvoir en cassation auprès de la Cour suprême ;
- former un pourvoi en cassation près la Cour suprême contre des peines valablement prononcées dans des affaires pénales ;
- participer à une procédure administrative, engager cette procédure et, ce qui est important du point de vue de l'Ombudsman, faire appel des décisions des organes de l'administration publique, avec le droit de présenter des plaintes au tribunal administratif ;
- afin de garantir l'uniformité de la décision judiciaire (interprétation et application de la loi), l'Ombudsman peut demander la "position doctrinale" de la Cour suprême et du Tribunal administratif suprême.

L'Ombudsman fait relativement rarement usage des mesures judiciaires à sa disposition, en général lorsque des méthodes persuasives ne peuvent produire un résultat qui le satisferait ou satisferait le citoyen qui s'est adressé à lui pour solliciter son aide. Plus couramment, lorsqu'il constatera des erreurs dans le fonctionnement de l'administration publique, l'Ombudsman émettra des recommandations adressées aux autorités concernées, indiquant la violation des

droits civils et des droits de l'homme. L' Ombudsman agit en général lorsqu'il reçoit des plaintes de citoyens (environ 55 000 par an ; jusqu'à la fin novembre, 47 000 plaintes ont été déposées auprès du bureau de l'Ombudsman), même s'il a également le droit d'agir *ex officio*.

Je pense qu'il n'est pas inutile de vous présenter brièvement la structure du système judiciaire en Pologne. En vertu de l'article 175 de la Constitution polonaise, l'administration de la justice dans la République de Pologne sera mise en oeuvre par la Cour suprême, les juridictions ordinaires, les tribunaux militaires (ces deux catégories étant supervisées par la Cour suprême) et les tribunaux administratifs. Pour ce qui est de la dernière catégorie, un certain nombre de changements importants seront effectués à compter du 1er janvier 2004, de façon à obtenir une conformité totale avec la Constitution. A partir de cette date, le principe de deux degrés de juridiction s'appliquera également aux tribunaux administratifs. A l'heure actuelle, le Tribunal administratif suprême est la seule juridiction administrative existant en Pologne, et seul un nombre d'institutions spécifiques, parmi lesquelles l'Ombudsman, ont le droit de former un recours extraordinaire auprès de la Cour suprême pour contester ses décisions. Dans deux mois, le lien entre les juridictions administratives et la Cour suprême disparaîtra, puisque des tribunaux administratifs régionaux interviendront en première instance dans les affaires administratives, le Tribunal administratif suprême devenant une juridiction d'appel. Le Tribunal constitutionnel est un autre organe du pouvoir judiciaire qui décide de la conformité à la Constitution des lois et autres instruments juridiques émanant des autorités centrales, et instruit des affaires portées devant les tribunaux par les citoyens en matière de droit constitutionnel.

L'article 45, section 1 garantit à toute personne le droit à une procédure équitable et publique dans le cadre de son affaire, dans un délai raisonnable, devant un tribunal compétent, impartial et indépendant. C'est précisément l'application de cette disposition qui, de l'avis de l'Ombudsman, est loin d'être satisfaisante et ne satisfait pas les attentes des citoyens. C'est pourquoi mon rapport sera, dans sa majeure partie, fondé sur les plaintes des citoyens et sera consacré à des questions telles que la durée excessive de la procédure, le coût élevé des actions en justice, l'accès à l'aide juridictionnelle gratuite et les droits des victimes de crimes. Je m'intéresserai principalement à la période 2000-2003, mandat de l'actuel Ombudsman le Professeur Andrzej Zoll.

Bien que nous ayons clairement formulé des textes et dispositions normatives accordant aux citoyens le droit de recours devant les tribunaux, le droit à une procédure équitable et publique et à la protection juridique (le droit de recours devant les tribunaux est garanti non seulement par l'article 45, mais aussi par d'autres dispositions de la Constitution, ainsi qu'un certain nombre de lois ordinaires), en pratique, l'accès aux tribunaux et les normes définies à l'article 45 sont illusoire. Si le cadre juridique est conforme à toutes les normes internationales, la défense dans le cadre des plaintes déposées par les citoyens est dans bien des cas pour le moins difficile. Les procédures devant les tribunaux pèchent principalement par leur durée excessive, qui entraîne l'inefficacité de l'exécution des décisions. L'état désastreux du système judiciaire polonais est dû, en premier lieu, aux conditions de travail difficiles des tribunaux polonais et au financement inadapté du système judiciaire par le budget de l'État. Le nombre de juges travaillant dans les juridictions est encore beaucoup trop faible. Les chiffres et nombres ne mentent pas : alors que le volume des affaires est passé de 2.006.000 à 8.696.913, soit une augmentation de 333,5%, pendant la période 1989-2002, le nombre de postes de juges et juges auxiliaires a augmenté d'à peine plus de 80%.

La période examinée dans la présente étude a été marquée par des changements considérables : la compétence matérielle des tribunaux ordinaires a été élargie pour inclure les décisions en matière de délits mineurs (du fait que les commissions qui traitent de ces derniers ont été supprimées) et de conduite en état d'ivresse. De même, le National Court Register (Registre du commerce) s'est vu confier l'enregistrement des entités commerciales. Ces modifications, qui ont été effectuées pendant une période de 10 mois, ont été synonymes de nouvelles tâches pour les tribunaux et les juges et se sont traduites par l'apport d'un million d'affaires supplémentaires à instruire. C'est là une des raisons pour lesquelles le nombre d'affaires s'est multiplié de façon aussi spectaculaire entre 1989 et 2000, l'escalade de la criminalité en Pologne étant un autre facteur contribuant à cet état de fait.

Au cours des dernières années, l'Ombudsman s'est employé à garantir le droit du citoyen à un examen de son affaire par le tribunal dans un délai raisonnable. Dans les courriers qu'il a adressés au ministre de la Justice, il n'a cessé de souligner qu'un nombre croissant de procédures d'une durée excessive donne lieu à un afflux massif de demandes déposées auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg. Des ressortissants polonais dénoncent très fréquemment la violation de l'article 6 alinéa 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier la disposition garantissant que toute personne a droit à une procédure équitable et publique " dans un délai raisonnable ". Dans une très large majorité d'affaires examinées par la Cour à Strasbourg, les arrêts ont donné raison aux plaignants. Comme l'Ombudsman l'a fait remarquer en 2000, en droit polonais, il n'existe pas de solution disponible pour les parties si aucune procédure n'a été entamée devant les tribunaux. La loi régissant la structure des tribunaux ordinaires prévoit que les juges sont supervisés individuellement par le président de la Cour afin d'accroître leur efficacité et d'éviter des situations où la cour demeure inactive pendant une période pouvant aller jusqu'à plusieurs années ; toutefois cette mesure n'est pas suffisante. Dans les courriers qu'il a adressés au ministre de la Justice, l'Ombudsman a fait savoir qu'il considérait qu'accorder aux citoyens une solution juridique adéquate pour lutter contre l'inactivité des tribunaux serait une solution meilleure et plus efficace. Son opinion a été confirmée par la l'arrêt de la CEDH dans l'affaire *Kudla c. Pologne*, dans laquelle la Pologne a été reconnue coupable de violation non seulement de l'article 6 (durée excessive de la procédure), mais aussi de l'article 13 de la Convention, puisque le système juridique polonais ne fournissait pas aux citoyens une solution efficace pouvant être appliquée dans le cas de procédure d'une durée excessive. Peu de temps après la décision, l'Ombudsman s'est à nouveau adressé au ministre de la Justice, lui demandant si ses services allaient prendre en compte les recommandations de la CEDH et introduire une telle solution dans le dispositif juridique polonais. L'Ombudsman a également fait part de sa préoccupation dans la mesure où une introduction tardive de cette mesure pourrait donner lieu à un accroissement du nombre d'affaires transmises à Strasbourg. Malheureusement, ses interventions ultérieures n'ont pas réussi à produire l'effet souhaité et à garantir la conformité à l'article 45 de la Constitution polonaise et à l'article 6 de la Convention. En 2002, certains travaux législatifs ont été entamés afin d'élaborer un projet de loi en la matière ; toutefois, les solutions qui y étaient suggérées ayant suscité de violentes critiques, les points les plus importants du projet de loi ont dû faire l'objet d'une nouvelle rédaction. Il y a quelques jours, le parlement a procédé à la première lecture des projets d'amendements du Code civil. En vertu de ces amendements, les citoyens pourront dénoncer des dommages pour cause de décisions erronées de la part des organes de l'État, parmi lesquels les juges ; malheureusement ils n'incluent pas la "plainte pour durée excessive de la procédure ", qui est énoncée comme principe depuis un certain nombre d'années. Les auteurs des amendements ont promis, dans un avenir proche, de rédiger une loi distincte qui envisage les conséquences de la durée excessive des procédures judiciaires et le droit à indemnisation qui en découle.

Dans les plaintes qu'ils ont adressées à l'Ombudsman, les citoyens polonais ont également souligné que la durée excessive des procédures judiciaires est souvent due à de longues périodes d'attente des avis des experts, en particulier de la part des laboratoires de la police. En réponse à l'intervention de l'Ombudsman d'août 2002, le ministre de la Justice a imputé les longues périodes d'attente au manque de ressources pour améliorer la tâche des laboratoires, et à certains problèmes d'organisation qui doivent être résolus. Il a promis que, d'ici la fin 2003, la période d'attente des examens de laboratoire de la police serait réduite à 3 mois.

Mais la durée excessive des procédures judiciaires n'est malheureusement pas la seule raison pour laquelle les citoyens polonais ont énormément de difficultés à exercer leur droit à la protection judiciaire. Faire valoir ses droits devant les tribunaux comporte des coûts extrêmement élevés, et ce ne sont pas uniquement les pauvres qui sont écartés des tribunaux. Dans les lettres qu'il a adressées au ministre de la Justice en 2001, l'Ombudsman a mis en évidence les mauvaises pratiques des juridictions civiles en ce qui concerne l'octroi d'exemptions des frais de justice aux personnes physiques. Aux termes de la loi polonaise, les personnes qui souhaitent faire une demande d'exemption des frais de justice doivent remettre une déclaration indiquant qu'ils ne

sont pas en mesure d'engager ces frais, car cela grèverait lourdement leur capacité à prendre en charge leur existence et celle de leurs familles. La déclaration doit comporter des renseignements détaillés sur la situation de la famille du demandeur, ses biens et revenus. Si, lors de l'examen de la demande, le tribunal a le moindre doute à propos de la véracité des renseignements fournis, il peut ordonner une enquête supplémentaire. Toutefois, les citoyens se plaignent souvent que les tribunaux n'ont pas recours à cette possibilité, considérant automatiquement que la déclaration n'est pas fiable et rejetant la demande. En conséquence, la partie est en général dans l'impossibilité de faire valoir son droit devant le tribunal. Cet état de fait, de l'avis de l'Ombudsman, constitue une violation du droit à une procédure équitable et publique, tel que garanti par la Constitution et la Convention. L'une des affaires examinées par la Cour des droits de l'homme (*Kreuz c. Pologne*) est venue renforcer le point de vue de l'Ombudsman. Le ministre de la Justice a reconnu que la pratique est mauvaise et doit être modifiée. Les tribunaux ont par ailleurs fréquemment refusé de désigner un avocat pour les personnes qui ont fait état de trop faibles ressources pour en prendre un d'elles-mêmes. Le problème des coûts excessifs ne concerne pas uniquement les individus mais, ce qui est intéressant, également l'État polonais. L'Ombudsman a soulevé à une occasion la question des honoraires des avocats désignés par les tribunaux qui n'avaient pas été payés. Compte tenu du budget restreint du ministère de la Justice, il n'a été possible de régler les sommes dues que lors de l'exercice budgétaire suivant. Cette situation fait néanmoins apparaître un problème beaucoup plus vaste, à savoir le fait que le système actuel de désignation des conseils juridiques et avocats ne fonctionne pas correctement. Des changements de la législation s'imposent.

Je suis intimement convaincu que l'un des défis les plus importants auxquels le système judiciaire polonais doit faire face est de renforcer la position de la victime dans les poursuites pénales, assurer sa protection et la possibilité de réclamer une compensation pour un préjudice subi du fait d'un crime. En la matière, la réglementation polonaise n'est pas alignée sur la réglementation de l'Union européenne. La Convention européenne sur l'indemnisation des victimes de crimes violents de 1983 n'a pas encore été ratifiée. Les travaux autour du projet de loi sur le fonds d'indemnisation de l'État pour les victimes de crimes sont bien trop longs, et les versions du projet de loi qui ont été élaborées jusqu'à présent ne sont pas satisfaisantes. L'Ombudsman a insisté à maintes reprises sur la nécessité de créer un Programme national d'assistance aux victimes de crimes. Un plénipotentiaire pour les victimes de crimes a été nommé auprès du bureau de l'Ombudsman, et sa mission consiste non seulement à fournir une assistance aux personnes qui ont été victimes de crimes, mais aussi à favoriser la création d'associations et autres organisations qui apportent un soutien aux victimes. L'Ombudsman considère la médiation comme un instrument très important récemment introduit dans le droit pénal polonais. Lors de ses interventions, il a souligné qu'il était nécessaire d'élaborer les dispositions juridiques et la pratique de façon à permettre aux institutions et aux citoyens d'utiliser largement la possibilité ainsi créée de régler les conflits entre l'auteur du délit et la victime en dehors des tribunaux. Un large recours à la médiation dans les procédures pénales pourrait garantir la compensation de la victime par l'auteur du délit et permettre d'éviter de longues et coûteuses actions en responsabilité civile. L'Ombudsman a organisé une grande conférence réunissant les ONG concernées par la médiation ainsi que les procureurs et juges, qui sont compétents pour décider si la médiation doit s'appliquer dans une affaire donnée. L'Ombudsman a également déploré certaines irrégularités dans les procédures préparatoires instituées par le procureur de la République dans des affaires liées à des accidents de la route ou à des erreurs médicales. Bien qu'étant extrêmement importantes pour les citoyens et la protection de valeurs aussi fondamentales que la vie et la santé, ces procédures ont été menées sans respecter l'obligation de diligence, étant souvent fondées sur des opinions d'experts incomplètes ou peu claires, n'examinant pas tous les éléments de preuve disponibles, et sans respect pour les droits des victimes. L'Ombudsman a souvent été contraint d'intervenir dans de telles affaires, faisant appel à un autre procureur ou au bureau du procureur national pour prendre certaines mesures afin de compléter les procédures préparatoires.

Dans la partie introductive de mon exposé, j'ai énuméré les compétences judiciaires dont dispose l'Ombudsman polonais. J'aimerais insister sur le fait que, à mon sens, elles revêtent une grande importance, car elles contribuent à assurer une protection meilleure et plus efficace des citoyens,

également dans les situations où une violation du droit substantiel ou procédural a été commise à la suite d'une décision de justice. Chaque année, l'Ombudsman forme des dizaines de pourvois en cassation devant la Cour suprême (et il reçoit 2000 requêtes par an environ), qui ont le plus souvent trait à des peines valablement prononcées par les tribunaux ordinaires dans le cadre de procédures pénales (79 cassations en 2000, 54 en 2001, 71 en 2002, 40 jusqu'à la fin novembre 2003). Un certain nombre d'entre elles avaient des antécédents historiques, par exemple des cassations infirmant les convictions de militants syndicalistes sous la loi martiale ou des membres de la communauté des Témoins de Jehovah diffusant leurs publications dans les années 1950 et 1960. Certaines des cassations se fondaient sur la Convention européenne des Droits de l'Homme (Article 6, section 1 et 3c), comme énoncé à l'article 91 section 2 de la Constitution polonaise, et étaient liées à des affaires où le prévenu était privé de liberté et d'un avocat pour assurer sa défense. Parmi d'autres violations signalées par l'Ombudsman comme motif de cassation, citons la privation du droit à la défense ou la violation de l'interdiction du *reformatio in pejus*.

L'actuel Ombudsman, le professeur Andrzej Zoll, attache une grande importance à la coopération avec les organisations de la société civile. Certaines d'entre elles, comme les associations qui travaillent dans le cadre des bureaux de conseil aux citoyens, jouent un rôle essentiel dans la tâche de sensibilisation des citoyens et fournissent une assistance juridique, psychologique ou organisationnelle à ceux qui en ont besoin. L'Ombudsman déploie des efforts considérables pour venir en aide aux personnes âgées, avocats à la retraite, qui trouvaient un épanouissement en aidant les autres. L'Ombudsman propose également son soutien aux dites cliniques du droit, où les étudiants en droit, sous la supervision de leurs professeurs, dispensent des conseils juridiques à titre gratuit, aidant ainsi les citoyens sans ressources qui ne peuvent se payer les services d'un avocat. Les cliniques du droit ne se plaignent pas du manque de clients, ce qui démontre que le nombre d'avocats est insuffisant et que le coût des conseils juridiques professionnels est exorbitant. Pour remédier à cela, un projet de loi a été présenté au parlement par un des partis politiques polonais conjointement avec l'association "Fair Play", constituée par ceux qui ont échoué aux examens extrêmement difficiles et souvent injustes organisés par les corporations professionnelles d'avocats et de notaires. L'Association "Fair Play" prétend que si les examens étaient organisés par l'État au lieu de l'être par les corporations professionnelles, comme le suggère le projet de loi, le nombre d'avocats augmenterait (on compte un avocat pour 1500 citoyens en Pologne aujourd'hui, alors qu'aux Pays-Bas la proportion est de un pour 500), et leurs honoraires seraient moins élevés.

Les travaux sur le projet de loi étant toujours en cours, et les cercles influents d'avocats faisant pression contre ce projet, l'assistance professionnelle que les étudiants en droit proposent à titre gratuit dans les cliniques a une grande valeur non seulement pour le citoyen, mais aussi pour l'Ombudsman. Il a signé un certain nombre de contrats avec les cliniques du droit dans tout le pays, et celles-ci lui fournissent régulièrement des informations sur la violation des droits humains et civils dans leurs régions, ce qui lui permet d'intervenir rapidement et de manière efficace.

Malheureusement, la législature contribue de façon notable à la dégradation du système judiciaire polonais. Il y a bien longtemps que les citoyens ne sont plus en mesure d'y voir clair dans l'imbricatio de réglementations ambiguës et imprécises élaborées par le parlement polonais. Ces dernières années, le Journal officiel de la République de Pologne a dépassé les quinze mille pages par an, et dans un certain nombre de situations, un instrument juridique a été amendé plusieurs fois dans la même année, même avant son entrée en vigueur. Faire le tri parmi les réglementations qui sont souvent contradictoires et mutuellement exclusives pose problème même pour les auxiliaires de justice, notamment les juges et procureurs, qui sont chargés de l'application de la loi.

La nouvelle loi sur la structure des tribunaux ordinaires a introduit l'institution d'un juge auxiliaire, ce qui laisse espérer que l'efficacité des juges en sera améliorée. Cette solution est destinée d'une part à régler le problème de chômage parmi les jeunes diplômés en droit, qui quittent les universités par milliers chaque année ; d'autre part, elle devrait soulager les juges qui sont surchargés de travail. Les tâches du juge auxiliaire consisteront notamment à rédiger des

ordonnances de préparation de l'affaire qui doit faire l'objet d'un procès ou doit être examinée lors d'une audience du tribunal, rédiger des décisions qui ne mettent pas un terme à la procédure ainsi que leur justification, effectuer un contrôle efficace, approprié et rapide de la mise en oeuvre des dispositions du juge par le secrétariat, demander aux gens et institutions des renseignements nécessaires, veiller à la préparation rapide des opinions d'experts, procéder à l'analyse préliminaire des dossiers soumis à sa division, procéder à l'analyse préliminaire des plaintes incluses dans les recours et même rédiger des décisions et ordonnances finales. Si la nouvelle institution se révèle viable, les juges pourront se consacrer à statuer dans le cadre des affaires, ce qui, espérons-le, entraînera une réduction du nombre d'affaires en attente.

De nombreux changements sont également introduits dans les procédures pénales et civiles afin d'accélérer la tâche des institutions du système judiciaire, tant pendant la procédure qu'au stade préparatoire qui la précède (p.ex. tâche du procureur).

Les efforts de l'Ombudsman visant à améliorer la tâche du système judiciaire concernent également d'autres domaines. Toutefois, la durée de mon exposé est limitée et je ne suis donc pas en mesure de tous les examiner. Pourtant, le nombre de plaintes reçues en ce qui concerne le fonctionnement du système judiciaire montre que, comme le dit le professeur Zoll, "la justice est un pilier pourri dans la structure de l'État ". L'inertie du système judiciaire polonais a aussi été remarquée à l'étranger et a été un motif de préoccupation pour la Commission européenne qui apparaît dans les rapports relatifs à la préparation de l'adhésion de la Pologne publiés chaque année. J'espère vivement que les enseignements tirés des réunions internationales consacrées à un meilleur fonctionnement du système judiciaire et à une mise en application plus efficace du droit des citoyens à recourir aux tribunaux se matérialiseront dans l'ordre juridique de chaque pays, y compris en Pologne.