

22 juin 2018

**Public**  
**Greco-AdHocRep(2018)3**

**Addendum au Rapport d'Évaluation  
du Quatrième Cycle sur la POLOGNE  
(article 34)**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 80<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent Addendum contient une analyse critique de la situation du pouvoir judiciaire en Pologne, à la suite de la réforme judiciaire de 2016-2018, examinant les amendements effectués aux lois sur le Conseil national de la magistrature, la Cour suprême et l'organisation des tribunaux ordinaires. Cet Addendum modifie en soi les parties pertinentes du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne, en particulier s'agissant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. De l'avis du GRECO, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une pré-condition nécessaire à une lutte efficace contre la corruption. Les juges doivent pouvoir rendre leurs décisions sans subir d'influence indue, réelle ou perçue, y compris de la part des autres branches de l'État. Si les juges sont motivés dans leur prise de décision par des influences et considérations extérieures (par exemple, progression dans leur carrière) et non la législation qu'ils sont censés appliquer, le processus judiciaire s'en trouve corrompu. En tant que tel, l'indépendance du pouvoir judiciaire est la pierre angulaire de l'État de droit de tout pays et crucial pour la confiance des citoyens en la justice.

2. Cet Addendum conclut que les amendements aux lois sur le Conseil national de la magistrature, la Cour suprême et l'organisation des tribunaux ordinaires permettent aux pouvoirs législatif et exécutif d'influer sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire en Pologne d'une manière critique, affaiblissant dès lors grandement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Si certains amendements aux lois sur l'organisation des tribunaux ordinaires, la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature méritent en eux-mêmes qu'on s'y attarde, c'est la nature cumulative desdits amendements, eu égard aux réformes précédentes (portant, par exemple, sur le Tribunal constitutionnel et la fusion du ministère public avec les services du ministère de la Justice) qui donne lieu à de sérieuses inquiétudes. La majorité des recommandations de cet Addendum dès lors insiste sur la nécessité de limiter les possibilités pour l'exécutif (Président de la République ou ministre de la Justice, suivant les cas) d'intervenir que ce soit dans l'organisation interne de la Cour suprême, l'extension des mandats des juges de la Cour suprême et des tribunaux ordinaires, les procédures disciplinaires à l'encontre de juges ou le processus de nomination et re-nomination des présidents des tribunaux ordinaires et de la Cour suprême. L'inquiétude la plus sérieuse du GRECO est actuellement l'abaissement de l'âge de la retraite des juges. Si le GRECO ne remet pas en question le nouvel âge de la retraite en tant que tel (ni la possibilité de prolonger les fonctions d'un juge au-delà de l'âge de la retraite si des garanties nécessaires à prévenir une influence indue entrent en jeu), il est particulièrement inquiétant que le 3 juillet 2018 près de 40% des juges siégeant à la Cour suprême verront leur mandat expirer, et ce d'autant plus que les nouveaux juges seront nommés par le Président à la demande du Conseil national de la magistrature nouvellement institué, dans lequel 21 des 25 membres ont été choisis par le parlement, ce qui en soi n'est pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe, comme le GRECO le souligne dans le présent Addendum.

3. Le GRECO a pris note des objectifs avancés pour justifier cette réforme, qui renvoient à l'équilibre entre les pouvoirs et la mise en œuvre d'un contrôle démocratique sur le pouvoir judiciaire. Si le GRECO soutient l'idée que le pouvoir judiciaire ne doit pas être une entité corporatiste agissant dans son propre intérêt, tout mécanisme pour accroître la responsabilité du pouvoir judiciaire ne devrait pas interférer avec l'indépendance judiciaire. Étant donné l'étendue des réformes arrêtées, les questions en jeu et l'impact sur le pouvoir

judiciaire, suffisamment de temps devrait au moins être accordé pour mener une consultation approfondie de la communauté judiciaire, en engageant un débat inclusif et en assurant une transparence absolue du processus législatif.

## I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

4. La Pologne a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a été soumis à évaluation dans le cadre des Premier (mars 2000), Deuxième (mai 2004) et Troisième (décembre 2008) Cycles d'Évaluation du GRECO. Le 19 octobre 2012, le GRECO a adopté son Rapport d'Évaluation dans le cadre du Quatrième Cycle, qui porte entre autres sur la prévention de la corruption parmi les juges. Les Rapports d'Évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

5. À la suite de très importants amendements de la législation concernant le système judiciaire en Pologne en 2016-2018, et parallèlement à la procédure de conformité en cours au titre du Quatrième Cycle d'Évaluation (portant, entre autres, sur la prévention de la corruption des juges), le GRECO a demandé aux autorités polonaises de lui communiquer des informations actualisées sur les réformes judiciaires en cours. Après discussion des informations fournies par les autorités polonaises, le GRECO a décidé lors de sa 78<sup>ème</sup> Réunion Plénière (4-8 décembre 2017) d'appliquer l'article 34 de son Règlement intérieur eu égard à la Pologne. Cet article prévoit l'ouverture d'une procédure ad hoc dans certaines circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque le GRECO reçoit des informations fiables indiquant qu'une réforme institutionnelle, une initiative législative ou une modification procédurale pourrait entraîner une violation grave des normes anticorruption du Conseil de l'Europe.

6. Sur la base de la décision susmentionnée et des informations supplémentaires communiquées par les autorités polonaises le 16 janvier 2018, le GRECO a adopté lors de sa 79<sup>ème</sup> Réunion Plénière (19-23 mars 2018) un [Rapport ad hoc](#) sur les amendements à la loi sur la Cour suprême et à la loi sur le Conseil national de la magistrature. Dans ce rapport, le GRECO conclut que plusieurs principes fondamentaux du système judiciaire ont été affectés d'une manière si décisive et dans une telle mesure que l'évaluation faite dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO sur la Pologne en 2012, dans la mesure où il concerne la prévention de la corruption des juges, n'est plus pertinente dans ses principales parties. Il a donc décidé d'effectuer une visite sur place afin de revoir les parties obsolètes du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne, en vue de l'adoption d'un addendum au Rapport concernant la prévention de la corruption des juges.

7. Le présent Addendum est basé sur la législation et d'autres informations fournies par les autorités polonaises, ainsi que des informations reçues d'organisations internationales et de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Pologne les 15 et 16 mai 2018.

8. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du cabinet du Président de Pologne, du cabinet du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, des juges de la Cour suprême, des juges de tribunaux ordinaires (tribunaux de district de Varsovie et de Płock), de l'association des juges IUSTITIA, du ministère public, du Bureau du

Médiateur, de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme et des médias. L'EEG était composée de M. David MEYER (Royaume-Uni) et de Mme Lenka MLYNAŘÍK-HABRNÁLOVÁ, (République tchèque). L'EEG a bénéficié du soutien de M. Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint, et de Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO.

9. Le présent rapport ne remplace pas le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (2012) ; il s'agit d'un addendum audit rapport, se focalisant uniquement sur la réforme judiciaire de 2016-2018 et sa mise en œuvre, survenues après l'adoption du Rapport d'Évaluation. Cet addendum a pour but principal d'analyser l'impact des textes de loi qui ont été amendés (c'est-à-dire la loi sur le Conseil national de la magistrature, la loi sur la Cour suprême, la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires et la loi sur l'École nationale de la magistrature) au regard de la prévention de la corruption des juges.

10. Cet addendum contient une analyse critique et autonome de la situation de la justice en Pologne suite aux réformes judiciaires de 2016-2018. Il examine les amendements législatifs susmentionnés, identifie les insuffisances éventuelles et formule des recommandations pour y remédier. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités polonaises à qui il revient de déterminer quels organes ou institutions seront chargés de prendre les mesures requises dans le cadre de la procédure de conformité en cours au titre du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO. Suite à l'adoption de ce rapport, la Pologne devra fournir des informations en retour sur les mesures prises en réponse aux recommandations contenues ci-après.

## II. CONTEXTE<sup>1</sup>

11. Le 8 octobre 2015, c'est-à-dire avant les élections au *Sejm* (chambre basse du parlement) du 25 octobre 2015, le *Sejm* sortant a nommé cinq personnes aux postes de juges du Tribunal constitutionnel (TC), deux d'entre elles ne devant accéder à ces fonctions qu'en décembre, une fois que leurs sièges seraient libérés. Après les élections, le 19 novembre 2015, le nouveau *Sejm* a amendé la loi sur le TC, abrogeant entre autres une disposition adoptée par la législature précédente (qui avait servi de fondement à la nomination aux postes du TC qui ne devaient être libérés qu'après les élections). Le 25 novembre 2015, il a ensuite adopté cinq résolutions déclarant nulles et non avenues les résolutions du 8 octobre 2015 relatives à l'élection de juges au TC et demandant au Président de ne pas faire prêter serment aux cinq nouveaux juges du TC. Le 2 décembre 2015, le *Sejm* a adopté cinq nouvelles résolutions nommant cinq nouveaux juges au TC. Dans des arrêts rendus les 3 et 9 décembre 2015, le TC a notamment déclaré inconstitutionnelle la base légale ayant servi à la nouvelle législature pour annuler les nominations de trois des cinq juges nommés en octobre par la précédente législature. En décembre 2015, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a [appelé instamment](#) les autorités polonaises à appliquer pleinement les décisions du TC.

12. Au cours de l'année suivante, les controverses entourant le Tribunal constitutionnel se sont poursuivies avec l'adoption de plusieurs amendements à la législation concernant le TC (en décembre 2015, mars 2016 et décembre 2016), qui ont ensuite été déclarés en partie inconstitutionnels par le TC (le 9 mars 2016 et le 11 août 2016), et l'élection d'un nouveau

---

<sup>1</sup> Pour une description plus détaillée des développements à ce sujet, voir la Deuxième Partie du [Rapport ad hoc](#) susmentionné.

président du TC sous les vives protestations de la communauté judiciaire en Pologne<sup>2</sup>. Pendant cette période, la Commission de Venise a adopté deux avis sur la législation concernant le TC, qui soulignaient entre autres que le parlement polonais s'était arrogé des pouvoirs de révision constitutionnelle qu'il n'avait pas en tant que législature ordinaire et sans disposer de la majorité requise pour amender la constitution<sup>3</sup>.

13. Les controverses entourant le TC ont également conduit la Commission européenne à lancer un dialogue avec les autorités polonaises dans son cadre relatif à l'État de droit, afin de remédier aux préoccupations concernant le TC, et ce processus a abouti à l'adoption par la Commission européenne, le 1<sup>er</sup> juin 2016, d'un [Avis sur l'État de droit](#), suivi le 27 juillet 2016 par une [Première Recommandation sur l'État de droit](#) concluant à l'existence de « menaces systémiques envers l'État de droit en Pologne » (en particulier à cause de la nouvelle loi sur le Tribunal constitutionnel et de l'absence de publication et de mise en œuvre de divers arrêts concernant le TC) et, le 21 décembre 2016, d'une [Deuxième Recommandation sur l'État de droit](#), qui abordait en outre la question de la nomination du nouveau président du Tribunal constitutionnel.

14. Parallèlement aux développements décrits ci-dessus à propos du TC, plusieurs textes législatifs nouveaux ont été promulgués, y compris une nouvelle loi sur le ministère public (adoptée le 28 janvier 2016 et entrée en vigueur le 4 mars 2016). Cette loi a principalement pour effet de fusionner les fonctions du Procureur général et celles du ministre de la Justice, dans le but déclaré de renforcer l'ensemble du ministère public afin de lui permettre de mieux exécuter les tâches que lui confie le législateur.

15. La loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires a déjà été modifiée en 2016, entre autres s'agissant de la publication des déclarations d'intérêts financiers par les juges et les délais de prescription pour les manquements disciplinaires. En janvier 2017, le gouvernement polonais a annoncé de nouvelles réformes détaillées de la justice devant porter sur les tribunaux ordinaires, la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature. Pour justifier l'institution de ces réformes de grande ampleur, le gouvernement a mis en avant la nécessité d'accroître l'efficacité du système judiciaire, de combattre le « corporatisme judiciaire »<sup>4</sup>, de renforcer la responsabilité et le professionnalisme des juges, et de rétablir la confiance du public à l'égard de la justice. Avec la publication pendant les quelques mois qui ont suivi de la loi sur le Conseil national de la magistrature, de la loi sur la Cour suprême et de la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, les réformes proposées ont fait l'objet de très importantes critiques, à la fois de la part de parties prenantes et d'acteurs nationaux (Cour suprême, Conseil national de la magistrature, pouvoir judiciaire,

---

<sup>2</sup> Le président de la Commission de Venise a [critiqué](#) entre autres choses le 16 janvier 2017 les tentatives d'influencer le travail du TC, notamment via l'élection d'un nouveau président du TC au moyen d'une procédure discutable.

<sup>3</sup> Voir Commission de Venise, [Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, adopté par la Commission de Venise à sa 108<sup>ème</sup> Session Plénière, \(Venise, 14-15 octobre 2016\)](#), ainsi que l'avis antérieur : [Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise à sa 106<sup>ème</sup> Session Plénière \(Venise, 11-12 mars 2016\)](#).

<sup>4</sup> « Corporatisme judiciaire » doit dans ce contexte s'entendre comme se référant au pouvoir judiciaire « servant et protégeant ses propres intérêts de manière illégitime ».

Médiateur, universitaires, etc.) et au niveau international<sup>5</sup>. Ces critiques portaient en particulier sur l'élection des membres du Conseil national de la magistrature par le parlement, la mise à la retraite précoce de juges de la Cour suprême et le rythme et la procédure de soumission des projets de loi (qui n'avaient pas permis un processus de consultation adéquat).

16. En dépit des nombreuses critiques dont ces textes ont fait l'objet, les trois projets de loi (loi sur le Conseil national de la magistrature, loi sur la Cour suprême et loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires) ont été adoptés par le *Sejm* et le Sénat en juillet 2017. Cependant, à la suite des manifestations qui ont eu lieu devant le parlement, le 24 juillet 2017, le président polonais a opposé son veto au projet de loi sur la Cour suprême et au projet de loi sur le Conseil national de la magistrature, en ratifiant en même temps les amendements à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires afin de permettre leur entrée en vigueur. Un des éléments principaux de la loi amendée sur l'organisation des tribunaux ordinaires était l'attribution au ministre de la Justice (qui est aussi le Procureur général) de pouvoirs accrus sur l'organisation interne des tribunaux. La nouvelle loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires est entrée en vigueur le 12 août 2017, à la suite de quoi le ministre de la Justice a exercé son pouvoir, qui lui était accordé en vertu d'une disposition transitionnelle de cette loi, de renvoyer des présidents de tribunaux et nommé de nouveaux.

17. Entretemps, le 26 juillet 2017, la Commission européenne a émis une [Troisième Recommandation sur l'État de droit](#), dans laquelle elle constatait que la situation de l'État de droit en Pologne, telle que décrite dans ses précédentes recommandations, s'était gravement détériorée et recommandé le retrait des nouvelles lois/projets de loi relatifs au système judiciaire.

18. Le 26 septembre 2017, le président polonais a proposé deux nouveaux projets de loi – portant respectivement sur la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature – pour remplacer les deux projets de loi antérieurs auxquels il avait opposé son veto en juillet 2017. Bien que ne différant pas fondamentalement des projets de loi adoptés par le parlement, les textes proposés par le président soumettaient le rétablissement dans leurs fonctions des juges de la Cour suprême mis à la retraite à une décision du président de la République (au lieu du ministre de la Justice), annulaient la division prévue du Conseil national de la magistrature en deux chambres et exigeaient une majorité plus forte au sein du *Sejm* pour l'élection des juges au Conseil national de la magistrature.

19. Pendant les mois qui ont suivi, les projets de loi ont continué à faire l'objet de critiques, tant au niveau national qu'international<sup>6</sup>. La Commission de Venise a adopté le 8 décembre 2017 un [Avis](#) concluant que le projet de loi sur le Conseil national de la magistrature, le projet de loi sur la Cour suprême et la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, considérés notamment dans leur ensemble et dans le contexte de la loi de 2016

---

<sup>5</sup> Le [Secrétaire Général](#) du Conseil de l'Europe, le [Commissaire aux droits de l'homme](#), le [Président de la Commission de Venise](#), le [Conseil consultatif de juges européens](#) (CCJE) et le [Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme](#) (BIDDH) de l'OSCE ont, entre autres, exprimé leurs préoccupations.

<sup>6</sup> Le Cour suprême, le Conseil national de la magistrature et le Médiateur polonais, ainsi que l'[Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#) (APCE), le [CCJE](#), le [BIDDH](#) et le [Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats](#) ont, entre autres, formulé des critiques.

sur le ministère public, « permettent l'ingérence grave et étendue des pouvoirs législatif et exécutifs dans l'administration de la justice, constituant par là une menace sérieuse à l'indépendance de la magistrature en tant qu'élément fondamental de l'État de droit »<sup>7</sup>. À peu près au même moment, lors de sa 78<sup>ème</sup> Réunion Plénière (4-8 décembre 2017), le GRECO a décidé – sur la base des informations concernant les réformes judiciaires en cours que lui avaient fournies les autorités polonaises sur sa demande – d'appliquer l'article 34 de son Règlement intérieur eu égard à la Pologne (voir plus haut par. 3 et 4).

20. Le dialogue entre la Commission européenne et les autorités polonaises au sujet de l'article 7 du Traité de l'Union européenne s'est poursuivi pendant les cinq premiers mois de 2018. Dans le cadre de ce dialogue, le Premier ministre polonais a présenté le 7 mars 2018 un [Livre blanc sur la réforme de la justice en Pologne](#) visant à montrer que les critiques des réformes n'étaient pas justifiées. Ce document décrit les raisons des réformes judiciaires (faible niveau de confiance dans la justice, durée excessive des procédures, incapacité à prendre en compte les années de pouvoir communiste et déséquilibre entre les pouvoirs), en expliquant de quelle façon ces réformes vont améliorer l'efficacité du système judiciaire polonais, notamment en comparant certains éléments du système polonais à ceux d'autres États membres de l'UE.

21. Le 23 mars 2018, lors de sa 79<sup>ème</sup> Réunion Plénière, le GRECO a adopté un [Rapport ad hoc](#) sur les amendements à la loi sur la Cour suprême et à la loi sur le Conseil national de la magistrature. Ce rapport a été publié le 28 mars 2018. Dans ce rapport, le GRECO conclut que plusieurs principes fondamentaux du système judiciaire ont été affectés d'une manière si décisive et dans une telle mesure que le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO sur la Pologne de 2012, portant sur la prévention de la corruption des juges, devait être mis à jour pour prendre en compte la réforme judiciaire. Il a décidé par conséquent d'effectuer une visite sur place afin de revoir le système judiciaire, en vue de l'adoption d'un addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle concernant la prévention de la corruption des juges.

22. De nouveaux amendements à la loi sur la Cour suprême et à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires ont été adoptés le 12 avril 2018 (dates d'entrée en vigueur : 9 et 23 mai 2018) et le 10 mai 2018 (date d'entrée en vigueur : 16 juin 2018). Ces amendements sont décrits dans la suite de ce rapport.

### III. ANALYSE DU GRECO

23. L'analyse qui suit examine certains éléments pertinents des réformes de la justice en cours en Pologne qui entrent dans le champ du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO concernant la prévention de la corruption des juges, avec un accent spécifique sur l'indépendance judiciaire comme pré-condition essentielle à la lutte contre la corruption. Cet addendum modifie par conséquent sur plusieurs points le Rapport d'Évaluation du

---

<sup>7</sup> Lors de la même session, la Commission de Venise a également adopté, sur la demande de l'APCE, un [Avis](#) sur la loi relative au ministère public, telle qu'adoptée en 2016. Dans cet avis, elle conclut que la fusion des fonctions du ministre de la Justice et du Procureur général « entraîne un regroupement de pouvoirs trop nombreux dans les mains d'une seule personne. Cette situation a des conséquences négatives directes sur l'indépendance du ministère public vis-à-vis de la sphère politique, ainsi que sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et, partant, la séparation des pouvoirs et l'État de droit en Pologne ».

Quatrième Cycle du GRECO sur la Pologne, notamment s'agissant du système judiciaire pris dans son ensemble (y compris les organes consultatifs et décisionnels), du recrutement, de la carrière et des conditions d'emploi, ainsi que des mesures de contrôle (procédures disciplinaires). Il ne traitera pas les éléments du système judiciaire n'ayant pas subi de changement ou ayant déjà fait l'objet des rapports de conformité dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, notamment sur les déclarations de patrimoine, l'extension des délais de prescription pour les procédures disciplinaires ainsi que la formation et les conseils en matière d'éthique et de conduite<sup>8</sup>. Les amendements essentiels pris en compte dans cette analyse ci-dessous sont :

- la loi sur le Conseil national de la magistrature, qui est entrée en vigueur en janvier 2018. Cette loi a fait l'objet d'amendements supplémentaires le 12 avril 2018 (date d'entrée en vigueur : 23 mai 2018) et le 10 mai 2018 (date d'entrée en vigueur : 16 juin 2018) afin d'harmoniser ses dispositions avec les amendements à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires ;
- la loi sur la Cour suprême, qui est entrée en vigueur en avril 2018. Cette loi a été amendée le 12 avril 2018 par deux textes de loi différents (dates d'entrée en vigueur : 9 et 23 mai 2018), ainsi que le 10 mai 2018 (date d'entrée en vigueur : 16 juin 2018) ;
- la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, qui est entrée en vigueur en septembre 2017. Cette loi a de nouveau été amendée le 12 avril 2018 (date d'entrée en vigueur : 23 mai 2018) et le 10 mai 2018 (date d'entrée en vigueur : 16 juin 2018).

#### Loi sur le Conseil national de la magistrature (LCNM)

24. Le Conseil national de la magistrature (CNM), l'organe autonome de la magistrature, a été créé en vertu de l'article 186 de la constitution, qui stipule que ce Conseil protège l'indépendance des tribunaux et des juges. Il est chargé, entre autres choses, de l'examen et de la sélection des candidats aux postes au sein des tribunaux de première instance, des cours d'appel et de la Cour suprême, la décision finale étant prise par le président de la République. Entre autres compétences, le Conseil national de la magistrature est habilité à saisir le Tribunal constitutionnel au sujet de la constitutionnalité des textes de loi concernant les tribunaux et les juges, à adopter les codes d'éthique de la profession judiciaire et à donner son avis sur les projets de loi concernant le système judiciaire.

25. En vertu de l'article 187 de la constitution, le CNM comprend 25 membres, dont trois membres d'office (le premier président de la Cour suprême, le président du Haut-Tribunal administratif et le ministre de la Justice), un membre nommé par le président de la République, quinze membres choisis parmi les juges, quatre membres désignés par le *Sejm* (chambre basse du parlement) parmi les députés et deux membres désignés par le Sénat parmi les sénateurs. Le mandat des membres du CNM est de quatre ans et renouvelable une fois.

---

<sup>8</sup> Voir le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Pologne, adopté par le GRECO à sa 66<sup>ème</sup> réunion plénière (12 décembre 2014) (Greco RC-IV (2014) 1F) et le Deuxième Rapport de Conformité (Greco RC4 (2017)2F) adopté par le GRECO à sa 75<sup>ème</sup> réunion plénière (20-24 mars 2017), notamment les recommandations vii-xi concernant les juges.



26. La précédente LCNM du 12 mai 2011 prévoyait que les quinze membres du CNM choisis parmi les juges devaient être sélectionnés et élus par les membres de la magistrature mais, aux termes de l'article 9a de la LCNM amendée le 8 décembre 2017 (date d'entrée en vigueur : 17 janvier 2018), ils doivent maintenant être élus par le *Sejm*. Les autorités polonaises ont indiqué que ces amendements ont été adoptés pour assurer une meilleure représentation de l'ensemble des juges au sein du CNM (compte tenu de la sous-représentation des juges des tribunaux de district dans le passé) et faire du CNM un organe plus démocratique afin de combattre le corporatisme<sup>9</sup>. La LCNM amendée dispose que les candidatures correspondant à chacun des quinze membres du CNM choisis parmi les juges peuvent être proposées par un groupe d'au moins 25 juges ou par 2.000 citoyens, après quoi chaque groupe parlementaire du *Sejm* peut désigner jusqu'à neuf juges candidats, la liste finale des membres du Conseil devant être approuvée à la majorité des trois cinquièmes des députés présents.

27. Conformément à l'article 9a de la LCNM amendée, le mandat des quinze juges précédemment membres du CNM s'est achevé en février 2018, soit trente jours après l'entrée en vigueur des amendements. L'EEG regrette le renvoi simultané des juges membres du CNM, mesure qu'il considère prématurée, et l'absence de possibilité pour les juges concernés de contester leur renvoi. L'EEG est d'avis qu'il aurait été possible d'atteindre l'objectif d'un « même mandat » pour les membres du CNM, comme requis par un arrêt du TC, sans avoir recours au renvoi de tous les membres de la magistrature siégeant au sein du Conseil avant l'expiration de leur mandat<sup>10</sup>. De nouvelles élections des quinze membres de la magistrature ont eu lieu le 7 mars 2018. 18 juges seulement étaient candidats, dont 17 proposés par des groupes de 25 juges et un par un groupe de plus de 2 000 citoyens. L'EEG a appris qu'un grand nombre de magistrats ont boycotté ces élections, comme l'ont fait plusieurs partis de l'opposition représentés au sein du *Sejm*, et que la plupart des nouveaux membres du Conseil étaient des juges détachés auprès du ministère de la Justice ou des présidents de tribunaux nommés récemment par le ministre (de manière similaire à ce qui avait eu lieu pour les juges membres du précédent CNM)<sup>11</sup>. La réunion inaugurale du CNM, dans sa nouvelle composition, a eu lieu le 27 avril 2018.

28. L'EEG prend note de l'objectif déclaré d'améliorer la représentativité du CNM mais considère que cet objectif aurait pu et dû être atteint par d'autres moyens. Il note en outre qu'en dépit de cet objectif, les 15 magistrats choisis par le *Sejm* ne comprennent aucun juge de cour d'appel, de tribunal militaire, de la Cour suprême ou du Haut-Tribunal administratif (en sus des membres d'office). La méthode actuelle d'élection des juges au CNM restreint très fortement l'influence des membres de la magistrature sur ces élections au profit de la législature. À cet égard, les autorités polonaises soulignent que les deux-tiers des membres du CNM sont des juges (indiquant une grande influence du pouvoir judiciaire au sein du CNM), que les sessions du CNM sont retransmises en direct et que tout risque d'influence indue sur le CNM est réduit par le fait que six juges membres du CNM sont élus par les partis d'opposition, qui eux-mêmes siègent au CNM. Les autorités polonaises considèrent en outre

---

<sup>9</sup> Voir aussi à ce sujet le Livre blanc mentionné plus haut : [White Paper on the reform of the Polish judiciary](#), p. 53 et suiv.

<sup>10</sup> Pour un résumé de l'arrêt du Tribunal constitutionnel, voir : <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/9752-ustawa-o-krajowej-radzie-sadownictwa/>

<sup>11</sup> Sur 15 juges membres du CNM, neuf étaient désignés par les membres du *Sejm* appartenant au parti majoritaire (PiS) et six par les membres du parti d'opposition Kukiz'15.

important de contrebalancer l'influence judiciaire au sein du CNM afin d'éviter tout corporatisme.

29. L'EEG prend note de ces éléments mais dans le même temps ne peut pas ignorer le fait que 21 des 25 membres du Conseil sont désormais élus par le parlement (dont une majorité par le parti au pouvoir). L'EEG réaffirme que, depuis les amendements de 2017 à la LCNM, l'élection des représentants des juges au sein du Conseil national de la magistrature n'est plus conforme aux normes du Conseil de l'Europe, ni à la pratique bien établie du GRECO, qui exigent qu'au moins la moitié des membres d'un conseil judiciaire soit composée de juges élus par leurs pairs<sup>12</sup>, comme cela était le cas en Pologne avant l'adoption de la loi d'amendement. Cette situation est particulièrement problématique étant donné le rôle clé que joue le CNM dans la procédure de nomination des juges en Pologne. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les dispositions relatives à l'élection des juges au Conseil national de la magistrature soient modifiées de sorte qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs.**

### Loi sur la Cour suprême (LCS)

#### - *Réformes structurelles de la Cour suprême*

30. La LCS amendée a créé deux nouvelles chambres au sein de la Cour suprême : l'une pour s'occuper des procédures disciplinaires à l'encontre de juges de la Cour suprême et l'autre pour examiner les recours extraordinaires contre des décisions de justice<sup>13</sup>. Des juges non professionnels seront nommés au sein des formations décisionnelles qui seront chargées des affaires disciplinaires et des recours extraordinaires. Les juges non professionnels de la Cour suprême seront élus par le Sénat<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Voir Recommandation [CM Rec \(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », par. 46 ; Commission de Venise, [Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges](#) (CDL-AD(2010)004-e), par. 32 ; CCJE, [Avis n° 10 \(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, par. 18 ; et CCJE, [Magna Carta des juges](#) (Principes fondamentaux), par. 13. Voir aussi les Rapports d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO, par exemple les rapports sur l'[Azerbaïdjan](#) (par. 52, recommandation v), la [Bulgarie](#) (par. 83, recommandation v), le [Portugal](#) (par. 96, recommandation vi), la [Serbie](#) (par. 99, recommandation iv) et la [République slovaque](#) (par. 69, recommandation vii).

<sup>13</sup> La LCS a introduit la possibilité de recours extraordinaires du Procureur général (ministre de la Justice) ou du Médiateur à l'encontre d'un arrêt si – aux termes de l'amendement adopté en mai 2018 – cela est nécessaire pour « assurer le respect du principe d'un État démocratique régi par le droit et appliquant les principes de justice sociale » dans le cas où un arrêt est contraire aux « principes constitutionnels ou de la liberté et des droits de l'homme ou des droits civils, ou constitue une grave erreur d'interprétation ou une application erronée de la loi, ou en cas de contradiction manifeste entre les conclusions pertinentes de la Cour et les éléments de preuve recueillis dans l'affaire » (article 89 de la LCS). Dans certaines situations, le recours extraordinaire peut aussi être déposé par le Président du Conseil Général de la République de Pologne, l'Ombudsman pour les enfants, l'Ombudsman pour les droits des patients, le Président de l'Autorité polonaise de supervision financière, l'Ombudsman en matière financière et le Président de l'Institut pour la concurrence et la protection des consommateurs.

<sup>14</sup> Aux termes de l'article 58 de la LCS, pour devenir juge non professionnel de la Cour suprême, il est nécessaire (uniquement) d'avoir la nationalité polonaise et de jouir pleinement des droits civils et civiques, d'être de bonne moralité, d'être âgé de 40 à 60 ans, d'être suffisamment en bonne santé pour remplir les fonctions de juge non professionnel et d'avoir achevé des études secondaires. Un certain nombre d'incompatibilités sont prévues, notamment pour les personnes ayant occupé un emploi au sein des tribunaux, du ministère public, de la police ou de l'armée, ainsi que pour les élus membres de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal, provincial ou de district.

31. Ces réformes structurelles ont fait l'objet de très nombreuses critiques, largement approuvées par la communauté internationale et, en particulier, par des organes comme la Commission de Venise, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission européenne. Des préoccupations se sont exprimées par exemple au sujet de la procédure de recours extraordinaire, qui a été décrite comme « dangereuse pour la stabilité de l'ordre juridique en Pologne » et en outre problématique en raison de son caractère rétroactif qui permet de rouvrir des affaires qui ont été tranchées par la justice bien avant la promulgation de la LCS, sans être limité aux faits nouvellement établis. La création de chambres spéciales pour l'examen des recours extraordinaires et des questions disciplinaires a également été critiquée car elle aboutit à créer une hiérarchie d'instances à l'intérieur de la Cour suprême<sup>15</sup>, en ce que ces deux chambres se sont vues doter d'un statut spécial et apparaissent comme supérieures aux « chambres ordinaires » de la Cour suprême : la chambre des recours extraordinaires peut examiner des décisions rendues par les « chambres ordinaires » de la Cour suprême, et la chambre disciplinaire est compétente pour les affaires disciplinaires concernant les juges siégeant dans les autres chambres ainsi qu'un budget séparé (les juges de la chambre disciplinaire reçoivent en outre un salaire de 40 % supérieur)<sup>16</sup>. Par ailleurs, l'introduction de juges non professionnels au sein de la Cour suprême, décrite par les autorités polonaises comme un moyen d'intégrer un « élément social » dans le système a aussi été critiquée, en partie car étrangère aux autres systèmes judiciaires existant en Europe au niveau des cours suprêmes, mais aussi en raison de l'incompétence de personnes non professionnelles à connaître des affaires comportant des aspects juridiques complexes<sup>17</sup>. De plus, le fait que les juges non professionnels soient élus par la législature, ce qui pourrait compromettre leur indépendance, est un sérieux sujet d'inquiétude.

32. Pour répondre à certaines de ces critiques ci-dessous, la LCS a été de nouveau amendée le 10 mai 2018 afin de souligner le caractère exceptionnel de l'utilisation des recours extraordinaires, en précisant de plus que, dans l'éventualité où le jugement contesté aurait déjà eu des effets juridiques irréversibles et/ou si son annulation irait à l'encontre des obligations internationales de la Pologne, la Cour suprême se limiterait à déclarer que ce jugement n'est pas conforme à la loi mais n'annulerait pas en tant que tel le jugement.

33. Nonobstant les amendements à la LCS effectués en mai 2018, l'EEG partage ces inquiétudes mentionnées ci-dessus. Ils méritent sans aucun doute un examen supplémentaire. Ces inquiétudes sont renforcées par l'implication relativement importante de l'exécutif dans les procédures internes de la Cour suprême. Selon l'article 4 de la LCS, le Président de la République (après avoir consulté le collège de la Cour suprême) fixe les règles sur l'organisation interne de la Cour suprême, décide du nombre de juges, y compris au sein des chambres individuelles, et établit le règlement interne de la Cour suprême (des questions qui, de l'avis de l'EEG, devraient plutôt déterminées dans la loi et/ou être

---

<sup>15</sup> Commission de Venise, *Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de la Magistrature; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la cour Suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires* (CDL-AD(2017)031, par. 36-38 et 40.

<sup>16</sup> Les autorités polonaises indiquent que cette rémunération plus élevée est accordée pour compenser le fait que, contrairement aux juges siégeant dans les autres chambres de la Cour suprême, ils ne peuvent exercer aucune autre activité rémunérée, conformément à l'article 44 de la LCS.

<sup>17</sup> Voir, entre autres, l'avis susmentionné de la Commission de Venise, par. 64 et suivants.

déléguées à la Cour suprême). En outre, le Président sélectionne le Premier Président de la Cour suprême à partir d'une liste de cinq candidats (et non pas deux comme auparavant) et les présidents des chambres de la Cour suprême parmi trois candidats, qui par ailleurs sont nommés pour période plus courte (trois ans, avec la possibilité d'être renommé une seconde fois) qu'auparavant (voir plus bas l'avis de l'EEG sur la procédure de nomination des présidents). Selon l'EEG, ces différentes mesures soulèvent de graves questions quant à l'indépendance de la magistrature et du système judiciaire à l'échelon le plus haut en Pologne, car elles peuvent être perçues comme mettant en cause le pouvoir et l'intégrité de la Cour suprême en Pologne. Par conséquent, **le GRECO recommande de i) réexaminer la mise en place des chambres chargées de l'examen des recours extraordinaires et des procédures disciplinaires au sein de la Cour suprême et ii) de réduire l'implication de l'exécutif dans l'organisation interne de la Cour suprême.**

- *Durée du mandat des juges de la Cour suprême*

34. La LCS, telle qu'amendée, abaisse l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême (de 70 à 65 ans)<sup>18</sup>. Le nouvel âge de départ à la retraite s'appliquera non seulement aux futurs juges, mais aussi aux juges actuellement en exercice. En vertu de l'article 37 de la LCS, le président de la République peut décider de prolonger le mandat d'un juge de la Cour suprême au-delà de l'âge de la retraite (jusqu'à 71 ans). Aux termes des nouveaux amendements à la LCS introduits le 10 mai 2018, le président est maintenant tenu de consulter le Conseil national de la magistrature avant de décider de prolonger ou non le mandat d'un juge et de prendre sa décision dans un délai de trois mois. 27 des 79 juges en exercice de la Cour suprême devraient donc normalement partir à la retraite le 3 juillet 2018. L'EEG a appris que 13 des 27 juges ont demandé la prolongation de leur mandat, que d'autres juges ne l'ont pas fait parce qu'ils auront bientôt 70 ans et que d'autres encore n'ont pas souhaité demander la prolongation de leur mandat parce qu'ils considèrent que cette procédure n'est pas conforme à la constitution.

35. Comme indiqué précédemment dans le Rapport ad hoc, le GRECO ne remet pas en cause le nouvel âge de la retraite en tant que tel, ni la possibilité de prolonger le service des juges au-delà de l'âge de la retraite dès lors qu'existent les garanties nécessaires contre l'exercice d'une influence indue dans ce contexte. Cependant, l'abaissement immédiat de l'âge de départ à la retraite, associé au pouvoir accordé au président de la République de prolonger le mandat des juges (même si, aux termes des amendements récents à la LCS, le président est maintenant tenu de consulter le Conseil national de la magistrature), a pour effet d'instaurer un système qui constitue *de facto* un moyen de « re-nomination » de juges qui auraient normalement servi jusqu'à l'âge de départ à la retraite précédemment en vigueur. L'inamovibilité constitue en effet un moyen de protection essentiel des juges et du système judiciaire contre toute influence indue et, en conséquence, une garantie de leur indépendance.

36. Le GRECO est fortement préoccupé par ces nouvelles dispositions : l'abaissement de l'âge de la retraite des juges siégeant actuellement au sein de la Cour suprême, associé au pouvoir discrétionnaire du président de la République de renommer les juges de la Cour suprême, pourrait accroître la vulnérabilité des juges et du système judiciaire à l'exercice d'influences indues. La situation est particulièrement inquiétante dès lors qu'une autre

---

<sup>18</sup> Pour les juges des deux sexes, ce qui n'est pas le cas dans la LSTO (voir plus bas).

branche du pouvoir est impliquée dans la procédure de nomination. Étant donné que 27 juges de la Cour suprême devraient normalement partir à la retraite le 3 juillet 2018, **le GRECO recommande de veiller à ce que le nouvel âge de la retraite ne s'applique pas obligatoirement aux juges qui siègent actuellement au sein de la Cour suprême, de même que les dispositions autorisant l'exécutif à prolonger le mandat de ces juges, et que la décision de prolonger éventuellement le mandat des nouveaux juges de la Cour suprême au-delà de l'âge de la retraite ne puisse être influencée par des considérations politiques.**

- *Procédure disciplinaire*

37. La LCS amendée a modifié sur plusieurs points la procédure disciplinaire applicable aux juges de la Cour suprême. Auparavant, les procédures disciplinaires au sein de la Cour suprême étaient traitées par un service spécifique et les enquêtes menées par un commissaire aux questions disciplinaires élu par la Cour suprême. Comme on l'a vu, la LCS amendée a créé au sein de la Cour suprême une nouvelle chambre ayant compétence pour traiter l'ensemble des affaires disciplinaires concernant des juges de la Cour suprême ainsi que les recours, notamment en cas de durée excessive de la procédure. Les juges de la chambre disciplinaire, comme indiqué plus haut, perçoivent un salaire de 40 % supérieur à celui des autres juges de la Cour suprême et la chambre disciplinaire dispose d'un budget distinct. Un autre élément nouveau est la participation de juges non professionnels aux auditions inscrites dans la chambre s'occupant des procédures disciplinaires (deux juges de la Cour suprême et un juge non professionnel et, en deuxième instance, trois juges de la Cour suprême et deux juges non professionnels).

38. En outre, la LCS amendée prévoit la possibilité pour le président de la République de nommer (parmi les juges de la Cour suprême, les juges des tribunaux ordinaires et les juges des tribunaux militaires ou aussi – en cas d'infraction disciplinaire pouvant être qualifiée de délit pénal – parmi les procureurs du Bureau du Procureur général) un commissaire extraordinaire aux questions disciplinaires pour initier une procédure disciplinaire ou même prendre la charge d'une procédure disciplinaire en instance contre un juge de la Cour suprême (article 75, par. 8, de la LCS). En cas de nomination d'un commissaire extraordinaire, le commissaire aux questions disciplinaires désigné par le collège de la Cour suprême est exclu de la procédure<sup>19</sup>.

39. La participation de juges non professionnels aux procédures disciplinaires visant des juges de la Cour suprême peut être interprétée comme un moyen d'introduire dans ces procédures un élément de responsabilité et de transparence à l'égard de la société, comme le font valoir les autorités polonaises. Cependant, au cours de la visite sur place, des préoccupations ont été exprimées par rapport à l'aptitude de juges non professionnels à rendre une décision dans les affaires disciplinaires, en particulier les affaires impliquant des violations des règles de procédure ou comportant des aspects juridiques complexes. Comme indiqué plus haut, le fait que les juges non professionnels soient élus par le Sénat introduit potentiellement une dimension politique dans les procédures disciplinaires. Mais surtout la possibilité pour le président de la République d'intervenir dans les questions disciplinaires au sein de l'appareil judiciaire, soit en instituant une procédure, soit en reprenant une procédure en cours via la nomination d'un commissaire extraordinaire aux questions

---

<sup>19</sup> Pour plus de détails sur les procédures disciplinaires et le rôle des commissaires aux questions disciplinaires, voir Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO sur la Pologne, par. 157.

disciplinaires (qui pourra dans certains cas être nommé en dehors de la magistrature), soulève de graves préoccupations au sujet de l'indépendance judiciaire. **Le GRECO recommande de modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges de la Cour suprême de manière à empêcher toute influence indue de la part de l'exécutif et du pouvoir législatif à cet égard, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures.**

#### Loi sur les tribunaux ordinaires (LSTO)

40. La LSTO a été amendée plusieurs fois pendant les années 2016-2018. Les amendements adoptés en 2016 ont introduit pour la première fois l'obligation de publier les déclarations financières des juges et étendu de trois à cinq ans le délai de prescription pour les infractions disciplinaires (article 108). Ce dernier amendement a été introduit notamment en réponse à une recommandation adressée par le GRECO à la Pologne dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, compte tenu des réserves exprimées au sujet de l'application du délai de prescription dans certaines affaires où des juges traduits devant une juridiction disciplinaire avaient fait trainer les choses jusqu'à l'expiration du délai<sup>20</sup>.

41. Les amendements suivants, adoptés en mars 2017, ont attribué au ministre de la Justice le pouvoir de nommer et de renvoyer les directeurs/administrateurs des tribunaux (article 32) et placé ces derniers sous le contrôle du ministre de la Justice (article 21a). Les amendements adoptés en juillet 2017 ont, entre autres choses, élargi les pouvoirs du ministre de la Justice en lui attribuant le pouvoir de nommer et de renvoyer les présidents des tribunaux (articles 23 à 25 et 27), abaissé l'âge de la retraite des juges, en autorisant le ministre de la Justice à prolonger leur mandat de la même façon que le président de la République en ce qui concerne les juges de la Cour suprême (voir plus haut), et en modifiant le système de contrôle administratif.

42. Certains des amendements susmentionnés à la LSTO ont été de nouveau modifiés le 12 avril 2018, en changeant la procédure de renvoi des présidents des tribunaux, la procédure de prolongation du mandat d'un juge au-delà de l'âge normal de départ à la retraite et les élections aux collèges des tribunaux. Les amendements à la LSTO, cependant, ne peuvent être compris en dehors du contexte où ils ont été mis en œuvre, en particulier les amendements de 2016 à la loi sur le ministère public qui ont confié au ministre de la Justice les fonctions de Procureur général et renforcé les compétences du Procureur général.

#### - *Nomination et renvoi des présidents (et vice-présidents) des tribunaux*

43. Les amendements à la LSTO ont élargi les pouvoirs du ministre de la Justice en lui conférant la faculté de nommer les présidents et vice-présidents des cours d'appel, des tribunaux régionaux et des tribunaux de district (articles 23-25), et aussi de les renvoyer dans certains cas (article 27)<sup>21</sup>. La LSTO semble également confier au ministre de la Justice

<sup>20</sup> Voir par. 163 du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO sur la Pologne.

<sup>21</sup> Dans la version précédente de la loi, le ministre de la Justice nommait les présidents des tribunaux après consultation du collège des juges du tribunal concerné et, dans le cas des tribunaux régionaux, en consultation également avec le président de la cour d'appel. En cas d'avis négatif du collège des juges, le ministre de la Justice ne pouvait nommer un président de tribunal qu'après avoir obtenu un avis positif du Conseil national de la magistrature. En cas d'avis négatif de ce dernier, le ministre de la Justice devait se soumettre. Le président de la cour d'appel nommait les présidents des tribunaux de district après consultation des juges.

des pouvoirs discrétionnaires illimités dans la nomination à ces postes au sein des tribunaux (compte tenu en outre du fait que les vice-présidents sont nommés par le ministre de la Justice à la demande de ces présidents)<sup>22</sup>. Elle n'oblige aucunement le ministre de la Justice à consulter le Conseil national de la magistrature ou à faire participer la magistrature d'une manière ou d'une autre à ces décisions.

44. Pendant la période de transition de six mois faisant suite à l'entrée en vigueur des amendements de juillet 2017, aux termes de l'article 17 de la LSTO, le ministre de la Justice était autorisé à démettre de leurs fonctions les présidents et vice-présidents des tribunaux et à en nommer de nouveaux à sa discrétion. L'EEG a été informée que le ministre de la Justice avait licencié environ 160 présidents et vice-présidents, ce qui, selon les autorités, représente 18,6% de tous les présidents et vice-présidents des tribunaux. Aucun motif ne semble avoir été donné pour justifier ces renvois, et les présidents et vice-présidents des tribunaux n'ont pas eu la possibilité de contester ces décisions. Après la fin de cette période de transition, le ministre de la Justice était encore autorisé à démettre de leurs fonctions les présidents et vice-présidents des tribunaux, mais sur la base des motifs prévus à l'article 27 de la LSTO, après consultation du Conseil national de la magistrature<sup>23</sup>. Ce dernier pouvait s'opposer à une décision de renvoi en adoptant une résolution à la majorité des deux tiers de ses membres (article 27, par. 3 et 4). Depuis l'entrée en vigueur d'amendements supplémentaires à la LSTO le 23 mai 2018, le ministre de la Justice doit maintenant demander l'avis du collège du tribunal compétent, qui sera tenu d'entendre le président ou vice-président concerné. En cas de refus du collège de donner son accord au renvoi du président, le ministre peut solliciter l'avis du Conseil national de la magistrature et celui-ci peut s'opposer au renvoi par l'adoption d'une décision à la majorité des deux tiers de ses membres.

45. Comme le CCJE, l'EEG considère que les procédures de nomination des présidents des tribunaux devraient idéalement suivre la même voie que celles de sélection et de nomination des juges ordinaires, en comprenant un processus d'évaluation des candidats et la participation d'un conseil de la magistrature<sup>24</sup>. L'EEG est de l'avis que ces procédures devraient au moins suivre un processus indépendant fondé sur le mérite. En ce qui concerne leur renvoi avant le terme de leur mandat, l'EEG est d'avis que la procédure correspondante doit être transparente, soumise à des normes établies, s'accompagner de certaines sauvegardes, reposer sur des critères objectifs bien définis (et elle ne pense pas que cela soit le cas des critères actuellement énumérés à l'article 27), exclure tout risque d'influence politique et prévoir une possibilité de recours pour le président ou vice-président de tribunal concerné<sup>25</sup>. Elle regrette par conséquent que 160 présidents et vice-présidents aient été

---

<sup>22</sup> La LSTO stipule seulement que les présidents des cours d'appel doivent être nommés parmi les juges des cours d'appel et des tribunaux régionaux, les présidents des tribunaux régionaux parmi les juges des cours d'appel, des tribunaux régionaux et des tribunaux de district, et les présidents des tribunaux de district parmi les juges des tribunaux régionaux et des tribunaux de district.

<sup>23</sup> Aux termes de l'article 27, par. 1, de la LSTO, les présidents et vice-présidents des tribunaux peuvent être démis de leurs fonctions : « en cas d'incapacité grave ou persistante à remplir leurs devoirs professionnels » (le terme « persistante » est un ajout récent) ; si « la poursuite de l'exercice de leurs fonctions est, pour d'autres raisons, incompatible avec l'intérêt de la justice » ; en cas de démission ; ou en cas de « manque d'efficacité caractérisé dans les tâches de supervision administrative ou l'organisation du travail des instances inférieures » (les deux derniers critères ont été insérés récemment dans la loi).

<sup>24</sup> Voir [Avis n° 19 du CCJE](#) (2016) sur le rôle des présidents de tribunaux, par. 38.

<sup>25</sup> *Ibid.*, par. 46 et 47.

démis de leurs fonctions par le ministre de la Justice sans avoir la possibilité de contester de manière significative ces décisions. Elle considère également que les amendements à la LSTO, qui modifient de nouveau la procédure de renvoi des présidents des tribunaux, peut être perçue comme un moyen de rendre définitives les nominations des nouveaux présidents des tribunaux. Enfin, bien qu'approuvant la participation du collège du tribunal compétent et du Conseil national de la magistrature à la procédure de renvoi d'un président de tribunal (même si, au vu de la forte majorité requise et de la nouvelle composition du Conseil national de la magistrature, on peut douter que cela constitue une sauvegarde suffisante), l'EEG est d'avis qu'une forte implication du ministre de la Justice (qui est aussi Procureur général) dans cette procédure devrait être évitée. **Le GRECO recommande d'amender les procédures de nomination et de renvoi des présidents et vice-présidents des tribunaux ordinaires, afin d'éviter tout risque d'influence induite du pouvoir exécutif sur ces procédures.**

- *Âge de départ à la retraite*

46. La LSTO aligne l'âge de départ de la retraite des juges sur celui des fonctionnaires en général (article 69, par. 1a), en le ramenant de 67 à 65 ans (avec la possibilité pour les juges de sexe féminin de partir à la retraite à 60 ans sur leur demande, conformément aux amendements du 12 avril 2018). De même que pour les juges de la Cour suprême, le nouvel âge de la retraite s'applique aux juges actuellement en exercice, avec aussi la possibilité initialement que le ministre de la Justice (comme pour le président de la République s'agissant des juges de la Cour suprême) puisse prolonger le mandat des juges jusqu'à l'âge de 70 ans « en prenant en compte les besoins liés à la charge de travail de chaque tribunal » (article 69, par. 1b et 3). Pendant la visite sur place (15 mai 2018), l'EEG a été informée que 219 demandes de prolongation avaient été déposées. Le ministre ne s'était encore prononcé que sur 130 de ces demandes, en rejetant 98 d'entre elles. L'EEG ayant reçu l'information que 600 postes étaient vacants environ au sein de la magistrature, elle a été surprise par le rejet de ces demandes. Les autorités polonaises ont toutefois indiqué qu'actuellement, il n'y avait que 15 postes vacants dans les tribunaux et que, pour 96 juges, ce refus était précisément motivé par "l'utilisation rationnelle du personnel des tribunaux ordinaires et la charge de travail de certains tribunaux" (conformément à l'article 69, paragraphe 1b de la LSTO), deux autres requêtes ayant été rejetées en raison de violations de procédure.

47. En outre, les autorités polonaises soulignent la possibilité (prévue par la loi fixant l'âge général de la retraite des fonctionnaires) pour les fonctionnaires de prendre leur retraite conformément aux dispositions contractuelles précédentes. Les juges ont seulement dû envoyer une déclaration d'intention au ministre de la Justice dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de cette loi, ce que 78 juges ont fait, d'après les autorités. En outre, malgré les informations reçues sur place indiquant qu'aucune raison n'avait été donnée et qu'il n'était pas possible de faire appel de ces décisions, les autorités polonaises ont indiqué que 11 plaintes concernant le rejet de demande de prolongation au-delà de l'âge de la retraite avaient été déposées devant la Cour administrative suprême ou la Cour suprême.

48. Depuis les amendements à la LSTO adoptés le 12 avril 2018, le Conseil national de la magistrature – et non plus le ministre de la Justice – décide de prolonger le mandat des juges au-delà de l'âge de la retraite « lorsque cela est dans l'intérêt de la justice ou répond à un fort intérêt public, en particulier si l'utilisation rationnelle des ressources humaines des



tribunaux ordinaires ou la charge de travail d'un tribunal le justifie ». Nonobstant les préoccupations exprimées par l'EEG au sujet de la méthode d'élection des membres du Conseil national de la magistrature et son avis selon lequel, les demandes de prolongation du mandat d'un juge devraient être accordées de façon quasi-automatique dès lors qu'un juge peut montrer qu'il est en bonne santé, l'EEG approuve la suppression du pouvoir discrétionnaire dont disposait le ministre de la Justice quant à la prolongation du mandat des juges des tribunaux ordinaires.

- *Procédure disciplinaire*

49. La LSTO amendée a modifié sur plusieurs points la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires, en exigeant notamment la soumission d'explications par écrit avant une audition et la présence obligatoire d'un avocat lors des auditions disciplinaires, et en introduisant une sanction disciplinaire supplémentaire sous forme de réduction du salaire de base d'un juge jusqu'à hauteur de 50 %. Plusieurs exemples d'infractions mineures et d'autres délits commis par des juges ont été communiqués à l'EEG pendant la visite sur place et, au vu des statistiques supplémentaires fournies par les autorités polonaises, l'EEG n'est pas à même de conclure que les procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre de juges polonais sont manifestement inefficaces ou fondamentalement défectueuses.

50. En ce qui concerne la procédure elle-même, les affaires disciplinaires sont entendues par des juridictions disciplinaires comme auparavant (voir Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, par. 157). Cependant, au niveau des tribunaux d'appel, les juges des juridictions disciplinaires sont maintenant désignés par le ministre de la Justice après consultation du Conseil national de la magistrature (article 110a de la LSTO). Les commissaires aux questions disciplinaires (également appelés « médiateurs pour les questions disciplinaires ») remplissent aussi comme auparavant les fonctions de procureur devant les juridictions disciplinaires. Alors qu'auparavant ils étaient désignés par le Conseil national de la magistrature parmi les candidats proposés par le collège des tribunaux, la LSTO prévoit maintenant la possibilité pour le ministre de la Justice de nommer un commissaire aux questions disciplinaires (ou « médiateur ») parmi les juges des tribunaux ordinaires ou les juges de la Cour suprême, ou bien de désigner un procureur en cas d'infraction disciplinaire pouvant être qualifiée de délit pénal (article 112b de la LSTO). Le commissaire aux questions disciplinaires (ou « médiateur ») peut initier la procédure disciplinaire ou prendre en charge une procédure en instance. De même que la participation du président de la République aux procédures disciplinaires engagées au sein de la Cour suprême, l'implication du ministre de la Justice (qui est aussi Procureur général) dans les procédures disciplinaires concernant les juges soulève de graves préoccupations du point de vue de l'indépendance des juges. C'est pourquoi **le GRECO recommande de modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges des tribunaux ordinaires afin d'éviter toute influence indue de l'exécutif sur ces procédures, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures.**

- *Autres pouvoirs du ministre de la Justice*

51. Outre les préoccupations décrites plus haut, l'EEG émet des réserves quant aux divers moyens subtils par lesquels le ministre de la Justice / le Procureur général peut s'ingérer dans le fonctionnement de la justice, ce qui peut avoir un effet paralysant sur

l'indépendance de la magistrature. Ces moyens comprennent : la nomination des directeurs des tribunaux (auparavant effectuée sur la demande du président du tribunal concerné) (article 32 LSTO), qui sont maintenant subordonnés au ministre (article 21a de la LSTO)<sup>26</sup> ; la nomination des « juges inspecteurs »<sup>27</sup> ; et la réduction des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des tribunaux ordinaires en cas de déficiences dans l'administration des tribunaux, mesure apparemment de caractère disciplinaire mais qui peut être prise en dehors des procédures disciplinaires<sup>28</sup>. Même s'il est légitime que la supervision administrative des tribunaux figure parmi les responsabilités d'un ministre de la Justice, l'EEG est d'avis que des risques « d'abus de pouvoir » sont inhérents au système actuel qui consiste à étendre les pouvoirs de l'exécutif (couvrant en même temps le rôle de Procureur général) dans ce contexte. L'utilisation de ces pouvoirs et de leur impact doivent par conséquent faire l'objet d'une attention toute particulière.

52. L'EEG se réjouit d'apprendre que la LSTO prévoit maintenant la mise en place d'un système (informatisé) d'attribution aléatoire des affaires. Cependant, elle a été informée que les autorités ont refusé de répondre à une demande publique d'information au sujet de l'algorithme utilisé pour la répartition des affaires. Pour dissiper les doutes quant à l'exercice d'une influence indue dans l'attribution des affaires, l'EEG encourage les autorités polonaises à faire preuve d'une plus grande transparence au sujet du mode de classification des affaires et de la méthode qui sous-tend le système informatisé d'attribution des affaires.

#### **IV. REMARQUES FINALES**

53. L'indépendance du pouvoir judiciaire est un prérequis essentiel à une lutte efficace contre la corruption. Les juges doivent être en mesure de prendre des décisions sans influence indue réelle ou potentielle, y compris par d'autres branches de l'État. Si les juges sont motivés dans leurs décisions par des influences et des considérations extérieures (par exemple une progression de carrière) plutôt que par le souci de faire appliquer la loi, le processus judiciaire est alors corrompu. À ce titre, l'indépendance de la justice est la pierre angulaire de l'État de droit dans tout pays et la clé de voûte pour assurer la confiance des citoyens dans le système judiciaire.

---

<sup>26</sup> Les directeurs (ou administrateurs) des tribunaux supervisent les tâches administratives des tribunaux, notamment en veillant à ce qu'ils disposent des structures et équipements nécessaires à leur fonctionnement (cf. article 31a de la LSTO).

<sup>27</sup> Les juges inspecteurs peuvent effectuer des inspections au sein des tribunaux, notamment pour contrôler la supervision administrative (cf. article 37c, 37d et 37g de la LSTO).

<sup>28</sup> Aux termes de l'article 37ga de la LSTO, si le ministre de la Justice constate des insuffisances dans la gestion des tribunaux, leur supervision administrative interne ou d'autres fonctions administratives, il peut en notifier par écrit le président ou le vice-président de la cour d'appel en exigeant qu'il soit remédié à ces insuffisances. Cette notification peut être accompagnée d'une décision de réduction de 15 à 50 % des indemnités spéciales versées au président ou vice-président du tribunal concerné pendant une période d'un à six mois (article 37ga, par. 5). Le président ou vice-président peut objecter par écrit à la notification du ministre de la Justice, qui peut ensuite annuler cette notification ou la soumettre au Conseil national de la magistrature. De même, aux termes de l'article 37h, les présidents des cours d'appel sont tenus de soumettre tous les ans au ministre de la Justice un rapport sur les activités des tribunaux placés sous leur juridiction (les présidents des tribunaux régionaux doivent soumettre un rapport d'activités au président de la cour d'appel et les présidents des tribunaux de district un rapport d'activités au président du tribunal régional). Ces rapports sont examinés par le ministre de la Justice et, en cas d'évaluation négative, peuvent donner lieu à une réduction de 15 à 50 % des indemnités spéciales pendant une période d'un an maximum.

54. Au vu de l'analyse contenue dans le présent Addendum, l'EEG conclut que les amendements à la LCNM, à la LCS et à la LSTO réduisent l'indépendance de la justice en Pologne et par conséquent ont un impact négatif sur le système des équilibres entre les pouvoirs. Cette situation n'est pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe, ni à la pratique bien établie du GRECO.. Les amendements examinés dans ce rapport permettent aux pouvoirs législatif et exécutif d'exercer une influence sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire d'une manière critique

55. Dans ce contexte, l'EEG a également examiné de près les objectifs déclarés<sup>29</sup> de la réforme judiciaire, qui ne semblent pas prendre en compte de manière efficace les problèmes qui ont été identifiés et/ou auraient pu être résolus de manière différente<sup>30</sup>. L'impression qui se dégage à cet égard est que la faible opinion des juges parmi le public s'explique peut-être aussi par ce qui semble avoir été une campagne publique extrêmement négative prenant pour cible la magistrature, reposant sur des incidents à caractère anecdotique.. Si le GRECO soutient l'idée que le pouvoir judiciaire ne devrait pas être une entité corporatiste agissant dans son propre intérêt, les mécanismes visant à accroître la responsabilité du pouvoir judiciaire ne devraient pas interférer avec l'indépendance de la justice. La rapidité avec laquelle ont été adoptés les éléments essentiels de la nouvelle législation sur le système judiciaire est aussi un objet de préoccupation<sup>31</sup>. Étant donné l'ampleur des réformes instituées, les questions en jeu et leur impact sur l'ensemble de la justice, l'EEG appelle instamment les autorités polonaises à prendre le temps nécessaire pour organiser une consultation approfondie de la communauté judiciaire et assurer la tenue d'un débat inclusif et la pleine transparence du processus législatif.

56. Alors que certains amendements particuliers à la LSTO, à la LCS et à la LCNM méritent une certaine attention, c'est précisément le caractère cumulatif de ces amendements qui, dans le contexte des réformes antérieures (par exemple en ce qui concerne le Tribunal constitutionnel ainsi que la fusion du bureau du procureur général avec celui du ministre de la justice) suscite de sérieuses inquiétudes, en particulier du point de vue de leurs effets sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance des tribunaux et des juges.

57. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Pologne :

- i. **que les dispositions relatives à l'élection des juges au Conseil national de la magistrature soient modifiées de sorte qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs (paragraphe 29) ;**

---

<sup>29</sup> Voir le Livre blanc de mars 2018 mentionné plus haut qui énumère, parmi les raisons ayant conduit à la réforme, le faible niveau de confiance du public à l'égard de la justice, la durée excessive des procédures, l'incapacité à prendre en compte les années de pouvoir communiste et le déséquilibre entre les pouvoirs.

<sup>30</sup> En ce qui concerne par exemple le manque d'efficacité des tribunaux, aucun des amendements à la loi ne semble de nature à renforcer l'efficacité de la justice. Celle-ci souffre en outre du grand nombre de postes vacants au sein de la magistrature, que va encore aggraver la baisse de l'âge de la retraite des juges et la poursuite du détachement fréquent de juges auprès du ministère de la Justice ou d'autres organes de l'État.

<sup>31</sup> L'EEG a été informée que certaines de ces initiatives législatives émanaient de parlementaires et non du gouvernement, ce qui a eu pour effet de réduire les exigences de consultation. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, lui aussi, exprimé ses préoccupations à ce sujet dans la [lettre](#) qu'il a adressée au Premier ministre polonais le 19 janvier 2018.

- ii. **i) réexaminer la mise en place des chambres chargées de l'examen des recours extraordinaires et des procédures disciplinaires au sein de la Cour suprême et ii) réduire l'implication de l'exécutif dans l'organisation interne de la Cour suprême (paragraphe 33) ;**
- iii. **veiller à ce que le nouvel âge de la retraite ne s'applique pas obligatoirement aux juges qui siègent actuellement au sein de la Cour suprême, de même que les dispositions autorisant l'exécutif à prolonger le mandat de ces juges, et que la décision de prolonger éventuellement le mandat des nouveaux juges de la Cour suprême au-delà de l'âge de la retraite ne puisse être influencée par des considérations politiques (paragraphe 36) ;**
- iv. **modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges de la Cour suprême de manière à empêcher toute influence indue de la part de l'exécutif et du pouvoir législatif à cet égard, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures (paragraphe 39) ;**
- v. **amender les procédures de nomination et de renvoi des présidents et vice-présidents des tribunaux ordinaires, afin d'éviter tout risque d'influence indue du pouvoir exécutif sur ces procédures (paragraphe 45) ;**
- vi. **modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges des tribunaux ordinaires afin d'éviter toute influence indue de l'exécutif sur ces procédures, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures (paragraphe 50).**

58. Le GRECO invite les autorités polonaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 mars 2019. Ces mesures seront examinées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité spécifique.

59. Le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.