



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 novembre 2024
Publication : 15 janvier 2025

Public
GrecoRC4(2024)9

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

TROISIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE

Incluant

LE SUIVI DU RAPPORT AD HOC (ARTICLE 34)

POLOGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 98e réunion plénière
(Strasbourg, 18-22 novembre 2024)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Troisième Rapport de Conformité intérimaire évalue les mesures prises par les autorités polonaises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir paragraphe 2) portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que les recommandations supplémentaires émises en 2018 dans l'addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (article 3434).
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) sur la Pologne a été adopté par le GRECO lors de sa 57e réunion plénière (19 octobre 2012) et rendu public le 25 janvier 2013 (Greco Eval IV Rep (2012) 4F). Entre décembre 2014 et juin 2018, trois rapports de conformité ont été adoptés par le GRECO. Ainsi, le [Rapport de Conformité](#), le [Deuxième Rapport de Conformité](#) et l'[Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) ont été adoptés lors de la 66ème réunion plénière (12 décembre 2014), de la 75ème réunion plénière (20-24 mars 2017) et de la 80ème réunion plénière (18-22 juin 2018) et ont été rendus publics par la suite.
3. La réforme réalisée entre 2016 et 2018 en Pologne ayant profondément affecté le système judiciaire du pays, le GRECO avait en outre décidé, lors de sa 78^e plénière (4-8 décembre 2017), d'appliquer sa procédure ad hoc (article 34) à cette juridiction¹. Le GRECO avait donc adopté, lors de sa 80^e réunion plénière, un [Addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) (le « Rapport au titre de l'article 34 »), qui réévaluait les parties caduques de son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et adressait des recommandations supplémentaires à la Pologne. Le GRECO avait décidé que les autorités polonaises rendraient compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport au titre de l'article 34 (l'Addendum), dans le cadre de la procédure de conformité du Quatrième Cycle en cours.
4. La procédure de conformité du Quatrième Cycle d'Évaluation (laquelle a visé successivement les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation, puis celles émises dans le Rapport au titre de l'article 34 - l'addendum au Rapport d'Évaluation) s'est poursuivie avec l'adoption de trois rapports de conformité supplémentaires. Ainsi, le Rapport de Conformité, le Deuxième Rapport de Conformité et l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité ont été adoptés lors de la 66ème réunion plénière (12 décembre 2014), de la 75ème réunion plénière (20-24 mars 2017) et de la 80ème réunion plénière (18-22 juin 2018) et ont été rendus publics par la suite. Ainsi, le [Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#), le [Rapport de Conformité intérimaire](#) et le [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) ont été adoptés lors de la 84e réunion plénière du GRECO (2-6 décembre 2019), de la 88e réunion plénière (20-22 septembre 2021) et de la 93e réunion plénière (20-24 mars 2023) et rendus publics le 16 décembre 2019, le 22 septembre 2021 et le 20 juillet 2023, respectivement.
5. Dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait réaffirmé que le faible niveau global de conformité aux recommandations restait « globalement insuffisant » au sens de de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur, constatation faite initialement dans le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité en décembre 2019. Il avait décidé d'appliquer sa « procédure de non-conformité » conformément à l'article 32 et invité le Président du Comité statutaire à envoyer une lettre au Représentant

¹ L'article 34 du Règlement intérieur du GRECO 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.

permanent de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe, pour attirer son attention sur la non-conformité aux recommandations concernées. Le chef de la délégation polonaise avait en outre été invité à présenter un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i-iii, v-vi, ix, xii, xiv et xvi, ainsi que les recommandations i-ii et iv-vi au titre de l'article 34), au plus tard le 31 mars 2024.

6. Les autorités polonaises ont respecté cette exigence et présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 29 mars 2022, en plus des informations communiquées ultérieurement, a servi de base au présent Troisième Rapport de Conformité intérimaire.
7. 6. Le GRECO a chargé la République tchèque et le Portugal de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient Mme Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ au titre de la République et M. António DELICADO au titre du Portugal. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Troisième Rapport de Conformité intérimaire.

II. ANALYSE

8. Rappelons que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 16 recommandations à la Pologne, auxquelles six autres recommandations avaient été ajoutées dans le cadre du Rapport au titre de l'article 34. Au moment de l'adoption du précédent rapport de conformité, sept recommandations du Rapport d'évaluation (à savoir les recommandations iv, vii, viii, x, xi, xiii et xv, ainsi qu'une recommandation du Rapport au titre de l'article 34 (à savoir la recommandation iii,) avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Cinq recommandations du Rapport d'évaluation (à savoir les recommandations vi, ix, xii, xiv et xvi, ainsi que trois recommandations du Rapport au titre de l'article 34 (à savoir les recommandations ii, iv et vi, avaient été partiellement mises en œuvre. Quatre recommandations du Rapport d'évaluation (à savoir les recommandations i-iii et v, ainsi que deux recommandations du Rapport au titre de l'article 34 (à savoir les recommandations i et v, n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i, ii, iii et v

9. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *que les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif soient rendues plus transparentes, y compris en ce qui concerne les réunions des sous-commissions parlementaires (recommandation i) ;*
 - *i) que les Principes éthiques des députés soient complétés afin de fournir des instructions claires aux députés du Sejm en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et types) et les domaines connexes (y compris, en particulier, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers, l'utilisation abusive des informations et ressources publiques, l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et le comportement à adopter envers des tiers comme les lobbyistes – (accompagnées d'exemples détaillés) ; et ii) que de telles règles éthiques et*

déontologiques soient aussi adoptées à l'intention des sénateurs et diffusées parmi eux (recommandation ii) ;

- tant en ce qui concerne les députés du Sejm que les sénateurs, qu'un mécanisme clair et précis soit élaboré pour déclarer de potentiels conflits d'intérêts des parlementaires — en prenant aussi en considération les intérêts de leurs proches — au regard de (projets de) dispositions législatives concrètes (recommandation iii) ; et
 - que le mécanisme de suivi en ce qui concerne l'application, par les parlementaires, des règles éthiques et déontologiques — notamment les règles relatives aux conflits d'intérêts et domaines connexes — soit réexaminé afin d'améliorer son efficacité, en particulier en simplifiant le système qui fait intervenir différents organes et en les dotant des ressources financières et humaines nécessaires (recommandation v).
10. Le GRECO rappelle que les recommandations i-iii et v n'avaient pas été mises en œuvre, car les modifications de la législation proposées par les autorités polonaises n'avaient pas d'effet direct sur les domaines visés par ces quatre recommandations et qu'aucun progrès concret n'avait été réalisé.
 11. Les autorités polonaises indiquent à présent que la question a été soumise à la commission parlementaire d'éthique et à la commission du règlement, des procédures et des immunités du Sejm. Les présidents de ces commissions prévoient de convoquer les présidiums à une réunion pour examiner la mise en œuvre des recommandations. En outre, la commission du règlement, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat, qui est l'organe compétent pour prendre des mesures législatives dans le domaine de la déontologie, a été saisie de la question.
 12. Le GRECO espère que les commissions et présidiums du Sejm et du Sénat prendront des mesures concrètes en vue de la mise en œuvre des recommandations susmentionnées. Dans l'attente de progrès réels, on ne peut pas dire que les recommandations ont été respectées, même partiellement.
 13. Le GRECO conclut que les recommandations i, ii, iii et v n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandation vi

14. *Le GRECO avait recommandé, tant pour les députés du Sejm que pour les sénateurs, i) la mise en place d'un/e conseiller/ère dédié/e intervenant à titre confidentiel, avec pour mission de procurer aux parlementaires des avis sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts en rapport avec des situations particulières ; et ii) qu'une formation spécialisée sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts soit dispensée régulièrement à tous les parlementaires.*
15. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. S'agissant de la partie (i) de cette recommandation, un conseiller de confiance avait été nommé au Sénat pour prodiguer des conseils aux sénateurs. Le GRECO avait fait remarquer que, pour que cette partie de la recommandation soit pleinement mise en œuvre, un conseiller confidentiel devait également être nommé pour les députés du Sejm. En ce qui concerne la partie (ii), certains cours de formation obligatoires et facultatifs avaient été organisés pour les sénateurs, mais aucune information précise n'avait été fournie sur le nombre de sénateurs qui participaient à ces cours, sur leur fréquence, leur objet et leur contenu, ainsi

que sur les questions éthiques qui y étaient abordées. Aucune information n'avait été fournie sur la formation des députés du Sejm.

16. Les autorités polonaises n'ont pas fait état d'autres progrès, si ce n'est en mentionnant les informations décrites au paragraphe 11 ci-dessus et les informations précédemment communiquées sur la nomination au Sénat d'un conseiller spécial de confiance pour les questions d'éthique.
17. Dans l'attente de la réalisation de nouveaux progrès concrets dans la mise en œuvre des deux parties de cette recommandation, le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation ix

18. *Le GRECO avait recommandé que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des juges et renforcer leur caractère préventif. Cela supposerait, notamment, d'accroître la coordination entre tous les organes de contrôle compétents.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. À la suite de consultations initiales sur le renforcement de la coopération entre les institutions concernées par le contrôle des déclarations de patrimoine, le ministère des Finances avait élaboré, en mars 2014, des dispositions relatives à l'examen des déclarations de patrimoine par les autorités fiscales. Alors que ces dispositions continuaient de s'appliquer, un certain nombre d'initiatives législatives visant à renforcer le rôle et la coordination des institutions chargées de l'analyse approfondie des déclarations de patrimoine n'avaient pas abouti. Aucun progrès supplémentaire n'avait été signalé dans les trois précédents rapports de conformité.
20. Les autorités polonaises indiquent que des travaux sont en cours pour améliorer les aspects liés au dépôt et à la vérification des déclarations de patrimoine. La vérification des déclarations de patrimoine présentées par les juges et les procureurs est effectuée non seulement par les services des tribunaux et du ministère public, mais également par les autorités fiscales (c'est-à-dire l'administration du Trésor public). Ainsi, conformément à la législation nationale, les juges sont tenus de soumettre deux exemplaires de leurs déclarations de patrimoine : un exemplaire au président territorialement compétent de la cour d'appel (les présidents de juridiction et leurs adjoints le remettent au ministre de la Justice) et un exemplaire au service des impôts compétent du lieu de résidence des juges. Des dispositions similaires s'appliquent aux procureurs. En outre, l'Office central de lutte contre la corruption (OLC) peut vérifier l'exactitude et la véracité des déclarations de patrimoine afin de s'assurer qu'elles sont conformes à la législation nationale.
21. Le GRECO considère que les informations fournies par les autorités ne diffèrent pas de la situation décrite aux paragraphes 147-154 du Rapport d'évaluation. Il existe toujours trois organes de contrôle chargés de recueillir et de vérifier les déclarations de patrimoine (à savoir les présidents de cour d'appel, les autorités fiscales et l'OLC), dont aucun ne semble disposer de ressources suffisantes pour procéder à un examen approfondi des déclarations de patrimoine. Le GRECO réaffirme qu'il devrait exister une interaction et une coordination proactives entre eux, afin de s'assurer que les déclarations de patrimoine fassent l'objet d'un examen approfondi. Cet examen permettrait de prévenir tout conflit d'intérêt et

d'atténuer les risques de corruption. Aucune information n'a été fournie à cet égard, ni sur l'utilisation des déclarations de patrimoine à des fins préventives. Dans ces conditions, la recommandation reste partiellement respectée.

22. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xii

23. *Le GRECO avait recommandé : i) que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » soit diffusé à tous les procureurs et rendu facilement accessible au public ; et ii) que ces principes soient complétés de manière à fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et domaines connexes (en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités accessoires).*
24. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait déjà été mise en œuvre de façon satisfaisante. Quant à la deuxième partie de la recommandation, certaines dispositions relatives aux conflits d'intérêts avaient été ajoutées au Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur. Toutefois, aucune orientation sur les conflits d'intérêts et autres questions connexes (comme l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités et les activités accessoires), y compris sous forme d'exemples pratiques, n'a été proposée.
25. Les autorités polonaises signalent les dispositions relatives aux conflits d'intérêts déjà ajoutées au « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur », ainsi que plusieurs dispositions qui règlent les incompatibilités. En outre, les autorités prévoient que le Conseil national du ministère public examinera cette recommandation lors de ses prochaines réunions.
26. Le GRECO espère que le Conseil national du ministère public prendra des mesures concrètes pour produire des lignes directrices afin de mettre pleinement en œuvre la deuxième partie de la recommandation. Dans ces circonstances, cette recommandation reste partiellement respectée.
27. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

28. *Le GRECO avait recommandé : i) que les compétences du Conseil national du ministère public en ce qui concerne le suivi de l'application, par les procureurs, des principes éthiques soient définies clairement dans la loi et que le Conseil soit doté des moyens d'action et des pouvoirs lui permettant de remplir cette mission avec efficacité ; et ii) que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des procureurs et accroître le caractère préventif de ces déclarations. Cela supposerait, notamment, de renforcer la coordination entre tous les organes de contrôle pertinents.*
29. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans le précédent rapport de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, en raison de la mise en œuvre partielle de la deuxième partie de la recommandation. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités polonaises n'avaient

pas jugé nécessaire de doter le Conseil national du ministère public (CNMP) des compétences et des outils nécessaires pour surveiller et garantir le respect des principes éthiques par les procureurs. Au lieu de cela, elles avaient indiqué les compétences d'un médiateur en matière disciplinaire, qui pouvait décider d'engager ou de refuser d'engager ce type de procédure. Le GRECO s'était à nouveau inquiété du manque d'outils et de mesures que le CNMP est habilité à prendre dans le cadre du processus de surveillance. Quant à la deuxième partie de la recommandation, les autorités n'avaient fourni aucune information nouvelle et pertinente.

30. Les autorités polonaises indiquent maintenant que le CNMP a adopté une résolution sur la création d'une commission chargée de surveiller le respect des principes déontologiques par les procureurs. La commission établira des rapports annuels sur le respect des principes déontologiques par les procureurs à partir des données obtenues auprès des procureurs des provinces, du médiateur en matière disciplinaire du procureur général et des cas individuels soumis au CNMP, au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Le rapport est censé comporter des recommandations que le CNMP devra mettre en œuvre en modifiant, complétant ou interprétant les dispositions du code de déontologie des procureurs, ainsi qu'en organisant des formations sur la déontologie. En outre, les autorités polonaises déclarent que l'examen de cette recommandation a été programmé pour la prochaine réunion du CNMP. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, nous renvoyons aux informations données au paragraphe 20 ci-dessus.
31. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO note que le CNMP a mis en place une commission pour l'aider à surveiller le respect des principes déontologiques des procureurs et qu'il a prévu d'examiner la mise en œuvre complète de cette recommandation lors de sa prochaine réunion. En attendant que la commission soit pleinement opérationnelle et qu'elle fournisse au CNMP les outils et compétences adéquats pour assurer le respect des principes déontologiques, le GRECO continue de considérer que cette partie de la recommandation n'est pas respectée. Quant à la deuxième partie de la recommandation, le GRECO renvoie aux conclusions formulées aux paragraphes 21-22 ci-dessus et considère que cette partie de la recommandation reste partiellement respectée.
32. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

33. *Le GRECO avait recommandé : i) qu'une formation continue soit dispensée à tous les procureurs sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein du ministère public, afin de sensibiliser les procureurs aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale.*
34. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. S'agissant de la première partie de la recommandation, des activités de formation sur les questions déontologiques avaient déjà été proposées aux procureurs depuis l'adoption du Rapport de Conformité. La deuxième partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre, les autorités ayant maintenu

leur position selon laquelle la nomination de conseillers en éthique pour les procureurs n'était pas justifiée.

35. Les autorités polonaises indiquent à présent que l'Ecole nationale de la magistrature et du ministère public en Pologne a organisé ou prévoit d'organiser divers ateliers de formation, notamment une formation sur la « Méthodologie du déroulement des procédures dans les affaires de corruption », un atelier de « Formation des assesseurs et des procureurs à leur entrée en fonction au sein du ministère public », une formation sur les « Menaces de corruption dans les activités des juges et des procureurs », pour ne citer que quelques exemples. Les formations sont destinées aux juges, aux assesseurs, aux procureurs, aux substituts du procureur et aux assistants des procureurs (224 participants au total) et portent sur un large éventail de questions relatives à la corruption et aux délits de corruption, ainsi qu'à la déontologie, notamment les conflits d'intérêts, les types de comportement dans l'exercice de leurs fonctions et hors de celles-ci, les principes de communication applicables aux activités des procureurs, les principes à suivre lorsqu'ils reçoivent un cadeau ou lorsque quelqu'un cherche à leur offrir un cadeau, etc.
36. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités émettent des doutes sur la possibilité de nommer des conseillers en déontologie pour les procureurs au sein de la structure du ministère public. Elles estiment que cette nomination pourrait contrevenir aux solutions constitutionnelles adoptées pour l'organisation et le fonctionnement du ministère public, en particulier celles qui concernent les responsabilités disciplinaires et officielles des procureurs.
37. Le GRECO constate avec satisfaction la tenue effective et prévue de formations régulières destinées aux procureurs sur les questions déontologiques et réaffirme sa position sur la première partie de la recommandation, qui reste pleinement mise en œuvre. Quant à la deuxième partie de la recommandation, le GRECO regrette que les autorités polonaises ne se montrent pas prêtes à la mettre en œuvre. Le GRECO considère que, pour les raisons exposées au paragraphe 223 du Rapport d'évaluation, des conseils confidentiels spécialisés sur les questions de déontologie et de conduite devraient être fournis aux procureurs. Les autorités polonaises peuvent trouver des exemples utiles dans la pratique établie par d'autres États membres du GRECO dans ce domaine.
38. Le GRECO conclut que la recommandation xvi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandations formulées dans le Rapport au titre de l'article 34 de juin 2018 (Addendum au Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle)

39. Rappelons que le Rapport au titre de l'article 34 était un Addendum au Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Il évaluait les modifications apportées à la loi sur le Conseil national de la magistrature (CNM), à la loi sur les juridictions ordinaires, ainsi qu'à une nouvelle loi sur la Cour suprême, adoptées en 2017, et formulait des recommandations supplémentaires à l'intention de la Pologne, dont la mise en œuvre devait être évaluée dans le cadre de la procédure de conformité du Quatrième Cycle (voir le paragraphe 3 plus haut).
40. De manière générale, les autorités polonaises déclarent que l'une des priorités du Gouvernement actuel est le respect des obligations nées du droit de l'UE et du droit international, notamment la mise en œuvre intégrale des recommandations du GRECO. Dès son entrée en fonction le 13 décembre 2023, le Premier ministre a mis en place une Équipe interministérielle pour le rétablissement de l'État de droit et de l'ordre constitutionnel (l'Équipe), dont la

tâche principale est de coordonner les activités du Gouvernement, de mener des travaux d'analyse et de soumettre des propositions de loi en vue de rétablir l'État de droit et d'en assurer la surveillance. L'Équipe a actuellement mené des activités analytiques et conceptuelles visant à garantir le respect intégral des obligations internationales. Toutefois, faute de temps, tous les aspects de ces activités n'ont pas été pleinement exploités. La Pologne reste déterminée à traiter les questions qui ont donné lieu aux recommandations du GRECO et à assurer leur pleine mise en œuvre.

41. En outre, le 5 mars 2024, le gouvernement a créé une Commission pour la codification du système judiciaire et du ministère public, dont l'objectif principal est d'élaborer un nouveau projet de loi qui réorganisera fondamentalement le système et les règles de fonctionnement du ministère public en Pologne². La Commission pour la codification du système judiciaire et du ministère public devrait également élaborer une réforme en profondeur des tribunaux de droit commun, des amendements à la loi sur les tribunaux de droit commun et un projet de loi sur la Cour suprême. Cela dit, les questions susmentionnées nécessitent un travail analytique approfondi, y compris la réalisation d'études juridiques comparatives.

Recommandation i au titre de l'article 34

42. *Le GRECO avait recommandé 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.*
43. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. 23 des 25 membres du CNM étaient toujours nommés par le pouvoir législatif ou exécutif ou représentaient ces autorités, ce qui est contraire à cette recommandation et aux normes du Conseil de l'Europe.
44. Les autorités polonaises indiquent à présent que, à l'issue du travail d'analyse visant à rétablir l'État de droit, le gouvernement a approuvé un projet de loi³ portant modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature et l'a transmis au Sejm (parlement) pour examen. Le 12 juillet 2024, le Sejm a adopté la loi⁴, que le président de la République a soumise au contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle (contrôle dit préventif). La loi régit la composition du (nouveau) CNM, l'élection des juges qui en sont membres et le droit à un recours effectif. En vertu de cette loi, les 15 juges membres du CNM seront élus à l'occasion d'élections directes et à bulletin secret par l'ensemble des juges, qui représentent tous les niveaux de juridiction (juridictions administratives, juridictions militaires, tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance, cours d'appel, Cour suprême et Cour suprême administrative). En règle générale, lors des premières élections des membres du (nouveau) CNM, les juges entrés en fonction dans le cadre de demandes de nomination soumises au Président de la République par le CNM (actuel), dont la composition a été modifiée à la suite de la réforme de 2017, ne pourront pas se porter candidats à l'élection des membres du (nouveau) CNM. La Commission électorale nationale a été désignée comme l'organe chargé de convoquer les élections, de vérifier la

² Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, accessible à l'adresse [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)034-e).

³ La version anglaise du projet de loi peut être consultée sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2024\)015](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2024)015)

⁴ Voir le rapport 2024 de la Commission européenne sur l'État de droit, page 7, sur https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-ea4fc3b2bafb_en?filename=48_1_58078_coun_chap_poland_en.pdf.

régularité des candidatures, d'organiser l'audition publique des candidats qualifiés au plus tard sept jours avant le jour du scrutin, de tenir les élections et d'en promulguer les résultats. La résolution de la Commission électorale nationale qui invalide la nomination d'un candidat et les résultats des élections est susceptible de recours devant la Cour suprême administrative.

45. La loi prévoit la création d'un Conseil social, composé de représentants d'associations professionnelles d'avocats, d'organisations non gouvernementales et du médiateur, qui tiendra lieu d'organe consultatif du CNM et rendra un avis non contraignant sur les candidats à la magistrature. L'objectif de l'établissement de ce Conseil est de garantir la participation transparente des organisations civiques et professionnelles à la formulation des stratégies de réforme du système judiciaire et d'assurer l'objectivité du processus de contrôle de ces stratégies. Il permettra un contrôle total du processus de nomination des juges. Selon les autorités, avec le soutien du Conseil social, le CNM sera en mesure de protéger plus efficacement les juridictions contre les pressions politiques.
46. Les dispositions transitoires de la loi prévoient la fin de plein droit du mandat des juges membres du CNM (actuel) élus par le Sejm.
47. Le GRECO note avec satisfaction que la loi modifiée a rétabli le principe de l'élection de 15 juges membres du CNM par leurs pairs (et non par le Sejm). Les juges représentent plus de la moitié des membres du CNM (25 membres au total), ce qui est conforme aux exigences de la recommandation. Comme l'ont indiqué les autorités, le GRECO se félicite que l'objectif premier de la loi soit de rétablir l'indépendance du CNM vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif⁵. Cette évaluation vaut sans préjudice des conclusions de l'avis urgent rendu récemment par la Commission de Venise sur le projet de loi⁶. En attendant l'entrée en vigueur de la loi, qui fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, le GRECO considère que cette recommandation a été partiellement respectée.
48. Le GRECO conclut que la recommandation i de l'article 34 a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations ii, iv, v et vi au titre de l'article 34

49. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *i) de 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 (recommandation ii) ;*
 - *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*

⁵ Une série d'arrêts rendus contre la Pologne par la Cour européenne des droits de l'homme ont établi, notamment, que le principal problème des réformes judiciaires menées en Pologne avait été l'élection des juges membres du CNM par le Sejm et la participation du CNM à la procédure de nomination des juges, ce qui avait contribué à fragiliser l'indépendance des juges et à compromettre la légitimité d'une juridiction composée de juges ainsi nommés (voir, en dernier lieu, [Walesa c. Pologne](#), n° 50849/21, §§ 319-327, 23 novembre 2023, où la Cour a décidé d'appliquer la procédure d'arrêt pilote).

⁶ Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2024)018) sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, accessible à l'adresse [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)018-f)

du pouvoir législatif à cet égard, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures (recommandation iv) ;

- *de modifier 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 (recommandation v) ; et*
- *de modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges des tribunaux ordinaires afin d'éviter toute influence induite de la part de l'exécutif à cet égard, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures (recommandation vi).*

50. Le GRECO rappelle que les recommandations ii, iv et vi avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation v n'avait pas été mise en œuvre. S'agissant de la première partie de la recommandation ii, le GRECO avait constaté que la Chambre disciplinaire avait été remplacée par la Chambre de responsabilité professionnelle, alors qu'aucune modification n'avait été apportée à la Chambre des recours extraordinaires et des affaires publiques de la Cour suprême. Il restait préoccupé par la compétence accordée aux deux chambres spéciales et par la nomination de juges à ces chambres sur la base de recommandations formulées par un CNM défaillant. La deuxième partie de la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre, puisque le Président de la République conservait une fonction et des pouvoirs de contrôle de la Cour suprême.
51. Les recommandations iv et vi avaient été partiellement mises en œuvre en raison de certaines modifications apportées en vue d'exonérer les juges de leur responsabilité disciplinaire, alors que d'autres infractions disciplinaires problématiques restaient en vigueur. La recommandation v n'avait pas été mise en œuvre car le ministre de la Justice continuait à jouir d'un pouvoir discrétionnaire illimité en matière de nomination et de révocation des présidents et des vice-présidents des juridictions de droit commun.
52. Les autorités polonaises ont indiqué que, en ce qui concerne la recommandation ii, des travaux sont en cours pour élaborer une nouvelle loi sur la Cour suprême, qui comprendra, entre autres, la suppression de deux chambres spéciales de la Cour suprême, à savoir la Chambre des (révisions des) recours extraordinaires et des affaires publiques et la Chambre de la responsabilité professionnelle. Le nouveau projet de loi visera également à réduire l'ingérence des pouvoirs législatif et exécutif dans l'organisation de la Cour suprême. En ce qui concerne les recommandations iv et vi, le ministère de la Justice travaille actuellement sur des amendements concernant les procédures disciplinaires à l'encontre des juges. En ce qui concerne la recommandation v, les autorités prévoient d'adopter des projets d'instruments juridiques réglementant les règles de délégation des juges⁷, le fonctionnement de l'autonomie judiciaire, la nomination des présidents de tribunaux et le fonctionnement des médiateurs disciplinaires des tribunaux de droit commun. Ces réformes régleront de manière globale le système, l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de droit commun.
53. Le GRECO prend note des développements survenus en Pologne et de l'intention et du travail des autorités de restaurer l'état de droit et d'exclure toute influence potentielle du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire. Ces mesures vont dans la bonne direction. Dans l'attente de l'adoption et de la mise en œuvre d'amendements législatifs, le GRECO maintient son évaluation précédente et

⁷ Voir également l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit sur les normes européennes régissant le statut des juges (CDL-A(2024)-029), accessible à l'adresse [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)029-e).

conclut que les recommandations ii, iv et vi restent partiellement mises en œuvre et que la recommandation v n'est pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

54. **Au vu de ce qui précède, le GRECO relève que la Pologne a mis en œuvre sept des seize recommandations du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et une des six recommandations de l'Addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (Rapport au titre de l'article 34).** Parmi les recommandations restantes, cinq recommandations du Rapport d'évaluation et quatre recommandations du Rapport au titre de l'article 34 ont été partiellement mises en œuvre et quatre recommandations du Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle et une recommandation du Rapport au titre de l'article 34 n'ont pas été mises en œuvre.
55. Plus précisément, les recommandations iv, vii, viii, x, xi, xiii et xv du Rapport d'évaluation, ainsi que la recommandation iii du Rapport au titre de l'article 34, ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations vi, ix, xii, xiv et xvi du Rapport d'évaluation, ainsi que les recommandations i, ii, iv et vi du Rapport au titre de l'article 34, ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations i à iii et v du Rapport d'évaluation, ainsi que la recommandation v du Rapport au titre de l'article 34, n'ont pas été mises en œuvre.
56. S'agissant des parlementaires, constatant qu'aucun progrès n'a été réalisé, le GRECO espère que les commissions et présidioms du Sejm et du Sénat prendront des mesures concrètes pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
57. Pour ce qui est des juges, le GRECO se félicite des mesures résolues prises par les autorités pour rétablir l'indépendance du Conseil national de la magistrature (CNM). L'entrée en vigueur attendue de la loi qui modifie l'élection des juges membres du CNM garantira que plus de la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs. Le GRECO relève en outre que plusieurs initiatives visant à mettre pleinement en œuvre les recommandations en suspens du Rapport au titre de l'article 34 sont en cours d'élaboration.
58. Quant aux procureurs, une commission a été créée pour aider le Conseil national du ministère public (CNMP) à veiller au respect des principes déontologiques applicables aux procureurs. En outre, le CNMP discutera de la mise en œuvre des recommandations du GRECO lors de ses prochaines réunions. Des formations régulières et continues sur la déontologie et l'intégrité continuent d'être dispensées aux procureurs. Ce cadre d'intégrité doit être complété par des conseils spécialisés et un examen plus approfondi des déclarations de patrimoine des procureurs, qui font toujours défaut.
59. Au vu de ce qui précède (seules huit recommandations sur 22 au total ayant été mises en œuvre), le GRECO conclut que le très faible niveau général de conformité aux recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
60. En application du paragraphe 2 (i) de l'article 32 du Règlement intérieur, et compte tenu des initiatives sérieuses et résolues prises par la Pologne pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, le GRECO demande au Chef de la délégation polonaise de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à iii, v à vi, ix, xii, xiv et xvi, et les recommandations i à ii et iv à vi au titre de l'article 34), et ce au plus tard le 30 novembre 2025.

61. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) (c), le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à adresser une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Pologne – avec copie au Chef de délégation polonaise, en attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et sur la nécessité de prendre des mesures résolues en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les plus brefs délais.
62. Le GRECO rappelle que, dans le cadre de la procédure de conformité du Cinquième Cycle, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (iii), les autorités de la Pologne recevront une mission de haut niveau chargée de souligner combien il importe de se conformer aux recommandations du Cinquième Cycle qui n'ont pas encore été mises en œuvre. À cet égard, le GRECO considère qu'en raison du niveau de conformité « globalement insuffisant » de la Pologne avec les recommandations du Quatrième Cycle et de l'article 34 depuis décembre 2019, l'importance de la conformité avec les recommandations en suspens devrait être soulignée lors de la même mission de haut niveau, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (iii).
63. Enfin, le GRECO invite les autorités de Pologne à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.