



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

DECLASSIFIE¹

AS/Mon (2023) 07

30 Mai 2023

fmondoc07_2023

original : anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Le respect par la Pologne des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (13 au 15 mars 2023)

Corapporteurs : M^{me} Azadeh Rojhan, Suède, Groupe des socialistes, démocrates et verts, et M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 30 mai 2023.

1. Introduction

1. Il s'agissait de la première visite de suivi en Pologne depuis la décision de l'Assemblée d'ouvrir une procédure de suivi complète à l'égard de la Pologne le 28 janvier 2020. Cette situation s'explique en grande partie par l'impact de la pandémie mondiale de Covid-19 et par les élections et événements nationaux importants qui ont eu lieu dans les pays d'origine des rapporteurs. Nous avons néanmoins tenu à poursuivre nos activités, même en l'absence de possibilités de visites physiques d'information dans le pays. Dans ce contexte, un certain nombre d'échanges de vues en ligne ont été organisés, notamment avec des organisations de la société civile, le médiateur polonais de l'époque, Adam Bodnar, et son équipe, ainsi qu'avec la délégation polonaise auprès de l'Assemblée.

2. L'objectif principal de cette visite était d'observer le paysage politique actuel et d'étudier l'évolution de la situation dans le pays concernant le respect des obligations liées à l'adhésion, en particulier dans le domaine de l'État de droit. Divers événements et engagements nationaux ont contraint M^{me} Azadeh Rojhan à annuler sa participation à la visite au dernier moment. La visite a donc été exceptionnellement menée par un seul rapporteur et le nombre de sujets a été légèrement réduit. Outre la situation politique et l'État de droit, la visite a également porté sur le milieu médiatique ainsi que sur l'évolution de la situation en Pologne en ce qui concerne l'utilisation signalée abusive du logiciel de surveillance Pegasus. L'utilisation abusive de ce logiciel dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe fait l'objet d'un rapport distinct de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, dont l'un des rapporteurs pour la Pologne, M. Omtzigt, est également le rapporteur. Afin d'éviter les doubles emplois, la présente note d'information n'abordera que les aspects liés à l'État de droit dans le contexte polonais, tandis que l'analyse détaillée de l'utilisation abusive du logiciel de surveillance Pegasus sera réservée au rapport de la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme.

3. Au cours de notre visite, nous avons rencontré, entre autres, le président du Sénat polonais, le secrétaire d'État à la justice, la première présidente de la Cour suprême et les présidents, ou leurs adjoints, de toutes les chambres de la Cour suprême, le commissaire aux droits de l'homme et son adjoint, les présidents et les membres des commissions sénatoriales des affaires législatives et de la commission chargée de clarifier les cas de surveillance illégale, leur impact sur le processus électoral dans la République de Pologne et la réforme des services secrets, la vice-présidente et les membres de la commission du Sejm pour la culture et les médias, le Tribunal constitutionnel, la présidente et les membres du Conseil national de la magistrature, le responsable de la discipline des juges des tribunaux ordinaires, le présidium de la délégation polonaise auprès de l'APCE, le président et les membres du Conseil national de la radiodiffusion, le vice-président du barreau polonais, les associations de juges Artemis et Iusticia, les représentants de l'OSCE/BIDDH ainsi qu'un large éventail de représentants de la société civile. Le programme de notre visite figure à l'annexe 1 de la présente note.

4. Nous tenons à remercier la délégation polonaise pour l'organisation de notre programme de visite et de l'hospitalité qu'elle nous a accordée, ainsi que le responsable du Bureau du Conseil de l'Europe et ses agents pour l'aide qu'ils ont dispensée à notre délégation pendant notre visite. Le communiqué que nous avons publié au terme de notre visite figure à l'annexe 2.

5. Pendant et après notre visite, plusieurs interlocuteurs, dont la première présidente de la Cour suprême et le président du Sénat polonais, nous ont fourni des informations de base détaillées sur les points abordés lors de notre visite. Nous tenons à les en remercier sincèrement. Certes, l'analyse détaillée de ces documents dépasse le cadre de la présente note d'information, mais ils nous fournissent des informations de base inestimables pour la préparation de notre rapport à l'Assemblée.

2. Évolution récente de la situation politique et du paysage politique

6. La situation politique que nous avons observée au cours de notre visite est restée caractérisée par une profonde polarisation entre l'opposition et la majorité au pouvoir, un phénomène qui touche de nombreux échelons de la société polonaise. Cette situation est aggravée par la proximité des élections législatives en Pologne, qui se tiendront au plus tard le 11 novembre 2023 et pour lesquelles la campagne a déjà commencé officiellement. L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie est un autre événement qui a touché toutes les composantes de la société polonaise et sur lequel l'opposition et la majorité au pouvoir ont formé un front uni, rare mais solide. La Pologne a joué un rôle clé dans la mobilisation en faveur de l'Ukraine et a accueilli plus de 1,5 million de réfugiés ukrainiens (sur les plus de 8 millions de réfugiés ukrainiens qui ont franchi ses frontières), ce qui met naturellement à rude épreuve les infrastructures sociales du pays. Le soutien et la solidarité dont ont fait preuve l'État polonais et ses citoyens à l'égard de l'Ukraine ne peuvent qu'être salués. Dans ce contexte, il faut espérer que la récente

décision de la Pologne d'interdire les importations de céréales, de produits laitiers ainsi que de fruits, de légumes et de viandes n'est pas le signe d'un changement de sa position initiale².

7. Pour rappel, lors des élections de 2019, les autorités en place avaient conservé leur majorité au Sejm mais elles avaient perdu de peu le contrôle du Sénat. Cette situation a plongé les deux organes parlementaires importants dans une impasse qui nuit au système d'équilibre des pouvoirs et au fonctionnement général des institutions démocratiques dans le pays et qui aggrave la polarisation politique. Les amendements adoptés par le Sénat aux projets de loi proposés par le Sejm sont généralement rejetés par ce dernier, tandis que le Sénat nous a informés que ses initiatives législatives ne sont pas souvent inscrites à l'ordre du jour du Sejm. En outre, si la législation adoptée par le Sénat peut être annulée dans la plupart des cas par la majorité simple du Sejm, il faut impérativement un accord du Sénat et du Sejm pour statuer sur un certain nombre de questions spécifiques, notamment la nomination du médiateur, ce qui conduit à un processus de négociation difficile et prolongé.

8. Outre la polarisation entre la majorité et l'opposition, des tensions au sein de la majorité au pouvoir sont également apparues, notamment entre le parti Droit et Justice (PiS) et son partenaire de coalition le plus radical, le parti Pologne Unie du ministre de la justice Zbigniew Ziobro. Cette dynamique intra-coalition freine toute possibilité de parvenir à une solution à la crise de l'État de droit, d'autant que le ministre Ziobro critique ouvertement les efforts consentis par le Premier ministre Mateusz Morawiecki pour trouver un terrain d'entente avec la Commission européenne concernant l'impasse sur la situation de l'État de droit en Pologne, et s'oppose aux réformes législatives proposées par le PiS à cet effet (voir ci-après).

9. En juin 2021, la coalition au pouvoir a officiellement perdu sa majorité lorsque trois députés l'ont quittée, apparemment en raison de divergences sur la politique économique et énergétique du gouvernement. La coalition au pouvoir a conservé son soutien parlementaire pour gouverner, principalement grâce aux voix de la faction Kukiz '15, qui a signé un accord pour soutenir la coalition au pouvoir sans entrer au gouvernement. Toutefois, cette situation a encore réduit la marge de manœuvre politique du PiS et a accru la dépendance du gouvernement à l'égard du Parti de la Pologne Unie pour survivre.

10. Conformément aux exigences constitutionnelles, les prochaines élections parlementaires en Pologne, pour le Sejm et le Sénat, devront avoir lieu au plus tard le 11 novembre 2023. Les sondages actuels indiquent que, si les élections avaient lieu aujourd'hui, les résultats de l'opposition et de la majorité au pouvoir pourraient être très proches. Cette situation affecte la dynamique entre l'opposition et la majorité au pouvoir, tandis que la campagne électorale a officiellement, mais clairement, commencé.

11. Le Sejm et le Sénat doivent se mettre d'accord sur le candidat qui sera nommé médiateur. Le mandat du précédent médiateur, Adam Bodnar, a expiré en septembre 2020. Au départ, le Sejm et le Sénat étaient dans une impasse concernant sa succession, car ils ne parvenaient pas à s'entendre sur un candidat acceptable pour les deux parties. Conformément aux exigences légales et à la pratique antérieure, M. Bodnar est resté en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau médiateur puisse être nommé. À la suite d'une pétition de plusieurs membres de la majorité au pouvoir, qui estimaient que l'impasse entre le Sénat et le Sejm sur la nomination d'un successeur de M. Bodnar favorisait l'opposition, le Tribunal constitutionnel de Pologne a statué, le 15 avril 2021, que le maintien en fonction de M. Bodnar après la fin de son mandat était en violation de la Constitution et a ordonné que ses fonctions prennent fin trois mois après l'arrêt prononcé. Cependant, le Tribunal n'a pas précisé qui devait s'acquitter des fonctions de médiateur après la cessation de ses fonctions, et nombreux étaient ceux qui s'attendaient à ce que le Sejm adopte une législation lui permettant de nommer un médiateur par intérim sans l'accord du Sénat. Le verdict du Tribunal constitutionnel et son argumentation ont été largement critiqués - en particulier dans le contexte des questions relatives à l'indépendance de ce tribunal - et considérés comme une tentative de la majorité au pouvoir de se débarrasser d'un médiateur critique³. Or le 8 juillet 2021, l'opposition et la majorité au pouvoir sont parvenues à un accord et ont nommé le professeur Marcin Wiacek au poste de médiateur. Au cours de notre visite, la plupart de nos interlocuteurs ont exprimé une opinion positive sur le nouveau médiateur, qui était alors généralement considéré comme non partisan.

12. L'accord concernant la nomination du médiateur est un fait positif et montre que l'opposition et la majorité au pouvoir peuvent coopérer et s'entendre sur des questions politiquement sensibles mais urgentes si les parties peuvent dépasser les intérêts politiques étroits. Nous espérons que cet exemple pourra être reproduit en d'autres

² La Pologne a ensuite autorisé le transit de ces produits sur son territoire vers d'autres pays de l'UE.

³ Les relations entre M. Bodnar et la majorité au pouvoir sont devenues de plus en plus tendues et ses décisions et actions de plus en plus politiques et, peut-être inévitablement, politisées.

occasions, notamment en ce qui concerne la résolution de la crise institutionnelle de l'État de droit qui mine le développement démocratique du pays.

3. État de droit

13. La situation relative au respect de l'État de droit en Pologne continue de dominer les débats internes ainsi que les relations du pays avec ses partenaires internationaux, en particulier l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Malheureusement, la situation a continué de se dégrader considérablement depuis l'adoption, le 28 janvier 2020, de la [Résolution 2316 \(2020\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne, qui a entraîné l'ouverture d'une procédure de suivi complète à l'égard de ce pays.

14. Comme nous le soulignons ci-après, aucun progrès n'a été réalisé sur les points essentiels de notre rapport, à savoir les défis posés à l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que les tentatives visant à placer le système judiciaire sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir. En outre, les préoccupations exprimées dans notre rapport au sujet de la légalité et de la légitimité des principales institutions judiciaires et de leurs décisions en raison de la composition de ces organes se sont malheureusement concrétisées. Cette situation a été aggravée par les polémiques suscitées par les procédures disciplinaires engagées à l'encontre de plusieurs juges du fait de leurs positions critiques sur les réformes judiciaires. En conséquence, la polarisation entre les « anciens » et les « nouveaux » juges⁴ au sein du système judiciaire s'est détériorée au point de refléter celle du paysage politique et de compromettre le fonctionnement efficace des principales institutions judiciaires. Malheureusement, les termes « nouveaux » et « anciens » juges sont utilisés d'une manière stigmatisante et désobligeante par les deux parties, qui préfèrent sous-entendre que l'intégrité d'un juge spécifique peut être remise en cause au lieu de ne s'intéresser strictement qu'à la manière dont il a été nommé. La polarisation et l'animosité croissantes au sein du système judiciaire ont été clairement mises en évidence lors des réunions que nous avons tenues avec plusieurs institutions judiciaires dans le cadre de notre visite.

15. Dans une certaine mesure, les principaux développements concernant l'État de droit en Pologne depuis notre rapport ont été les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui ont remis en question la légitimité d'organes judiciaires importants en Pologne, ainsi que les procédures d'infraction en cours, et les arrêts de la CJUE à cet égard, qui ont été ouvertes par la Commission européenne contre la Pologne. Nous présentons un récapitulatif de ces développements ci-après. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE ont pour point commun de remettre en question la légitimité et l'indépendance des principales institutions judiciaires polonaises, notamment la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Cette dernière joue un rôle déterminant dans la tendance persistante à user, voire à abuser, des procédures disciplinaires à l'encontre des juges qui auraient critiqué les réformes judiciaires ou qui auraient statué contre les intérêts de la majorité au pouvoir et du gouvernement dans les affaires dont ils ont été saisis.

3.1. Cour européenne des droits de l'homme

16. Ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une série d'arrêts qui remettent en question la légitimité et l'indépendance des principales institutions judiciaires en Pologne, à savoir le Tribunal constitutionnel ainsi que la Chambre disciplinaire et la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, ce qui, de l'avis de la Cour, a donné lieu à des violations de l'article 6 (droit à un procès équitable) de la Convention.

17. Les principaux arrêts à cet égard sont *Xero Flor w Polsce sp. Z o.o. c. Pologne* (4907/18) ; *Reczkovicz c. Pologne* (43447/19) et *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne* (49868/19 et 57511/19).

18. Le 7 mai 2021, dans l'affaire [Xero Flor w Polsce sp. Z o.o. contre Pologne](#) (4907/18)⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « les mesures prises par les autorités pour nommer l'un des juges qui avaient siégé dans l'affaire de la société requérante et le fait d'ignorer les arrêts de la Cour constitutionnelle à cet égard montrent que le collège qui a jugé l'affaire n'était pas un « tribunal établi par la loi ». Il en ressort que tout collège de juges de la Cour constitutionnelle qui comprend un juge ayant été nommé en 2015 en violation de la décision

⁴ Les termes « nouveaux » et « anciens » juges sont largement utilisés en Pologne pour différencier les juges qui ont été nommés par le Conseil national de la magistrature, ou les organes qu'il avait nommés avant d'être réformé et de perdre son statut indépendant (les « anciens juges »), et ceux qui ont été nommés par le nouveau Conseil national de la magistrature, ou par des organes qu'il a lui-même nommés après avoir été réformé.

⁵ [Texte intégral de l'arrêt](#). [en anglais uniquement]

prise par le Tribunal constitutionnel⁶ lui-même sur cette question ne peut pas être considéré comme un tribunal établi par la loi, et que les décisions de ce dernier n'ont donc aucune légitimité. Cela confirme une préoccupation majeure exprimée par l'Assemblée dans la [Résolution 2316 \(2020\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne.

19. Le 22 juillet 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a annoncé son arrêt dans l'affaire *Reczkovicz c. Pologne* (43447/19)⁷, dans lequel elle a statué à l'unanimité que « *dans la procédure disciplinaire engagée contre le requérant, il y a eu violation de l'article 6 §1 de la convention car la procédure de nomination des juges [de la chambre disciplinaire] a été indûment influencée par les pouvoirs législatif et exécutif. Il s'agit là d'une irrégularité fondamentale qui a compromis l'ensemble du processus ainsi que la légitimité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, qui a examiné l'affaire du requérant. La Chambre disciplinaire n'était donc pas un « tribunal établi par la loi » au sens de la Convention européenne* ».

20. Dans son arrêt du 8 novembre 2021, dans les affaires [Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne \(49868/19 et 57511/19\)](#)⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la procédure de nomination des juges à la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême avait été indûment influencée par les pouvoirs législatif et exécutif. Par conséquent, la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques n'était pas un « *tribunal indépendant et impartial établi par la loi* » au sens de la Convention européenne. En outre, la Cour a constaté que « *dans un mépris flagrant de l'État de droit, le Président de la Pologne avait procédé à des nominations judiciaires à cette chambre malgré une décision de justice définitive suspendant la mise en œuvre de la résolution du Conseil national de la magistrature recommandant la nomination de juges à la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques* ».

21. Il importe de noter que les affaires susmentionnées sont des affaires de référence. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà communiqué aux autorités polonaises au moins 57 autres affaires concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire. Au total, le nombre de requêtes pendantes devant la Cour de Strasbourg portant sur un ou plusieurs aspects de la réforme du système judiciaire s'élevait à 195 en octobre 2022. En outre, la Cour a été saisie de plusieurs autres requêtes concernant l'indépendance et la légalité du Tribunal constitutionnel, dont une au moins a été communiquée aux autorités polonaises (*Botor c. Pologne* (50991/21)). Ces saisines soulignent l'ampleur du problème de légitimité. Dans sa [Résolution 2316 \(2020\)](#), l'Assemblée s'est déclarée préoccupée par le fait que les réformes judiciaires en Pologne violent les normes et règles européennes en matière d'État de droit et portent atteinte à la légitimité du système judiciaire polonais lui-même, ce qui pourrait entraîner un afflux de requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et augmenter considérablement sa charge de travail. Malheureusement, ces inquiétudes se sont avérées exactes.

22. Les effets des arrêts susmentionnés de la Cour européenne des droits de l'homme sur le système judiciaire ne doivent pas être sous-estimés. Lus ensemble, ces arrêts énoncent que trois institutions judiciaires essentielles, à savoir la Cour constitutionnelle dans certains collèges de juges, ainsi que la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques et la Chambre disciplinaire de la Cour suprême, n'ont pas été établies par la loi.

23. Autre point important en ce qui concerne les deux chambres de la Cour suprême, la Cour a estimé que les arrêts sont fondés sur des *violations manifestes de la procédure de nomination des juges* de ces chambres nouvellement créées ; en effet, ces juges sont proposés par le Conseil national de la magistrature (KRS) qui, à la suite de sa réforme, n'est plus considéré comme un organe indépendant des pouvoirs législatif ou exécutif⁹. Il s'agit là d'un aspect essentiel de la décision. Si les arrêts portent concrètement sur les chambres récemment créées de la Cour suprême, il est clair que ce raisonnement vaut également pour d'autres chambres lorsque de nouveaux juges y seront nommés en nombre suffisant, et qu'il s'applique en fait pour tous les collèges qui comprendront des

⁶ Voir paragraphes 23-44 du [Doc. 15025](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques pour une description de la procédure de nomination problématique à laquelle la Cour se réfère.

⁷ [Texte intégral de l'arrêt.](#) [en anglais uniquement]

⁸ [Texte intégral de l'arrêt.](#) [en anglais uniquement]

⁹ Selon la Constitution polonaise, le KRS est « l'organe autonome du pouvoir judiciaire institué pour sauvegarder l'indépendance de celui-ci ». Suite à sa réforme, tous les membres du KRS sont désormais nommés par le Sejm, qui peut également nommer les candidats aux postes du KRS. En outre, le KRS est composé de personnes nommées par le pouvoir politique et ne peut plus être considéré comme une institution judiciaire indépendante. La réforme de la Cour suprême a créé deux nouvelles chambres : la chambre disciplinaire et la chambre des recours extraordinaires. Les membres de ces deux chambres sont proposés par le KRS et nommés par le Président de la Pologne. Compte tenu du manque d'indépendance du KRS, l'indépendance de ces deux chambres est largement remise en question. Ce dysfonctionnement a été confirmé par les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme.

juges nommés par le KRS réformé. Cette question, si elle n'est pas traitée en priorité, pourrait remettre en question la légalité de nombreux jugements et entraîner une nouvelle augmentation du nombre de requêtes déposées auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

24. Il apparaît donc clairement qu'il sera difficile, voire presque impossible, de mettre en œuvre ces arrêts de manière satisfaisante sans réformer la procédure de nomination du KRS¹⁰. Dans ce contexte, il convient de noter avec inquiétude qu'aucune des propositions des autorités polonaises visant à répondre aux préoccupations internationales, et en particulier à celles de l'UE, concernant l'État de droit en Pologne, ne mentionne la réforme du KRS et la procédure de nomination de ses membres.

25. Malheureusement, les autorités ont indiqué¹¹ qu'elles n'avaient pas l'intention de se conformer à ces arrêts qui sont contraires aux obligations qui incombent à la Pologne en vertu de la Convention. En réaction à l'arrêt *Xero Flor c. Pologne*, le ministre polonais de la Justice a demandé le 29 juillet 2021 au Tribunal constitutionnel polonais d'examiner la constitutionnalité, au regard de la Constitution polonaise, de l'article 6 de la CEDH. Le 24 novembre 2021, le Tribunal constitutionnel polonais a jugé que l'article 6 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme (le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant) n'est pas compatible avec la Constitution polonaise s'il est appliqué au Tribunal constitutionnel ou utilisé pour donner à la Cour de Strasbourg le droit d'évaluer la légalité de la procédure d'élection des juges du Tribunal constitutionnel.

26. De la même manière, à la suite de l'arrêt *Reczkovicz c. Pologne* (43447/19), le ministre de la Justice a demandé au Tribunal constitutionnel d'examiner la compatibilité avec la Constitution polonaise de la première phrase de l'article 6(1) de la CEDH. Le 10 mars 2022, le Tribunal constitutionnel de la Pologne a estimé que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention était incompatible avec la Constitution polonaise dans la mesure où il étendait les droits et obligations civils au droit d'un juge d'exercer une fonction administrative dans la structure organisationnelle du pouvoir judiciaire en Pologne ; et où il permettait à la Cour européenne des droits de l'homme de déterminer si un tribunal qui est établi par la loi peut : ignorer les dispositions de la Constitution, les statuts et les jugements du Tribunal constitutionnel polonais ; réviser les statuts concernant le système judiciaire et les compétences des tribunaux, ainsi que le statut du Conseil national de la magistrature ; ou créer des normes indépendantes relatives à la procédure de nomination des juges.

27. Ces décisions du Tribunal constitutionnel, qui ont aggravé la confrontation entre les autorités polonaises et la communauté internationale, sont avant tout un défi inacceptable à la prééminence de la Convention. Elles vont à l'encontre de l'obligation de tous les États membres d'appliquer pleinement la Convention et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Malheureusement, ces décisions sont également révélatrices du manque de plus en plus criant d'indépendance¹² du Tribunal constitutionnel polonais et de l'instrumentalisation de cette importante institution qui se produit dans le cadre du bras de fer avec les institutions européennes au sujet de l'État de droit en Pologne.

28. En réponse à ces arrêts du Tribunal constitutionnel, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, se prévalant des compétences que lui confère l'article 52 de la CEDH, a demandé aux autorités polonaises des explications sur « *la manière dont le droit interne de la Pologne assure la mise en œuvre effective des articles 6 et 32 de la Convention européenne des droits de l'homme à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 novembre 2021 dans l'affaire Xero Flor c. Pologne* ». Par la suite, le 16 mars 2022, la Secrétaire Générale a présenté une demande similaire à la suite de la décision du Tribunal constitutionnel du 10 mars 2022 relative à l'arrêt *Reczkovicz c. Pologne* (43447/19). Les réponses à ses demandes de renseignements ont été reçues respectivement le 8 mars 2022 et le 23 juin 2022.

29. Dans leur réponse à la Secrétaire Générale, les autorités polonaises ont fait valoir, entre autres, que le Tribunal constitutionnel ne pouvait pas être considéré comme un tribunal au sens de l'article 6 ; que le monopole de la nomination des juges par le législateur ne pouvait pas être soumis à un contrôle externe ; que la Constitution polonaise avait la primauté sur le droit international et la Convention, et que la Cour européenne des droits de l'homme avait en effet créé de nouvelles normes constitutionnelles¹³.

¹⁰ [Doc. 15025](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne » paragraphes 59-71.

¹¹ Cela nous a également été confirmé lors de diverses réunions au cours de notre visite.

¹² Les deux décisions du Tribunal constitutionnel auraient été prises par des collèges comprenant des juges considérés comme illégalement nommés par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Xero Flor c. Pologne*.

¹³ Les autorités polonaises ont communiqué à la Secrétaire Générale une réponse détaillée exposant les motifs des décisions du Tribunal constitutionnel. Il n'entre pas dans le cadre de la présente note de reproduire la réponse complète des autorités, ou leur réfutation par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe. Nous n'avons fait ici que les résumer. Voir le Rapport

30. Le 9 novembre 2022, la Secrétaire Générale a présenté au Comité des Ministres le rapport qu'elle a élaboré au titre de l'article 52 de la CEDH, dans lequel elle fournit une analyse juridique des réponses des autorités polonaises. Son rapport et ses conclusions ont été pleinement approuvés par le Comité des Ministres et constituent la base des discussions entre celui-ci et les autorités polonaises sur la mise en œuvre des arrêts susmentionnés de la Cour européenne des droits de l'homme.

31. Dans son rapport, la Secrétaire Générale a souligné que l'un des principes fondamentaux du droit international énonce que les traités sont contraignants pour leurs signataires, qui sont tenus de les mettre en œuvre de bonnes fois. De plus, la Convention indique clairement que les Hautes Parties contractantes sont tenues de garantir les droits inscrits dans la Convention, y compris l'article 6, à toute personne relevant de leur juridiction. En outre, la Cour a été créée dans le but exprès d'assurer le respect des engagements pris et elle peut donc examiner et décider de la manière dont les États parties garantissent les droits et libertés protégés par la Convention dans leur juridiction. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, les États parties acceptent expressément la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme non seulement pour appliquer mais aussi interpréter la Convention. En conséquence, « *[La Cour européenne des droits de l'homme] est investie d'une compétence pour établir la portée des obligations contraignantes assumées par les États parties en vertu de la Convention et de ses Protocoles* » et les « *Hautes Parties contractantes sont [en outre] tenues d'exécuter les arrêts définitifs de la Cour européenne* »¹⁴.

32. En ce qui concerne les arguments spécifiques des autorités polonaises, la Secrétaire Générale note que, selon une jurisprudence constante, les litiges constitutionnels peuvent être portés devant la Cour européenne des droits de l'homme et que « *[d]ans ce cas, les garanties contenues dans l'article 6, paragraphe 1 de la Convention, y compris l'indépendance judiciaire, s'appliquent à une cour constitutionnelle* ». L'applicabilité des mêmes garanties aux droits des juges occupant des fonctions administratives et au processus de nomination des juges est également bien fondée dans la jurisprudence de la Cour européenne. La Secrétaire Générale a donc conclu qu'il ne peut que résulter des explications des autorités « *que le droit interne de la Pologne a permis de refuser explicitement d'appliquer l'interprétation de la Convention par la Cour européenne et n'est pas conforme à l'article 32 de la Convention. Cela implique à son tour un manquement de la Pologne à l'obligation qui lui incombe, en vertu de l'article 1 de la Convention, de garantir le droit à un procès équitable à toute personne relevant de sa juridiction* »¹⁵.

33. En conclusion, la Secrétaire Générale a souligné que la Pologne, comme tous les autres signataires de la Convention européenne des droits de l'homme, est tenue de mettre en œuvre la Convention et de respecter les arrêts de la Cour européenne, même si, dans des cas extrêmes, cela peut nécessiter une modification de la Constitution.

34. L'exécution des arrêts de la Cour est supervisée par le Comité des Ministres. Toutefois, comme il a été mentionné, il est clair que pour remédier aux insuffisances relevées dans l'arrêt, il sera nécessaire de rétablir l'indépendance du Conseil national de la magistrature et de modifier la manière dont ses membres sont nommés. Jusqu'à présent, aucune tentative n'a été faite pour régler cette question et la plupart des interlocuteurs estiment qu'il est peu probable qu'une initiative soit prise en ce sens avant les prochaines élections compte tenu de la sensibilité politique du sujet. Néanmoins, nous demandons instamment aux autorités de traiter cette question dans les plus brefs délais. À cet égard, nous nous félicitons que la première présidente de la Cour suprême, qui est largement considérée comme proche des autorités, ait déclaré dans divers entretiens que « *le modèle actuel [de nomination des membres de la KRS] n'est pas mon modèle* »¹⁶ et qu'elle serait ouverte à d'autres mécanismes pour nommer les membres du Conseil national de la magistrature¹⁷.

35. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont soulevé des questions quant à la légitimité de tous les collèges composés de juges nommés par le nouveau Conseil national de la magistrature. Pour ne pas risquer d'invalider leurs jugements, plusieurs juges ont refusé de statuer dans des collèges composés de nouveaux

[SG/Inf \(2022\) 39](#) de la Secrétaire Générale en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme sur les conséquences des décisions K 6/21 et K 7/21 de la Cour constitutionnelle de la République de Pologne pour le texte complet des réponses des autorités polonaises, ainsi que leur analyse et réfutation par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe.

¹⁴ Rapport de la Secrétaire Générale en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme sur les conséquences des décisions K 6/21 et K 7/21 de la Cour constitutionnelle de la République de Pologne.

¹⁵ Ibid § 26.

¹⁶ Gazeta Prawna 1 czerwca 2020 r.

¹⁷ Rzeczpospolita 3 czerwca 2022 r.

juges et ont remis en cause la légitimité des nominations et des décisions de ces juges. En réponse, les autorités ont adopté les lois controversées dites « lois-muselières » que nous avons décrites dans l'addendum à notre rapport à l'Assemblée¹⁸. Ces lois interdisent notamment toute remise en cause, par une autre juridiction nationale ou juge, de la légitimité d'un juge nommé par le Président de la République et prévoient des sanctions disciplinaires sévères en cas de violation de cette interdiction. Les procédures disciplinaires engagées par les autorités pour ces motifs ont constitué une part importante des plaintes contre les décisions disciplinaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

36. Les autorités polonaises ont fait valoir que, s'ils étaient appliqués, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme montreraient que la légitimité de toute décision judiciaire en Pologne pourrait être remise en question, ce qui violerait le principe de la sécurité judiciaire. Cependant, plusieurs membres du Présidium de la Cour suprême ont rejeté cette proposition, soulignant que la Cour suprême avait adopté un ensemble de critères élaborés pour vérifier si un collège particulier et ses décisions pouvaient être considérés comme illégitimes et que, dans la plupart des cas, les tribunaux éviteraient de nommer des collègues qui ne satisferaient pas à cette évaluation. Néanmoins, l'impact potentiel des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est évident, comme en témoigne le nombre croissant de requêtes dont elle est saisie mettant en cause la légitimité des tribunaux en vertu de l'article 6 de la Convention. Les autorités devraient s'attaquer d'urgence à ce problème, conformément aux normes internationales.

37. L'un des principaux sujets de préoccupation à cet égard est le traitement des litiges relatifs aux élections, lequel pourrait avoir un impact important et potentiellement préjudiciable sur les scrutins à venir. Selon la législation polonaise, la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques a compétence sur « [...] les litiges électoraux et les contestations concernant la validité des référendums nationaux ou constitutionnels, et la détermination de la validité des élections et des référendums [...] »¹⁹. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indique clairement que les litiges électoraux ne peuvent être examinés au titre de l'article 6 de la Convention. Dans le même temps, l'indépendance et l'impartialité, ainsi que la perception de celles-ci, de l'organe statuant sur les litiges électoraux et les contestations de la validité des élections sont essentielles pour le caractère démocratique et la légitimité des élections, et reconnues par la Cour européenne au regard de l'article 3 du Protocole 1. Par conséquent, le fait que la Cour européenne des droits de l'homme remette en cause, dans ses récents arrêts, la légitimité et l'indépendance vis-à-vis du contrôle politique de cette Chambre et de ses décisions signifie qu'en tant qu'arbitre impartial et objectif, elle ne peut pas obtenir la confiance requise d'une grande partie des acteurs électoraux ; or une telle situation pourrait conduire à des recours dont elle pourrait être saisie en vertu de l'article 3 du Protocole 1 (Droit à des élections libres) de la Convention. Il s'agit d'un risque qui a été reconnu lors de notre réunion avec le Présidium de la Cour suprême, et nous avons été informés que la Cour suprême examinait la manière de traiter cette question dans le cadre de son propre mandat. Cependant, nous ne savons pas s'il est possible de faire face à ce risque sans efforts législatifs. Nous appelons donc tous les partis et forces politiques à aborder cette question de manière mutuellement satisfaisante avant les prochaines élections, afin de garantir que leur légitimité démocratique ne puisse pas être remise en question. Si, dans un contexte de résultats électoraux serrés, les parties prenantes au processus électoral faisaient appel à la Cour de Strasbourg en raison d'un manque de confiance dans l'impartialité de la Chambre des recours extraordinaires et des affaires publiques, la situation pourrait accroître considérablement l'incertitude politique quant au résultat des élections. L'idée qu'une élection puisse être contestée devant la Cour européenne des droits de l'homme pourrait accroître l'incertitude politique et affecter la perception de la légitimité d'une élection, ce qui serait hautement indésirable pour tout État souverain. La majorité au pouvoir et l'opposition ont toutes deux la responsabilité d'éviter une telle situation.

3.2. Procédures d'infraction de l'UE

38. La Commission européenne a engagé plusieurs procédures d'infraction à l'encontre de la Pologne. La description de ces procédures dépasse le cadre de la présente note d'information. Toutefois, plusieurs de ces procédures sont étroitement liées aux recours introduits devant la Cour européenne des droits de l'homme et à ses arrêts dans ces affaires (voir la section précédente). Compte tenu de la priorité apparente accordée par les autorités polonaises à la résolution de leur différend avec la Commission européenne au sujet de l'État de droit en Pologne, il est important de veiller à ce que toute solution trouvée facilite également, ou du moins n'entrave pas, l'exécution appropriée des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette interdépendance a été soulignée par de nombreux interlocuteurs que nous avons rencontrés, qui ont tous insisté sur la nécessité d'une

¹⁸ [Doc. 15025 Add.](#)

¹⁹ Article 26 de la loi sur la Cour suprême de Pologne.

coordination étroite entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe pour résoudre la crise de l'État de droit en Pologne.

39. La Commission européenne a engagé plusieurs procédures contre la Pologne devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour violation des règles et principes européens relatifs à l'État de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le 20 décembre 2017, la Commission a déclenché une procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité de l'UE à l'encontre de la Pologne. Le 3 avril 2019, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la Pologne au motif que « *le nouveau régime disciplinaire applicable aux juges porte atteinte à l'indépendance judiciaire des juges polonais et n'apporte pas les garanties nécessaires pour mettre les juges à l'abri de tout contrôle politique, comme l'exige la Cour de Justice de l'Union européenne*²⁰ ». Le 15 juillet 2021, la CJUE a rendu son arrêt dans la procédure d'infraction engagée par la Commission européenne dans l'affaire 791/19 et a estimé que le régime disciplinaire des juges en Pologne n'était pas compatible avec le droit de l'UE et ne protégeait pas les juges du contrôle politique. Face à des sanctions financières considérables, les autorités polonaises ont annoncé le 7 août 2021 qu'elles allaient dissoudre la Chambre disciplinaire, mais n'ont pas donné suite à ce moment-là. Le 7 septembre 2021, la Commission a demandé à la CJUE d'imposer des sanctions à la Pologne pour assurer le respect des mesures provisoires exigées par la Cour. Le 27 octobre 2021, la CJUE a imposé une astreinte journalière d'un million d'euros jusqu'à ce que la Pologne se conforme pleinement aux mesures provisoires. Ce n'est toujours pas le cas et les amendes s'accumulent.

40. Le 6 octobre 2021, dans un arrêt C-487/19, la CJUE a estimé que « *les mutations non consenties d'un juge vers une autre juridiction ou, comme ce fut le cas dans l'affaire au principal, la mutation non consentie d'un juge entre deux sections d'une même juridiction sont [...] potentiellement de nature à porter atteinte aux principes d'inamovibilité et d'indépendance des juges* ». En outre, elle a jugé que la nomination du juge à la chambre disciplinaire qui avait rejeté le recours contre la mutation est intervenue « *en méconnaissance manifeste des règles fondamentales de la procédure de nomination des juges à la Cour suprême* » et que les conditions dans lesquelles le juge de la Cour suprême avait été nommé avaient suscité des interrogations quant à « *l'imperméabilité de ce juge à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité* ». Selon le Premier ministre polonais, cette décision était « *une tentative de toucher au cœur même du système social et juridique* », qui pourrait affecter « *des centaines de milliers* » de jugements des tribunaux polonais et remettre en cause la constitutionnalité du Traité sur l'Union européenne (TUE) avec la Constitution polonaise. Comme dans le cas des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le 14 juillet 2021 et le 7 octobre 2021, la Cour constitutionnelle de Pologne, en opposition directe avec la suprématie du TUE, a jugé que certaines de ses dispositions étaient incompatibles avec la Constitution polonaise. Le 22 décembre 2021, la Commission européenne a décidé d'ouvrir une nouvelle procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne en raison de graves préoccupations concernant ses décisions sur le TUE et les questions relatives à son indépendance et à son impartialité²¹. Le 15 février 2023, la Commission européenne a décidé de renvoyer la Pologne devant la CJUE pour violation du droit de l'UE par sa Cour constitutionnelle²².

41. Malgré l'annonce par les autorités de la dissolution de la Chambre disciplinaire de la Cour suprême, cette dernière a continué à statuer sur des affaires disciplinaires contre des juges et sur des demandes de levée de leur immunité. En raison des préoccupations suscitées par l'État de droit en Pologne et le non-respect des décisions de la CJUE, l'UE a suspendu ses versements au titre du Fonds de relance de l'UE pour la Pologne, ce qui a eu des conséquences désastreuses pour la situation budgétaire du pays. Pour sortir de l'impasse, le président Duda a proposé de remplacer la chambre disciplinaire de la Cour suprême par une Chambre de responsabilité professionnelle de la Cour suprême. Le 9 juin 2022, le Sejm a adopté la législation nécessaire pour modifier le régime disciplinaire, qui a été promulguée le même jour.

42. Cependant, la composition de la nouvelle Chambre de responsabilité professionnelle est tout aussi problématique. L'instance est en effet composée de 11 juges choisis par le Président Duda sur une liste de 33 juges choisis au hasard parmi les juges siégeant à la Cour suprême. Cependant, étant donné que de nombreux juges de la Cour suprême ont été nommés par le nouveau KRS, la procédure permet encore à la nouvelle Chambre d'être dominée par les « *nouveaux juges*²³ », ce qui remet en cause son indépendance. En conséquence, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a ordonné plusieurs mesures provisoires pour empêcher que

²⁰ État de droit : [la Commission](#) ouvre une procédure d'infraction contre de la Pologne pour violation du droit de l'Union par son Tribunal constitutionnel.

²¹ État de droit : [la Commission](#) ouvre une procédure d'infraction contre de la Pologne pour violation du droit de l'Union par son Tribunal constitutionnel.

²² La [Commission](#) décide de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Pologne en raison de violations du droit de l'Union par son Tribunal constitutionnel.

²³ La chambre actuelle est composée de 6 « *nouveaux juges* » et de 5 « *anciens juges* ».

des affaires disciplinaires contre des juges ne soient entendues par cette nouvelle chambre. La nouvelle Chambre n'ayant pas répondu aux préoccupations de la Commission européenne, cette dernière a décidé de ne pas autoriser le versement de l'argent au titre du fonds de recouvrement.

43. Afin de débloquer ces fonds, les autorités polonaises ont ensuite proposé d'autres amendements visant à déplacer les procédures disciplinaires de la Cour suprême vers la Cour administrative suprême, considérée comme plus indépendante. En outre, les amendements autoriseraient également la remise en question du statut des juges par d'autres juges et supprimeraient la possibilité d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges pour ce motif.

44. La coalition au pouvoir est divisée sur cette question, le ministre de la Justice et son parti s'opposant aux derniers amendements. Néanmoins, ils ont été adoptés par le Sejm le 13 janvier 2023 avec 203 voix contre 52 et 189 abstentions. Le Sénat²⁴ a proposé 14 amendements à cette loi, mais ils ont tous été rejetés par le Sejm qui a adopté la loi en dernière lecture le 7 février 2023. Toutefois, le 14 février 2023, le Président Duda, qui s'opposerait à l'idée que la légitimité des juges qu'il a nommés puisse être contestée par un autre juge, n'a pas signé la loi et a utilisé son droit constitutionnel de renvoyer le projet de loi devant le Tribunal constitutionnel. Compte tenu des divisions qui existent au sein de la coalition au pouvoir, rien n'indique dans quelle direction le Tribunal constitutionnel penchera ni quand il sera en mesure d'entendre le recours, étant donné ses récentes mésaventures internes (voir ci-dessous).

45. Il est préoccupant de constater qu'aucune des propositions de la Commission européenne et des autorités polonaises visant à résoudre la crise de l'État de droit en Pologne n'a abordé la question du manque d'indépendance du Conseil national de la magistrature. Comme nous l'avons souligné plus haut, il ne sera pas possible de résoudre la crise de l'État de droit en Pologne sans aborder cette question. Plusieurs interlocuteurs ont exprimé leur crainte que l'Union européenne ne soit disposée à accepter des solutions de compromis qui ne s'attaqueraient pas aux causes profondes de la crise de l'État de droit et qui compromettraient l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi nous demandons instamment à la Commission européenne et au Conseil de l'Europe de coopérer étroitement et de synchroniser leurs efforts, afin de veiller à ce que toute solution acceptée s'attaque effectivement aux causes profondes de la crise de l'État de droit et pas seulement à certains de ses effets.

3.3. Procédures disciplinaires à l'encontre des juges

46. Les procédures disciplinaires controversées engagées contre des juges qui critiquent les réformes et/ou qui remettent en question certains aspects des réformes lorsqu'ils statuent sur des affaires ont malheureusement continué d'être appliquées. Outre les procédures disciplinaires douteuses, plusieurs rapports font état de décisions imposant une résiliation anticipée du mandat de certains juges et leur mutation à d'autres postes contre leur gré. Nombre de ces affaires ont été contestées devant la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme. En conséquence, la Cour de Strasbourg a accordé un statut prioritaire à toutes les requêtes relatives à la réforme du système judiciaire en Pologne. En outre, la Cour ordonne de plus en plus souvent des mesures provisoires qui demandent aux autorités de veiller à ce que ces affaires soient entendues conformément aux exigences de l'article 6 de la Convention, notamment en ce qui concerne un tribunal indépendant et impartial établi par la loi.

47. Nos craintes quant à la centralisation excessive des pouvoirs et fonctions judiciaires en la personne du ministre de la Justice ont été confirmées, notamment lorsque nous avons été informés que, dans au moins deux cas, le ministre en question a déposé un recours extraordinaire contre le rejet par une juridiction inférieure d'une procédure disciplinaire engagée contre un juge. Dans sa réponse aux plaintes déposées contre ces recours, la Cour européenne des droits de l'homme a noté la nature controversée de ces recours et a demandé aux parties de lui faire part de leurs réflexions sur la question de savoir si cela justifierait l'adoption d'une procédure d'arrêt pilote visant à corriger un dysfonctionnement systémique ou structurel interne.

48. Nous ne souhaitons pas commenter le bien-fondé de cas spécifiques, mais nous notons que l'abus de procédures disciplinaires contre les juges, comme le prouvent les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne, est devenu l'une des questions centrales de la crise actuelle de l'État de droit que les autorités devraient traiter en priorité.

²⁴ Le Sénat avait initialement annoncé qu'il demanderait l'avis de la Commission de Venise, mais cela n'a pas été possible dans les délais impartis pour l'adoption de ces amendements.

3.4. Tribunal constitutionnel

49. Une nouvelle controverse est apparue au sujet du Tribunal constitutionnel. Le 5 janvier 2023, 6 des 15 membres²⁵ du Tribunal constitutionnel ont demandé à la présidente du Tribunal, Julia Przylebska²⁶, de démissionner, car selon leur interprétation, son mandat de 6 ans se terminait en décembre 2022. Or M^{me} Przylebska a fait valoir que les dispositions légales qui limitent le mandat du président du Tribunal constitutionnel à six ans sont entrées en vigueur après sa nomination et ne lui sont donc pas applicables. Elle devrait donc être autorisée, selon elle, à continuer d'exercer ses fonctions de présidente jusqu'à la fin de son mandat^{27 28} de neuf ans qui court, conformément à la législation précédente, jusqu'en décembre 2024. Le 1^{er} mars 2023, l'Assemblée du Tribunal constitutionnel s'est rangée à l'avis de sa présidente et a estimé qu'il n'y avait aucune raison juridique de sélectionner des candidats au poste de président du Tribunal constitutionnel. Il est à craindre que cette scission au sein du Tribunal constitutionnel n'affecte le travail et l'efficacité de ce dernier, notamment en ce qui concerne les amendements susmentionnés qui pourraient débloquer les fonds de l'UE. L'affaire a pris un tour très concret lorsque le 5 avril 2023, les six juges ont écrit à la présidente du Tribunal qu'ils s'opposaient à la tenue d'une audience sur les amendements susceptibles d'entraîner le déblocage des fonds de l'UE²⁹, ce qui aurait pour effet de mettre fin à la procédure.

4. Médias

50. La Pologne dispose d'un environnement médiatique pluraliste, bien développé, mais aussi très polarisé aux niveaux national et régional. Le paysage médiatique englobe un large éventail de médias de la presse écrite ainsi que les stations de radio et télévision. Les médias privés seraient principalement contrôlés par des investisseurs étrangers et des conglomérats de médias internationaux. Ce secteur est une épine dans le pied des autorités qui ont appelé à sa « repolonisation » pour tenter d'en prendre le contrôle. Comme une grande partie des médias privés sont aux mains de conglomérats allemands, ces efforts ont été accompagnés de virulents discours contre les étrangers, surtout les Allemands, ce qui est préoccupant et regrettable.

51. En août 2020, la compagnie pétrolière nationale polonaise³⁰, PKN Orlen, a racheté Polska Press Group³¹ à ses propriétaires allemands, ce qui a suscité l'inquiétude d'un certain nombre d'interlocuteurs, notamment le Médiateur à l'époque, quant à un contrôle accru du gouvernement sur le paysage médiatique régional. Ces préoccupations ont été aggravées par des informations selon lesquelles PKN Orlen a licencié un certain nombre de rédacteurs en chef et de journalistes, ce qui a avivé les craintes concernant le contrôle éditorial et la réduction du pluralisme. Pour leur part, les autorités polonaises affirment qu'il serait impossible d'exercer un contrôle éditorial sur les organes de presse de Polska Press par l'intermédiaire d'une entreprise publique, même si elles l'avaient voulu.

52. La loi polonaise interdit aux entités implantées en dehors de l'UE de détenir plus de 49 % des parts d'une société de médias. L'un des principaux diffuseurs privés indépendants est TVN24, qui appartient à Discovery Europe, une société néerlandaise entièrement détenue par la chaîne américaine Discovery. Le 8 novembre 2021, le Sejm a adopté une loi qui rendrait effectivement illégal le montage de l'actionnariat utilisé par NTV24. Présenté comme un projet de loi visant à empêcher le contrôle des médias polonais par des étrangers (qui ne sont pas membres de l'UE), le texte a été largement considéré comme une tentative de réduire au silence NTV24, qui est souvent critiquée à l'égard des autorités. Le Sénat a ensuite opposé son veto à ce projet de loi, mais le Sejm a rejeté sa décision. L'adoption de cette loi a mis la Pologne en confrontation directe avec les autorités américaines qui avaient exprimé de fortes réserves à son sujet. Le président Duda a finalement mis son veto au projet de loi, invoquant son inquiétude quant aux dommages que ce projet de loi pourrait causer aux relations américano-polonaises, ainsi que sa conviction que le contrôle étranger devrait être abordé par le biais des marchés et non de

²⁵ Il est important de noter que, parmi les 6 juges, plusieurs sont considérés comme proches du ministre de la Justice Ziobro, et que cette évolution ne peut donc pas être rejetée comme une simple impasse entre les « anciens » et les « nouveaux » juges du Tribunal constitutionnel.

²⁶ M^{me} Przylebska est une amie proche de M. Jarosław Kaczyński.

²⁷ La Constitution polonaise limite le mandat des juges du Tribunal constitutionnel à un seul mandat de 9 ans non renouvelable.

²⁸ Son mandat de juge au Tribunal constitutionnel s'achève en décembre 2024.

²⁹ En vertu de la procédure suivie par le Président Duda pour transmettre cette loi au Tribunal constitutionnel, ce dernier est tenu d'entendre l'affaire devant un collège complet de 11 juges. Etant donné que 6 des 15 juges s'opposent à l'audience, le Tribunal n'a pas le quorum requis pour entendre et juger cette affaire.

³⁰ L'État polonais détient une participation majoritaire de 27,5 % dans PKN Orlen.

³¹ Le groupe Polska Press comprend environ 20 journaux régionaux, 120 magazines hebdomadaires et 500 portails en ligne.

la législation. Le Sejm n'a pas tenté de passer outre le veto du président Duda et la législation a été retirée de l'ordre du jour.

53. L'indépendance et l'impartialité de l'autorité polonaise de régulation des médias, à savoir le Conseil national des médias (CNM), qui est considéré comme étant entièrement sous le contrôle des autorités, sont un sujet de préoccupation. Le CNM a le pouvoir d'enquêter sur les médias et, éventuellement, de les sanctionner sur la base du contenu de leurs émissions. Lors de notre réunion avec l'autorité de régulation des médias, il est apparu clairement que la définition des motifs d'ouverture de ces enquêtes est large, voire trop large, et qu'un pouvoir discrétionnaire trop important est accordé à cet égard au président de l'autorité. Ce dysfonctionnement a été mis en évidence par les décisions controversées du CNM d'engager des procédures judiciaires à l'encontre, entre autres, de NTV24 pour une émission³² qui remettait en question la version officielle du gouvernement sur la tragédie de Smolensk, ainsi que pour une émission qui soulevait des questions sur la manière dont le cardinal Karol Józef Wojtyła avait traité, avant d'être élu pape Jean-Paul II, les allégations d'abus d'enfants par des prêtres placés sous son autorité suprême. Certes, il s'agit de sujets politiques et sociaux sensibles en Pologne, mais le pluralisme et la liberté de la presse seraient mis en danger si le CNM faisait un usage abusif de ses pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des radiodiffuseurs pour mieux interdire les reportages critiques sur ces questions. Un paysage médiatique libre et pluraliste joue un rôle essentiel dans la démocratie, et nous avons donc l'intention de suivre cette question de près et d'y revenir plus en détail dans le cadre d'une prochaine visite dans le pays.

5. Pegasus

54. Comme mentionné, les conclusions détaillées concernant l'utilisation abusive du logiciel de surveillance Pegasus seront examinées dans le contexte du rapport sur cette question, qui est en cours d'élaboration au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Cependant, nous considérons qu'il est important de formuler quelques observations à cet égard dans le cadre de la procédure de suivi en cours concernant le respect par la Pologne des obligations qui lui incombent découlant de son adhésion.

55. Nous avons été informés que le nombre de services (secrets) et d'organes de répression chargés de l'application de la loi légalement autorisés à mener une surveillance secrète avait proliféré en Pologne après l'indépendance. En conséquence, le contrôle judiciaire et parlementaire est également fragmenté et n'est manifestement plus approprié. Il est permis de se demander, en outre, si les mécanismes de contrôle sont bien adaptés au paysage politique et social de plus en plus polarisé de la Pologne. Nous recommandons aux autorités d'envisager de réformer les fonctions de surveillance secrète des différents services secrets et organes répressifs en vue de créer un organisme unique doté des capacités techniques et du mandat nécessaires pour exécuter cette surveillance et doté des mécanismes nécessaires pour assurer un contrôle judiciaire et parlementaire bipartite approprié de ses opérations.

56. Comme le soulignent les conclusions de la Commission sénatoriale chargée « d'élucider les cas de surveillance illégale, leur impact sur le processus électoral en République de Pologne et la réforme des services secrets », plusieurs des personnes dont les téléphones avaient été piratés à l'aide du logiciel Pegasus étaient des responsables politiques jouant un rôle important dans leurs partis et les campagnes électorales qui se déroulaient au moment de la surveillance. Cette surveillance peut nuire, et aurait été utilisée à cet effet, à l'égalité des chances entre les candidats aux élections, et donc à la nature démocratique d'une élection. Elle souligne la nécessité d'un mécanisme de contrôle parlementaire bien développé et bipartisan sur les opérations de surveillance secrète. En outre, ces activités soulèvent des questions quant à la violation de l'immunité des représentants élus. Il est clair que, pour les raisons exposées ici, aucune surveillance secrète d'un membre élu du parlement ne devrait avoir lieu sans l'accord explicite d'un organe bipartite spécialisé de l'assemblée où siège cette personne.

57. Malheureusement, l'enquête en bonne et due forme sur les allégations d'utilisation abusive du logiciel Pegasus a été victime de la polarisation politique et est bloquée par les autorités et le parti au pouvoir. Si le Sénat a bien créé une commission spéciale chargée de « clarifier les cas de surveillance illégale, leur impact sur le processus électoral en République de Pologne et la réforme des services secrets », le Sejm, quant à lui, n'a pas essayé d'enquêter sur les allégations de surveillance illégale, y compris de personnalités politiques de premier plan. Compte tenu de l'incidence que cette question peut avoir sur la confiance que les principales parties prenantes accordent au système politique, nous demandons instamment à toutes les forces politiques de

³² Dont le titre est "The Power of Lies": [International Press Institute](#) (10.01.2023).

s'entendre sur l'ouverture d'une enquête véritablement indépendante, ou au moins bipartisane, sur les allégations formulées à cet égard, et de remédier à toutes les lacunes et à tous les abus mis au jour.

Programme de la visite d'information à Varsovie (13-15 mars 2023)

Corapporteurs : **Mme Azadeh Rojhan**, Suède, Groupe des socialistes, démocrates et verts
(absente lors de la visite)
M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

Secrétariat: **M. Bas Klein**, Chef adjoint du Secrétariat, Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Principaux points clés de cette visite :

- État de droit, décisions de la Cour européenne des droits de l'homme
- Indépendance du pouvoir judiciaire, Réformes judiciaires, Mesures disciplinaires à l'encontre des membres du pouvoir judiciaire
- Liberté des médias, respect de la vie privée

Dimanche 12 mars 2023

20h30 (environ.) Réunion de la délégation

Lundi 13 mars 2023

09:00 Rencontre avec l'Association des juges Themis

09:45 Table ronde de la société civile sur l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire (*)

11:15 Réunion d'information d'experts sur l'environnement médiatique (*)

12:15 Réunion d'information d'experts sur la situation des droits de l'homme en Pologne (déjeuner de travail) (*)

15:00-16:00 Rencontre avec **Mme Malgorzata Manowska**, Vice-Présidente de la Cour suprême avec la participation du **Dr hab. Aleksander Stępkowski**, juge à la Cour suprême, porte-parole de la Cour suprême

16:15-17:15 Rencontre avec **M. Bartosz Grohman**, Vice-Président du barreau polonais

Mardi 14 mars 2023

09:00 Rencontre avec l'Association nationale des juges «Iustitia»

10:00 Réunion avec l'OSCE/BIDDH (*)

- M. Fabrizio Nava, Conseiller politique principal du Bureau du Directeur
- M. Vladimir Misev, Conseiller principal du Département électoral
- Mme Carolyn Hammer, agente en charge des questions de l'État de droit
- M. Konstantine Vardzelashvili, Chef du Département en charge des questions de la démocratisation

11:00-12:15 Rencontre avec les présidents de toutes les Chambres de la Cour suprême
Dr hab. Małgorzata Manowska, Vice-Présidente de la Cour suprême

Prof. dr hab. Joanna Misztal-Konecka, Présidente de la Cour suprême en charge de la Chambre civile

Dr hab. Piotr Prusinowski, Président de la Cour suprême en charge de la Chambre du travail et de l'assurance sociale

M. Tomasz Artymiuk, juge à la Cour suprême en remplacement du Président de la Cour suprême en charge de la Chambre pénale

Dr hab. Oktawian Nawrot, juge de la Cour suprême en remplacement du Président de la Cour suprême en charge de la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques

Mr Wiesław Koziół, Président de la Cour suprême en charge des travaux de la Chambre de responsabilité professionnelle

Dr hab. Aleksander Stępkowski, juge à la Cour suprême, porte-parole de la Cour suprême

12:25-13:15 Rencontre avec **Mme Joanna Lichočka**, Vice-Présidente de la Commission de la Culture et des médias du Sejm et **Mme Dominika Chorościńska**, membre de la Commission

13:15-14:30 Déjeuner de travail avec le présidium de la délégation polonaise à l'APCE
M. Arkadiusz Mularczyk, Président de la délégation
M. Aleksander Pocij, Vice-Président de la délégation
Mme Iwona Arent, Vice-Présidente de la délégation
M. Andrzej Szejna, Vice-Président de la délégation

14:45-15:45 Rencontre avec le professeur **Marcin Wiącek**, Commissaire aux droits de l'homme avec la participation du **dr hab. Valeri Vachev**, Commissaire adjoint aux droits de l'homme et **Dr Janusz Roszkiewicz**, spécialiste principal des droits fondamentaux et de la liberté au sein de l'équipe de droit constitutionnel, international et européen

16:00-17:00 Rencontre avec le professeur **Tomasz Grodzki**, Président du Sénat avec la participation de **M. Krzysztof Kwiatkowski**, Président de la Commission des questions parlementaires

Mercredi 15 mars 2023

09:00-09:45 Rencontre avec **M. Maciej Świrski** (président) et les membres du Conseil national de la radiodiffusion

10:00-11:00 Rencontre avec **M. Sebastian Kaleta**, Secrétaire d'État à la Justice

12:30-13:45 Déjeuner de travail avec **M. Marcin Bosacki**, Président de la Commission sénatoriale en charge de clarifier les cas de surveillance illégale, leur incidence sur le processus électoral de la République de Pologne et la réforme des services secrets et **Mme Magdalena Kochan**, membre de la commission

14:15-14:45 Rencontre avec **M. Piotr Schab**, Officier de discipline des juges des tribunaux ordinaires (Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych)

15:15-16:15 Rencontre avec **Mme Dagmara Pawełczyk-Woicka**, Présidente du Conseil national de la magistrature et des membres du CNJ

16:30-17:30 Rencontre avec **M. Jarosław Wyrembak**, membre du Tribunal constitutionnel

(*) Réunions organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Varsovie.

Pologne : le rapporteur de l'APCE exhorte tous les partis politiques à mettre de côté leurs intérêts partisans et à s'attaquer à la crise de l'Etat de droit

17/03/2023 | [Suivi](#)

Au terme d'une visite de trois jours à Varsovie, un des deux co-rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi de la Pologne, Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC), a appelé tous les partis politiques à mettre de côté leurs intérêts partisans afin de surmonter la crise de l'Etat de droit qui sape la stabilité juridique et sociale du pays.

« Je reste profondément préoccupé par la situation de l'État de droit et l'indépendance de la justice dans le pays », a déclaré M. Omtzigt. « La situation a continué à se détériorer depuis notre dernière visite et nombre des préoccupations exprimées dans la résolution de l'APCE de 2020 sur la Pologne, sur la base de notre rapport, se sont malheureusement avérées exactes. »

« La légitimité des principaux tribunaux du pays est largement remise en question au niveau national et international, y compris par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne, et l'efficacité judiciaire se détériore. Les divisions politiques et la polarisation qui empêchent une solution constructive à cette crise institutionnelle débordent à tous les niveaux de la société, ce qui est préoccupant pour la consolidation démocratique à long terme de la Pologne », a-t-il ajouté.

M. Omtzigt a souligné son inquiétude quant au fait que la chambre de la Cour suprême polonaise qui statue sur les plaintes électorales n'est plus un tribunal établi par la loi aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui pourrait donner lieu à des incertitudes si les résultats définitifs des élections sont contestés, et pourrait conduire à une crise encore plus profonde. Il a exhorté toutes les parties à résoudre ce problème avant les prochaines élections.

Le rapporteur a appelé toutes les forces politiques et les parties prenantes à dépasser les intérêts politiques étroits des partis et à trouver une solution systémique à la crise institutionnelle. « Toute solution devrait prendre en compte de manière complète et structurelle les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'UE. Il sera impossible d'y parvenir sans s'attaquer au mode de désignation des membres du Conseil national de la magistrature (KRS), qui porte atteinte à leur indépendance. La législation actuelle soumise au Tribunal constitutionnel ne va pas dans ce sens et ne suffira donc manifestement pas », a-t-il déclaré.

Il a souligné que les co-rapporteur.e.s continueront à suivre de près ces développements dans le cadre de la procédure de suivi en cours concernant la Pologne. Selon eux, il serait impossible de mettre fin à cette procédure sans résoudre la crise institutionnelle et sans garantir une véritable indépendance du pouvoir judiciaire à tous les niveaux.

L'APCE a entamé son suivi de la Pologne le 28 janvier 2020. La Pologne est l'un des onze Etats membres du Conseil de l'Europe soumis à la procédure de suivi intégral. L'autre co-rapporteuse pour le suivi de la Pologne, Azadeh Rojhan (Suède, SOC), n'a pas pu participer à la visite au dernier moment.