



Adoption : 6 décembre 2019
Publication : 16 décembre 2019

Public
GrecoRC4(2019)23

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

incluant

LES SUITES DONNÉES À L'ADDENDUM AU RAPPORT D'ÉVALUATION DU QUATRIÈME CYCLE (ARTICLE 34)

POLOGNE

Adopté par le GRECO à sa 84e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité examine les mesures prises par les autorités polonaises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens émises dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (voir paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », ainsi que les recommandations supplémentaires formulées en 2018 dans l'Addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (article 34).
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne a été adopté par le GRECO lors de sa 57^e Réunion Plénière (19 octobre 2012) et rendu public le 25 janvier 2013, suite à l'autorisation de la Pologne ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 4F](#)). Le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 66^e Réunion Plénière (12 décembre 2014) et rendu public le 24 février 2015, suite à l'autorisation de la Pologne ([Greco RC-IV \(2014\) 1F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2017\)2](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 75^e Réunion Plénière (20-24 mars 2017) et rendu public le 28 mars 2017, après avoir obtenu l'autorisation de la Pologne. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2018\)11](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 80^e Réunion Plénière (18-22 juin 2018) et rendu public le 28 juin 2018, avec l'autorisation de la Pologne.
3. De plus, compte tenu de la réforme judiciaire de 2016-2018 en Pologne, qui a profondément touché le système judiciaire, le GRECO a décidé lors de sa 78^e Réunion Plénière (4-8 décembre 2017) d'appliquer sa procédure ad-hoc à la Pologne. De ce fait, le GRECO a adopté lors de sa 80^e Réunion Plénière (18-22 Juin 2018) un Addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ([Greco-AdHocRep\(2018\)3](#)) (ci-après : le rapport au titre de l'article 34), qui a réévalué les parties désuètes du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO ayant décidé lors de sa 78^e Réunion Plénière (4-8 décembre 2017) d'appliquer l'article 34 de son Règlement intérieur¹.
4. Les autorités polonaises ont soumis des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux neuf recommandations qui, d'après le Deuxième Rapport de Conformité, n'avaient pas été mises en œuvre ou ne l'avaient été que partiellement, ainsi que les six recommandations supplémentaires figurant dans le rapport au titre de l'article 34. Ces informations ont été reçues le 1^{er} avril 2019 et ont servi de base au présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
5. Le GRECO a chargé le Portugal et la République tchèque de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Daniel Marinho PIRES au titre du Portugal et Mme Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ au titre de la République tchèque. Ils ont bénéficié de l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé seize recommandations à la Pologne. Dans le Rapport de Conformité et l'Addendum ultérieurs, le GRECO a conclu que les recommandations ix, xii, xiv et xvi demeuraient partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, ii, iii, v et vi n'avaient toujours pas été mises en œuvre. À cela, le rapport de juin 2018 au titre de

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.

l'article 34 a ajouté six autres recommandations, qui sont dénommées ci-après les recommandations i à vi au titre de l'article 34. La conformité avec les quinze recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i-iii, v et vi.

7. *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)*
- *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)*
- *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. (recommandation vi).*

8. Le GRECO rappelle que dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité il avait conclu qu'aucune de ces cinq recommandations n'avaient été mises en œuvre. Initialement, le Rapport de Conformité avait fait état de plusieurs mesures². Cependant, constatant que ces mesures en étaient encore aux toutes premières étapes et qu'on ne disposait pas d'informations concrètes sur les propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs, eu égard aux

² Ces mesures incluaient un projet de loi sur le lobbying (au titre de la recommandation i), un projet d'amendements au Règlement intérieur du Sénat (recommandations i, iii et vi), un projet de résolution sur les normes éthiques s'appliquant aux sénateurs (recommandation ii) et un projet de loi sur les déclarations de patrimoine des personnes qui occupent des fonctions publiques (recommandation v).

recommandations i, iii et vi (et que ces mesures ne concernaient pas les députés du Sejm), le GRECO a conclu que ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, ces mesures semblaient avoir été largement interrompues et les recommandations susmentionnées demeuraient donc non mises en œuvre. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a noté l'élaboration d'un projet de loi sur la transparence de l'administration publique, qui s'appliquerait aux parlementaires (ainsi qu'aux juges et aux procureurs), traitant entre autres des conflits d'intérêt, des incompatibilités et des « périodes de refroidissement », et a considéré que cette loi pourrait éventuellement avoir des incidences sur certaines parties des recommandations précitées. Le GRECO a conclu que ces cinq recommandations n'avaient toujours pas été mises en œuvre et a exprimé sa déception au sujet de l'absence de tout progrès dans la mise en œuvre des recommandations pendant les presque six années écoulées depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation.

9. Les autorités indiquent maintenant que le projet de loi susmentionné sur la transparence de l'administration publique a été soumis à la commission permanente du conseil des ministres, mais à la veille des élections législatives du 13 octobre 2019, le projet de loi n'a toujours pas été approuvé par le conseil des ministres. Après la formation du nouveau Parlement, le Ministre de la justice a adressé une lettre au Président du *Sejm* et au Président du *Sénat*, attirant l'attention sur la nécessité de se conformer aux recommandations susmentionnées et demandant des informations complémentaires sur sa mise en œuvre.
10. Comme il l'a fait plusieurs fois auparavant, le GRECO ne peut qu'exprimer sa déception au sujet de l'absence de tout progrès concret dans la mise en œuvre de ces cinq recommandations. Il invite instamment les autorités polonaises à faire en sorte qu'un parlement nouvellement constitué se saisisse avec une vigueur renouvelée des questions traitées par ces recommandations.
11. Le GRECO conclut que les recommandations i à iii, v et vi n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation ix.

12. *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.*
13. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée partiellement mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le Rapport de Conformité indiquait que plusieurs mesures avaient été prises pour réformer le système de contrôle des déclarations de patrimoine à soumettre par les juges. Ces mesures visaient à renforcer la coopération entre les organes concernés au lieu de confier cette tâche à un seul organe dirigeant. Le Rapport de Conformité notait également que les règles de contrôle des déclarations de patrimoine par les autorités fiscales, adoptées par le ministère des Finances, incluaient plusieurs dispositions renforçant de manière significative le contrôle approfondi des déclarations – notamment en indiquant une gamme étendue de sources d'information à prendre en compte – et la coopération avec les autres organes concernés. En outre, un projet de législation sur les déclarations de patrimoine avait été préparé par le ministère de la Justice. Toutefois, au moment du Deuxième Rapport de Conformité, le travail sur le projet de loi susmentionné avait été interrompu. Étant donné que les règles de

contrôle des déclarations de patrimoine établies par le ministère des Finances étaient toujours en vigueur, le GRECO avait alors conclu que la recommandation demeurait partiellement mise en œuvre. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a pris note de l'élaboration d'un projet de loi sur la transparence de l'administration publique (tel que mentionné dans les recommandations i à iii, v et vi ci-dessus), qui s'appliquerait également aux juges, et plus particulièrement de certaines dispositions proposées de cette loi (telles que les règles de coopération entre différents organes de contrôle, la publication de certaines informations figurant dans les déclarations de patrimoine et les pouvoirs permettant au Bureau central de lutte contre la corruption d'exiger la soumission de déclarations ponctuelles). Le nouveau projet de loi en étant encore aux premières étapes du processus législatif, le GRECO a conclu que la recommandation ix demeurait partiellement mise en œuvre.

14. Les autorités indiquent qu'aucune autre information n'est à signaler. Comme déjà indiqué au paragraphe 8 ci-dessus, le projet de loi sur la transparence de l'administration publique, qui s'appliquerait aussi aux juges, n'a pas encore été approuvé par le conseil des ministres.
15. Aucun progrès tangible n'ayant été signalé, le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xii.

16. *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).*
17. Le GRECO rappelle que dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, il concluait que la recommandation demeurait partiellement mise en œuvre. Au moment du Rapport de Conformité, le GRECO avait déjà conclu que le premier volet de la recommandation avait été mis en œuvre de manière satisfaisante grâce à la diffusion parmi les procureurs du « Recueil de principes éthiques régissant la profession des procureurs » et des informations fournies à ce sujet au grand public. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a salué l'adoption d'un nouveau « Recueil de principes éthiques régissant la profession des procureurs » en décembre 2017. Il a cependant été estimé que les dispositions pertinentes demeuraient par trop générales et ne pouvaient être considérées comme fournissant des instructions utiles en ce qui concerne les conflits d'intérêt ainsi que dans d'autres domaines, comme l'exigeait la recommandation. La recommandation demeurait donc partiellement mise en œuvre.
18. Les autorités indiquent maintenant que le Conseil national du ministère public n'a pas eu la possibilité d'interpréter les principes éthiques pertinents concernant un cas concret. De plus, étant donné que la composition du Conseil national du ministère public a changé en 2018, il n'était pas encore en mesure de donner des instructions générales sur cette question et devrait l'examiner prochainement.
19. Le GRECO regrette qu'aucune nouvelle mesure n'ait été prise pour mettre en œuvre le deuxième volet de la recommandation, d'autant que la composition du Conseil national du ministère public a déjà changé l'année précédente.

20. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

21. *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.*

22. Le GRECO rappelle que cette recommandation demeurait partiellement mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO avait approuvé les mesures prises pour permettre au Conseil national du ministère public de promulguer le « Recueil de principes éthiques régissant la profession des procureurs » et d'interpréter ces principes lorsqu'on lui en faisait la demande. Cependant, au vu des informations fournies, on ne pouvait dire que le Conseil national du ministère public disposait des outils et des pouvoirs adéquats pour surveiller le respect des principes éthiques, car le Conseil national n'avait semble-t-il toujours pas le pouvoir d'imposer des mesures en cas de violation de ces principes. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, au moment du Rapport de Conformité, diverses mesures avaient été initiées en vue de la réforme du système de contrôle des déclarations de patrimoine que doivent soumettre les procureurs (et les autres catégories de personnes concernées), notamment l'adoption par le ministère des Finances de règles prévoyant un examen plus approfondi des déclarations de patrimoine, l'émission par le Procureur général de lignes directrices et la préparation d'un projet de loi sur les déclarations de patrimoine. Cependant, au moment du Deuxième Rapport de Conformité, le projet législatif avait été abandonné. Au moment de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, les autorités ont mentionné le projet de loi sur la transparence de l'administration publique (qui a aussi été mentionné concernant les parlementaires et les juges). Le GRECO a considéré que ce développement notable en était encore à un stade précoce et a conclu que la recommandation dans son ensemble demeurait partiellement mise en œuvre.

23. Les autorités renvoient, s'agissant du deuxième volet de la recommandation, à ce qui a été indiqué auparavant concernant le projet de loi sur la transparence (voir paragraphes 8 à 13 ci-dessus). Aucune autre information n'a été fournie concernant le premier volet de la recommandation.

24. Aucune évolution n'ayant été signalée, le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

25. *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.

26. Le GRECO rappelle que dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, il s'était déjà déclaré satisfait dans le premier Rapport de Conformité des informations communiquées sur la poursuite à l'avenir des activités de formation aux questions d'éthique à l'usage des procureurs. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, dans lequel les autorités avaient indiqué que le ministère public examinait les moyens de mettre en œuvre ce volet de la recommandation, le GRECO avait constaté avec regret que presque six ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, aucune mesure nouvelle n'avait été signalée.
27. Les autorités n'ont fourni aucune information sur des mesures prises pour mettre en œuvre le deuxième volet de cette recommandation.
28. Le GRECO ne peut que rappeler avoir déploré qu'un système permettant de fournir des avis confidentiels sur des questions d'intégrité n'ait pas été mis en place.
29. Le GRECO conclut que la recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation i au titre de l'article 34.

30. *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.*
31. Les autorités n'ont fourni aucune information sur les mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation.
32. Le GRECO déplore, en particulier étant donné le rôle clé que joue le Conseil national de la magistrature dans la procédure de nomination des juges en Pologne ainsi que dans la nomination des juges à la chambre chargée des procédures disciplinaires de la Cour suprême, qu'aucune mesure n'ait été prise pour modifier la loi sur le Conseil national de la magistrature, de sorte qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs. Le GRECO maintient le point de vue exposé dans le rapport au titre de l'article 34 : la composition actuelle du Conseil national de la magistrature (dont 21 membres sur 25 sont effectivement élus par le Parlement) n'est pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe.
33. Le GRECO conclut que la recommandation i au titre de l'article 34 n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii au titre de l'article 34.

34. *Le GRECO avait recommandé de i) réexaminer la mise en place des chambres chargées de l'examen des recours extraordinaires et des procédures disciplinaires au sein de la Cour suprême et ii) réduire l'implication de l'exécutif dans l'organisation interne de la Cour suprême.*
35. Les autorités indiquent, concernant la première partie de la recommandation, qu'une analyse de la jurisprudence de la Cour suprême a été effectuée par le Ministère de la Justice, dans le but de procéder à l'examen des pratiques des deux nouvelles

chambres afin d'évaluer leur efficacité. Sur la base de cette analyse, les conclusions suivantes ont été tirées :

- Étant donné que les compétences de la chambre d'appel extraordinaire sont très larges (en ce sens que la chambre ne traite pas seulement des appels extraordinaires), il ne serait pas approprié de dissoudre cette chambre ;
- En raison du petit nombre de recours extraordinaires soumis à la Chambre d'appel extraordinaire et examinés par celle-ci (deux affaires en 2018 et 11 en 2019), son influence est marginale ;
- Les recours extraordinaires concernent des situations exceptionnelles, dans lesquelles une impasse est survenue (par exemple en cas de jugements contradictoires ou lorsque les principes de la coexistence sociale pourraient prévaloir sur la loi) ;
- La Chambre d'appel extraordinaire fonctionne de manière impartiale, comme en témoignent l'examen par la Chambre des protestations électorales présentées après les élections législatives d'octobre 2019 (dans lesquelles la Chambre a notamment rejeté les recours du parti au pouvoir pour ne pas avoir été fondés sur une violation de la loi) et la décision de la Chambre de rejeter plusieurs recours extraordinaires soumis par le Procureur général.

36. En outre, en ce qui concerne la création de la chambre disciplinaire, les autorités indiquent que la chambre disciplinaire traite de questions qui relevaient déjà, dans une certaine mesure, de la compétence de la Cour suprême. La loi modifiée sur la Cour suprême n'a servi qu'à unifier les procédures disciplinaires en matière de responsabilité pour toutes les professions juridiques. Sa création s'est révélée particulièrement importante dans les affaires liées à la corruption.³
37. Les autorités n'ont pas fourni d'autres informations concernant la deuxième partie de la recommandation.
38. Le GRECO se félicite que le Ministère de la justice ait procédé à une analyse de la jurisprudence de la Cour suprême. Elle regrette toutefois que cette analyse n'ait pas pleinement pris en compte l'ensemble des préoccupations exprimées par le GRECO dans son rapport au titre de l'article 34, notamment en ce qui concerne la création d'une hiérarchie au sein du tribunal et la participation de juges non professionnels (élus par le Parlement) aux travaux de ces deux chambres.⁴ Le GRECO ne peut donc que conclure que la première partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre. Elle continuera à suivre cette question⁵, également pour voir quel impact les décisions du Président, en ce qui concerne l'organisation interne de la Cour suprême, ont sur le fonctionnement de cette juridiction (étant donné qu'aucune autre

³ La chambre disciplinaire a notamment autorisé l'arrêt et la détention d'un juge accusé de plusieurs actes de corruption, modifié l'appréciation juridique et infligé une sanction plus sévère à un juge qui a rempli sa déclaration de patrimoine sans discernement et maintenu la décision d'un tribunal disciplinaire déclarant un procureur criminellement responsable.

⁴ Dans ce contexte, le GRECO rappelle les critères retenus lors de sa 75^e réunion du Bureau pour évaluer si une « recommandation qui demande aux États d'envisager de prendre des mesures » a été mise en œuvre. Ces critères sont les suivants : i) Pertinence (le processus de réflexion engagé par le pays concerné tient-il véritablement compte des préoccupations qui ont amené le GRECO à formuler ses recommandations (et non d'éléments qui n'avaient aucun rapport ?) ; Etendue (ces préoccupations ont-elles été examinées/discutées en profondeur et éventuellement avec la participation d'institutions/de personnes adéquates (expertes en la matière) ?) ; Légitimité (la décision d'agir ou de ne pas agir a-t-elle été prise par une autorité compétente (idéalement au niveau politique – voir également la jurisprudence du GRECO relative au statut du projet de législation) ?) ; Documentation (le processus de réflexion et/ou ses résultats ont-ils été correctement documentés : dates des réunions ; personnes/institutions impliquées ; sources écrites disponibles, éventuellement accessibles au public ?).

⁵ Le GRECO a pris note dans ce contexte de l'[arrêt](#) de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) du 19 Novembre 2019 qui stipule « La juridiction de renvoi doit vérifier l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise afin de déterminer si cette instance peut connaître des litiges relatifs à la mise à la retraite des juges de la Cour suprême ou si de tels litiges doivent être examinés par une autre juridiction répondant à cette exigence d'indépendance ».

information n'a été fournie en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation).

39. Le GRECO conclut que la recommandation ii au titre de l'article 34 a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii au titre de l'article 34.

40. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que le nouvel âge de la retraite ne s'applique pas obligatoirement aux juges qui siègent actuellement au sein de la Cour suprême, de même que les dispositions autorisant l'exécutif à prolonger le mandat de ces juges, et que la décision de prolonger éventuellement le mandat des nouveaux juges de la Cour suprême au-delà de l'âge de la retraite ne puisse être influencée par des considérations politiques.*
41. Les autorités indiquent que l'adoption d'amendements à la loi sur la Cour suprême du 21 novembre 2018, entrés en vigueur le 1^{er} janvier, a entraîné l'annulation de l'article 37, paragraphes 1a-4 et de l'article 111 de la loi sur la Cour suprême du 8 décembre 2017. Compte tenu de ces modifications, la procédure permettant au Président de prolonger le mandat d'un juge de la Cour suprême au-delà de l'âge de la retraite a été annulée. De plus, les juges de la Cour suprême qui avaient pris auparavant leur retraite conformément aux amendements à la loi sur la Cour suprême de décembre 2017 ont repris leurs postes précédents et leur fonction judiciaire est considérée comme n'ayant jamais été interrompue. Les juges de la Cour Suprême qui ont pris leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 2019 restent par ailleurs en activité jusqu'à l'âge de 70 ans (qui était l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour Suprême avant qu'il soit abaissé à 65 ans avec les amendements de décembre 2017). Ils ont aussi la possibilité de déclarer au premier président de la Cour suprême qu'ils souhaitent continuer d'exercer leurs fonctions, et présentent un certificat médical attestant que leur état de santé leur permet d'exercer les fonctions de juge, ce qui leur permet de statuer en qualité de juge de la Cour Suprême jusqu'à l'âge de 72 ans.
42. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré l'abaissement de l'âge de départ à la retraite comme son « inquiétude la plus sérieuse » dans le rapport au titre de l'article 34. Il se réjouit donc de l'annulation de ces dispositions et de la réintégration des juges de la Cour Suprême qui avaient pris leur retraite en vertu des dispositions des amendements de 2017 à la loi sur la Cour Suprême⁶.
43. Le GRECO conclut que la recommandation iii au titre de l'article 34 a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv au titre de l'article 34.

44. *Le GRECO avait recommandé de modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges de la Cour suprême de manière à empêcher toute influence indue de la part de l'exécutif et du pouvoir législatif à cet égard, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures.*
45. Les autorités n'ont fourni aucune information sur la mise en œuvre de cette recommandation.

⁶ Le GRECO salue aussi le fait qu'avec ces amendements les autorités polonaises appliquent la décision définitive de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-619/18 de juin 2018, dans laquelle la Cour a déclaré la législation sur le départ à la retraite des juges de la Cour Suprême contraire au droit de l'Union car elle « porte atteinte au principe d'inamovibilité des juges qui est inhérent à leur indépendance ».

46. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour modifier les dispositions relatives aux procédures disciplinaires, compte tenu aussi de l'absence de progrès sur la question connexe de la chambre disciplinaire mentionnée au point relatif à la recommandation ii ci-dessus.
47. Le GRECO conclut que la recommandation iv au titre de l'article 34 n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v au titre de l'article 34.

48. *Le GRECO avait recommandé d'amender les procédures de nomination et de renvoi des présidents et vice-présidents des tribunaux ordinaires, afin d'éviter tout risque d'influence indue du pouvoir exécutif sur ces procédures.*
49. Les autorités n'ont fourni aucune information sur la mise en œuvre de cette recommandation.
50. Le GRECO déplore que les dispositions pertinentes de la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires n'aient pas été modifiées. Il maintient sa position antérieure selon laquelle la nomination des présidents des tribunaux devrait au moins suivre un processus indépendant fondé sur le mérite et que les procédures de renvoi des présidents des tribunaux devraient être transparentes, soumises à des normes établies, reposer sur des critères objectifs bien définis, exclure tout risque d'influence politique et prévoir une possibilité de recours pour les (vice-)présidents concernés. Par conséquent, l'implication du ministre de la Justice (qui est aussi Procureur général) dans le processus de nomination et de renvoi des présidents et des vice-présidents des tribunaux ordinaires devrait être évitée. Dans ce contexte, le GRECO exprime de nouveau son profond regret au sujet des renvois de près de 160 présidents et vice-présidents fin 2017/début 2018 et réaffirme sa préoccupation quant au fait que les amendements supplémentaires à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires de mai 2018 n'ont servi qu'à rendre définitives les nouvelles nominations. Il appelle de nouveau les autorités polonaises à amender les procédures de nomination et de renvoi des présidents et vice-présidents des tribunaux ordinaires, afin d'éviter tout risque d'exercice d'une influence indue du pouvoir exécutif sur ces procédures.
51. Le GRECO conclut que la recommandation v au titre de l'article 34 n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi au titre de l'article 34.

52. *Le GRECO avait recommandé de modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges des tribunaux ordinaires afin d'éviter toute influence indue de l'exécutif sur ces procédures, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures.*
53. Les autorités indiquent que de nouveaux amendements à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires et d'autres lois du 20 juillet 2018 ont apporté des modifications aux dispositions relatives aux procédures disciplinaires concernant les juges des tribunaux ordinaires. Les amendements sont entrés en vigueur le 10 août 2018. Les articles 112 et 112a de la loi prévoient respectivement une procédure de sélection d'un plus grand nombre de commissaires disciplinaires adjoints (aussi appelés médiateurs disciplinaires adjoints) et un mécanisme d'affectation des affaires aux commissaires disciplinaires (les affaires disciplinaires sont affectées, au fur et à mesure de leur réception, aux commissaires disciplinaires en suivant l'ordre

alphabétique de leurs noms⁷), ce qui assure une plus grande transparence dans l'affectation des affaires disciplinaires.

54. Même s'il est admis que les amendements ne répondent pas directement aux préoccupations exprimées dans le rapport au titre de l'article 34, les autorités indiquent traiter, dans une certaine mesure, les problèmes identifiés par le GRECO : avec le nombre accru de candidats aux postes de commissaires disciplinaires adjoints élus par l'Assemblée générale des juges⁸, le risque que le pouvoir exécutif influe sur le déroulement de l'action publique, comme l'évoque le rapport au titre de l'article 34, est réduit. De plus, les nouvelles dispositions sur l'affectation des affaires disciplinaires aux commissaires disciplinaires assurent que le pouvoir exécutif n'est pas impliqué dans l'attribution des affaires.
55. En outre, les autorités soulignent que l'implication de l'exécutif dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges des tribunaux ordinaires n'est limitée qu'à la phase très préliminaire de la procédure et que dans la majorité des cas, les tribunaux disciplinaires ne statuent pas conformément à la position des commissaires disciplinaires ou de leurs adjoints.
56. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO apprécie les tentatives visant à réduire l'influence du pouvoir exécutif dans l'attribution des affaires disciplinaires aux commissaires disciplinaires, mais ne peut conclure qu'une augmentation du nombre de commissaires disciplinaires adjoints réduirait les possibilités pour l'exécutif (le Ministre de la justice / Procureur général) d'intervenir dans les procédures disciplinaires contre les juges des tribunaux ordinaires. Le GRECO ne peut qu'être d'accord avec ce qui a déjà été reconnu par les autorités, à savoir que ces amendements ne répondent pas directement aux préoccupations exprimées par le GRECO dans son rapport au titre de l'article 34.
57. Plus précisément, avec la législation actuellement en vigueur, le ministre de la Justice, entre autres, a le pouvoir de choisir les juges des tribunaux disciplinaires, de nommer le commissaire disciplinaire (en chef) des tribunaux ordinaires (et ses adjoints), d'engager des procédures disciplinaires, de contester la clôture des procédures disciplinaires et d'intenter un recours contre une décision du tribunal disciplinaire de première instance. Ce type d'implication du pouvoir exécutif n'est pas, de l'avis du GRECO, compensé par une augmentation du nombre de commissaires disciplinaires ou des changements dans l'affectation des affaires disciplinaires⁹. Ses préoccupations sont encore renforcées par les questions qui sous-tendent la recommandation ii au titre de l'article 34 ci-dessus, concernant la chambre disciplinaire de la Cour Suprême (étant donné que la chambre disciplinaire intervient comme un tribunal disciplinaire de seconde instance concernant les juges ordinaires et que le président de cette chambre décide, à sa discrétion, quel tribunal disciplinaire de première instance doit entendre l'affaire).
58. Dans ce contexte, le GRECO note avec préoccupation les allégations portant sur l'utilisation abusive des procédures disciplinaires pour exercer des pressions sur les juges, que ce soit concernant le contenu de certains jugements, la présentation de demandes de décision préjudicielle à la CJUE, concernant les critiques à l'égard des réformes judiciaires du gouvernement ou concernant leur présence à des

⁷ Les autorités soulignent en outre qu'il ne peut être dérogé à cette règle que si le commissaire disciplinaire à qui une affaire a été confiée est malade ou pour « une autre raison importante ».

⁸ Les six candidats au poste de commissaire disciplinaire adjoint ayant obtenu le plus grand nombre de voix à l'assemblée générale sont présentés au commissaire disciplinaire en chef / procureur disciplinaire pour les juridictions de droit commun, qui choisira un commissaire disciplinaire adjoint parmi ces six candidats.

⁹ De plus, les procédures disciplinaires en elles-mêmes soulèvent des préoccupations, en particulier compte tenu des droits de procédure limités donnés aux juges accusés, par exemple le fait que ces procédures puissent se dérouler en l'absence du juge accusé, avec des délais très stricts pour soumettre les éléments de preuve, ce qui a une incidence sur le droit de la défense des juges.

manifestations où de telles critiques sont exprimées. Bien que le GRECO ne soit pas en mesure d'évaluer les fondements de chacune de ces allégations, il est clair que les dispositions juridiques en vigueur permettraient l'utilisation abusive des procédures disciplinaires et leur motivation par d'autres raisons que des fautes professionnelles des juges. Sur tous les points susmentionnés, les procédures disciplinaires en vigueur suscitent de sérieuses préoccupations concernant l'indépendance des juges, comme le GRECO l'a déjà indiqué dans le rapport au titre de l'article 34, ayant un effet paralysant sur l'ensemble du système judiciaire¹⁰.

59. Le GRECO conclut que la recommandation vi au titre de l'article 34 n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

60. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut 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).**

61. Plus spécifiquement, les recommandations iv, vii, viii, x, xi, xiii et xv, ainsi que la recommandation iii au titre de l'article 34, ont été considérées comme mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ix, xii, xiv et xvi demeurent partiellement mises en œuvre, la recommandation ii au titre de l'article 34 a été partiellement mise en œuvre, les recommandations i, ii, iii, v et vi n'ont toujours pas été mises en œuvre, et les recommandations i, iv, v et vi au titre de l'article 34 n'ont pas été mises en œuvre.
62. En ce qui concerne les parlementaires, le niveau de mise en œuvre demeure inchangé depuis le Rapport de Conformité de décembre 2014, avec seulement une des six recommandations ayant été mises en œuvre. Étant donné l'importance de ces recommandations pour la prévention de la corruption des parlementaires, le GRECO exhorte les autorités polonaises à agir de façon plus déterminée pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, à la suite des élections législatives d'octobre 2019.
63. Pour ce qui est des procureurs, le GRECO regrette que le Bureau du Procureur général examine encore les moyens de mettre en place des conseils spécifiques sur les questions d'éthique et de conduite professionnelle, et qu'il n'ait pas été en mesure de donner des instructions générales à observer en cas de conflit d'intérêt et de problèmes connexes afin de compléter le « Recueil de principes éthiques ». Concernant les juges et les procureurs, il semble que d'autres modifications du système de déclarations de patrimoine constituent l'objet d'un projet de loi sur la transparence de l'administration publique, mais ce processus n'en est qu'à un stade précoce.
64. En particulier s'agissant des juges, à la suite des réformes judiciaires (2016-2018) en Pologne largement critiquées et de la décision du GRECO d'appliquer sa procédure ad hoc (« article 34 »), six autres recommandations à la Pologne ont été ajoutées à l'Addendum au Rapport d'Évaluation par l'adoption du rapport au titre de l'article 34. Concernant ces recommandations, le GRECO se réjouit que les dispositions sur la mise à la retraite précoce des juges de la Cour suprême (et la possibilité que le

¹⁰ Dans ce contexte, le GRECO a pris note de la décision prise par la Commission européenne le 10 octobre 2019 de saisir la CJUE d'un recours contre la Pologne au motif que « le nouveau régime disciplinaire 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 ». La Commission européenne a demandé l'application d'une procédure accélérée, compte tenu de l'incidence potentielle du régime disciplinaire sur l'indépendance de la justice, afin d'obtenir un jugement définitif dans les meilleurs délais.

Président prolonge leur mandat) aient été annulées, mesures que le GRECO avait considérées comme constituant une « inquiétude sérieuse ». Le GRECO se félicite également du rétablissement dans leurs fonctions des juges de la Cour suprême qui avaient été mis à la retraite conformément aux dispositions des amendements de 2017 à la loi sur la Cour suprême.

65. Malgré les mesures positives susmentionnées, des mesures insuffisantes ont été prises pour répondre à d'autres recommandations formulées dans le rapport au titre de l'article 34. Bien qu'une analyse de la jurisprudence de la Cour suprême ait été effectuée, le GRECO estime qu'elle ne constitue pas, à plusieurs égards, un réexamen effectif de la création de la chambre disciplinaire et de la chambre d'appel extraordinaire à la Cour suprême. En outre, rien n'a été fait pour amender les dispositions sur les élections des membres du Conseil national de la magistrature, qui dans sa composition actuelle n'est pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe ; pour réduire l'implication de l'exécutif dans l'organisation interne de la Cour suprême ; pour modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges de la Cour suprême ; pour amender les procédures de nomination et de renvoi des présidents et des vice-présidents des tribunaux ordinaires ; ou pour modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges des tribunaux ordinaires. Ainsi qu'indiqué dans le rapport au titre de l'article 34, ces dispositions, considérées dans leur ensemble, permettent aux pouvoirs législatif et exécutif d'exercer une influence sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire d'une manière critique, affaiblissant dès lors grandement l'indépendance de la justice en Pologne. Le GRECO ne peut donc qu'exhorter les autorités polonaises à répondre aux préoccupations soulevées par les cinq recommandations en suspens de son rapport au titre de l'article 34.
66. Si le GRECO considère que toutes les recommandations du rapport au titre de l'article 34 revêtent une grande importance, ce sont les développements relatifs aux procédures disciplinaires qui le préoccupent le plus actuellement. Ainsi que souligné ci-dessus, le GRECO a pris note des allégations relatives à l'utilisation abusive des procédures disciplinaires pour exercer des pressions sur les juges (semble-t-il concernant la présentation de demandes de décisions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, concernant certaines décisions politiquement indésirables, concernant les critiques à l'égard des réformes judiciaires du gouvernement, ou concernant la présence à des événements où ces critiques ont été exprimées). Sans se prononcer sur le bien-fondé de ces allégations, la manière dont le système actuel a été établi, avec l'implication importante de l'exécutif dans ces procédures (que ce soit le ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires des juges ordinaires ou le Président lorsqu'il s'agit de la Cour suprême) rend les juges de plus en plus vulnérables au contrôle politique, nuisant ainsi à l'indépendance de la justice. Le GRECO est fortement persuadé que même l'impression selon laquelle les procédures disciplinaires contre les juges sont utilisées comme une forme de contrôle politique doit être évitée à tout prix. Il exhorte donc les autorités polonaises à modifier en priorité les procédures disciplinaires applicables aux juges, afin d'éviter tout risque d'influence indue du pouvoir exécutif sur ces procédures.
67. Au vu de ce qui précède (sur 22 recommandations, seulement huit ont été mises en œuvre), le GRECO conclut que le degré de conformité avec les recommandations, très faible dans l'ensemble, est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur révisé. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation polonaise de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i-iii, v-vi, ix, xii, xiv et xvi, et les recommandations ad hoc i-ii et iv-vi) au plus tard le 31 décembre 2020, conformément au paragraphe 2(i) de ce même article.

68. Enfin, le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser dès que possible la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.