



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



Adoption : 24 mars 2023
Publication : 20 juillet 2023

Public
GrecoRC4(2023)4

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE*

Incluant

LE RAPPORT DE SUIVI AU RAPPORT AD HOC (ARTICLE 34)

POLOGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 93^e réunion plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2023)

I. INTRODUCTION

1. Ce deuxième Rapport de Conformité intérimaire examine les mesures prises par les autorités polonaises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir paragraphe 2) portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que les recommandations supplémentaires émises en 2018 dans l'addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (article 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 ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 4E](#)). Entre décembre 2014 et juin 2018, trois rapports de conformité ont été adoptés par le GRECO : lors de sa 66^e réunion plénière (12 décembre 2014), lors de sa 75^e réunion plénière (20-24 mars 2017) et lors de sa 80^e réunion plénière (18-22 juin 2018). Ces trois rapports ont été rendus publics respectivement le 24 février 2015 ([Greco RC-IV \(2014\) 1E](#)), le 28 mars 2017 ([GrecoRC4\(2017\)2](#)) et le 28 juin 2018 ([GrecoRC4\(2018\) 11](#)).
3. La réforme réalisée entre 2016 et 2018 en Pologne ayant profondément affecté le système judiciaire du pays, le GRECO avait en outre décidé, lors de sa 78^e plénière (4-8 décembre 2017), d'appliquer sa procédure ad hoc (article 34) à cette juridiction¹. Le GRECO avait donc adopté, lors de sa 80^e réunion plénière, un addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ([Greco-AdHocRep\(2018\)3](#)) au titre de l'article 34 (ci-après : « Rapport au titre de l'article 34 ») dans le but de réévaluer les parties caduques de son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.
4. La procédure de conformité du Quatrième Cycle d'Évaluation (laquelle a visé successivement les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation, puis celles émises au titre de l'article 34 dans l'addendum au Rapport d'Évaluation) s'est poursuivie dans le cadre de la rédaction du deuxième addendum au deuxième Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2019\)23](#)) et du Rapport de Conformité intérimaire ([Greco RC4\(2021\)18](#)), qui ont été adoptés par le GRECO respectivement lors de sa 84^e réunion plénière (2-6 décembre 2019) et lors de sa 88^e réunion plénière (20-22 septembre 2021) et rendus publics respectivement le 16 décembre 2019 et le 22 septembre 2021. Dans les deux rapports, le GRECO a conclu que, dans l'ensemble, le faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 (révisé) paragraphe 8.3 du Règlement intérieur et a décidé d'appliquer sa « procédure de non-conformité », conformément à l'article 32. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, il a été demandé au chef de la délégation polonaise de fournir un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i, ii, iii, v, vi, ix, xii, xiv et xvi, et les recommandations i, ii, iv, v et vi au titre de l'article 34), au plus tard pour le 30 septembre 2022 (prorogé jusqu'au 31 décembre 2022).
5. Les autorités polonaises ont respecté cette exigence et présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 30 décembre 2022, en plus des informations communiquées ultérieurement, a servi de base au présent deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
6. Le GRECO a chargé la République tchèque et le Portugal de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient Mme Helena KLIMA

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.

LIŠUCHOVÁ au titre de la République et M. António DELICADO au titre du Portugal. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce deuxième Rapport de Conformité intérimaire.

II. ANALYSE

7. Il est rappelé que le GRECO avait adressé seize recommandations à la Pologne dans son Rapport d'Évaluation auxquelles six recommandations ont été ajoutées au titre de l'article 34. Lors de l'adoption du précédent Rapport de Conformité, les recommandations iv, vii, viii, x, xi, xiii et xv ainsi que la recommandation iii au titre de l'article 34 avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i à iii, v, vi, ix, xii, xiv et xvi ainsi que les recommandations i, ii, iv, v et vi au titre de l'article 34 n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption chez les parlementaires

Recommandations i, ii, iii et v

8. *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).*

9. Le GRECO rappelle que les recommandations i, ii, iii et v n'étaient pas mises en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité précédent. Aucune mesure n'avait été prise pour mettre en œuvre ces recommandations.

10. Les autorités polonaises indiquent à présent que certaines modifications statutaires² ont introduit des critères d'incompatibilité entre l'exercice du mandat de député du Sejm ou de sénateur et celui d'autres fonctions, écartant ainsi tout risque de conflit d'intérêts. Ils admettent que les modifications n'affectent pas directement les domaines couverts par les recommandations du GRECO, mais elles élargissent considérablement le champ d'application de ce que l'on appelle l'incompatibilité formelle relative du mandat parlementaire prévue à l'article 30 de la loi du 9 mai 1996 relative à l'exercice du mandat de député et de sénateur. Sans interdire le cumul des mandats avec certaines fonctions, les modifications statutaires interdisent l'emploi des députés et des sénateurs dans des sociétés commerciales dont le Trésor public ou une collectivité locale détient directement ou indirectement au moins 10 % des parts. Le Sejm et le Sénat continueront à mettre en œuvre les recommandations en suspens.
11. Le GRECO prend note des modifications statutaires qui, comme l'ont admis les autorités, n'ont pas d'incidence sur les domaines couverts par les quatre recommandations en suspens. Il regrette l'absence persistante de tout progrès tangible dans la mise en œuvre de ces quatre recommandations en suspens.
12. Le GRECO conclut que les recommandations i, ii, iii et v demeurent non mises en œuvre.

Recommandation vi

13. *Le GRECO avait recommandé, tant pour les députés du Sejm que pour les sénateurs, i) la mise en place d'un/e conseiller/ère dédié/e intervenant à titre confidentiel, avec pour mission de procurer aux parlementaires des avis sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts en rapport avec des situations particulières ; et ii) qu'une formation spécialisée sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts soit dispensée régulièrement à tous les parlementaires.*
14. Le GRECO rappelle que la recommandation vi n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité précédent.
15. Les autorités polonaises indiquent à présent que depuis 2020, un conseiller spécial de confiance a été nommé au Sénat. Celui-ci fournit des conseils sur les questions d'éthique et les conflits d'intérêts. Avant la première séance de chaque nouvelle législature au Sénat, des formations obligatoires et facultatives au cours desquelles certaines questions d'éthique sont dispensées.
16. Concernant la partie i) de cette recommandation, le GRECO salue la désignation d'un conseiller de confiance au sein Sénat afin d'apporter des conseils aux sénateurs. Pour que cette partie de la recommandation soit pleinement mise en œuvre, un conseiller confidentiel devrait également être nommé pour les députés du Sejm, ce qui n'est pas encore le cas. Par conséquent, cette partie de la recommandation est seulement partiellement mise en œuvre. Concernant la partie ii), certaines formations obligatoires et facultatives semblent avoir été organisés à l'intention des sénateurs et ce, seulement avant la première séance d'une nouvelle législature. Cependant, les autorités n'ont fourni aucune information précise concernant le nombre de sénateurs participant à ces formations, leur fréquence, leur portée et leur contenu et les questions éthiques qui y sont abordées. Le GRECO déplore qu'une proposition de formation seulement limitée ait été mise en place pour les sénateurs. Il est seulement possible d'affirmer que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

² Loi du 14 octobre 2021 modifiant la loi - Code pénal et certaines autres lois (Journal officiel 2021, point 2054).

17. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation ix

18. *Le GRECO avait recommandé que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des juges et renforcer leur caractère préventif. Cela supposerait, notamment, d'accroître la coordination entre tous les organes de contrôle compétents.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité précédent. Les règles d'examen des déclarations de patrimoine par les autorités fiscales, élaborées par le ministère des Finances, prévoyaient plusieurs outils permettant à la fois de renforcer sensiblement le contrôle approfondi de ces documents, notamment en élargissant l'éventail des sources d'information, et de consolider la coopération entre les organes concernés. Toutefois, ce projet de loi relatif aux déclarations de patrimoine ne s'est pas concrétisé.
20. Les autorités polonaises n'indiquent aucune avancée supplémentaire.
21. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xii

22. *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).*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité précédent. La première partie avait été mise en œuvre de manière satisfaisante avec la mise à disposition du « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » auprès des procureurs et du public³. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, hormis l'ajout de certaines dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans ce Recueil, aucune instruction sur les conflits d'intérêts et domaines connexes (en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et les activités accessoires), y compris des exemples pratiques, n'a été proposée.
24. Les autorités polonaises n'indiquent aucune avancée supplémentaire, si ce n'est qu'elles se sont référées à des informations précédemment communiquées selon lesquelles certaines dispositions relatives aux conflits d'intérêts avaient été ajoutées au Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur (voir le paragraphe précédent et le paragraphe 23 du Rapport de Conformité Intérimaire).
25. Le GRECO constate l'absence de progrès tangibles et conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

³ Le document a été publié sur le site internet du ministère public national (www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa).

Recommandation xiv

26. *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.*
27. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité précédent. En ce qui concerne le premier volet, le Conseil national du ministère public avait été habilité à promulguer le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » (par le biais d'une modification législative), à interpréter ces principes sur demande et à les contrôler. Toutefois, il n'a pas été doté d'outils et de pouvoirs adéquats lui permettant de superviser efficacement le respect des principes éthiques applicables aux procureurs. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, aucune mesure n'a été mise en place pour garantir un examen plus approfondi des déclarations de patrimoine des procureurs.
28. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités polonaises indiquent à présent que dans une résolution du 29 août 2022 adoptée par le Conseil national du ministère public, réitérant sa position adoptée lors d'une réunion du 16 mars 2021 (voir le paragraphe 29 du Rapport de Conformité Intérimaire), il est stipulé que ce dernier n'a pas la nécessité d'être doté de compétences et d'outils lui permettant de superviser et de garantir le respect des principes éthiques par les procureurs. La violation des règles de déontologie peut donner lieu à une procédure disciplinaire menée par un médiateur disciplinaire chargé de décider de l'engagement ou non d'une procédure. La procédure se déroule généralement devant le tribunal disciplinaire, qui agit en tant que juridiction de première instance, puis devant la chambre disciplinaire de la Cour suprême, en cas d'appel. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités considèrent que cette recommandation est inappropriée, étant donné que les déclarations de patrimoine des procureurs font l'objet de vérifications de la part d'un procureur supérieur, du centre des impôts et enfin, du Bureau central de lutte contre la corruption.
29. Concernant le premier volet de la recommandation, le GRECO renvoie au Rapport de Conformité Intérimaire⁴, à l'Addendum du Deuxième Rapport de Conformité⁵ et au Rapport d'Évaluation⁶, selon lesquels la loi relative au ministère public mandate le Conseil national du ministère public pour contrôler l'application, par les procureurs, des principes éthiques régissant leur profession. Cependant, comme l'indique ces rapports, les faits et la pratique montrent que la loi ne précise pas les mesures susceptibles d'être prises par le Conseil dans le cadre du processus de contrôle, ni les outils ou les pouvoirs à disposition. Par conséquent, ce volet de la recommandation reste non mis en œuvre. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation (qui est identique à la recommandation ix formulée à l'égard des juges), aucune nouvelle information pertinente n'a été fournie.
30. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

⁴ See paragraph 30.

⁵ See paragraphs 22 and 23.

⁶ See paragraph 205.

Recommandation xvi

31. *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.*
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité précédent. Des formations sur les questions d'éthique ont été dispensées aux procureurs et se poursuivront à l'avenir. Concernant les conseils confidentiels, les autorités n'avaient pas jugé nécessaire de nommer des conseillers en déontologie dédiés aux procureurs.
33. Les autorités polonaises indiquent à présent qu'en raison de la pandémie de Covid-19, aucune formation n'a été organisée pour les procureurs en 2021 et en 2022. Elles maintiennent leur position selon laquelle la nomination de conseillers en déontologie dédiés aux procureurs n'est pas justifiée.
34. Le GRECO note l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de cette recommandation et conclut que la recommandation xvi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandations émises dans le cadre du Rapport au titre de l'article 34 datant du mois de juin 2018 (addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle)

35. Le Rapport au titre de l'article 34, qui constituait un addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, examinait le contexte des réformes d'envergure de l'organisation du pouvoir judiciaire en Pologne, en particulier les réformes résultant de l'adoption d'une nouvelle loi relative à la Cour suprême en 2017 (ci-après « loi de 2017 relative à la Cour suprême ») et certaines modifications de 2017 apportées à la loi relative au Conseil national de la magistrature qui sont entrées en vigueur en janvier 2018 (ci-après « loi modificative de 2017 relative au Conseil national de la magistrature »), ainsi qu'à la loi relative aux tribunaux ordinaires du 27 juillet 2001 (ci-après « loi de 2001 relative aux tribunaux ordinaires »). En 2019 et en 2022, des modifications importantes ont été apportées à la loi de 2017 relative à la Cour suprême et à la loi de 2001 relative aux tribunaux ordinaires (ci-après « loi modificative de 2019 » et « loi modificative de 2022 »).
36. À titre d'observation générale, les autorités polonaises réaffirment leur position antérieure selon laquelle le GRECO a outrepassé son mandat en évaluant les changements dans l'organisation du système judiciaire, puisque ce dernier est autorisé à évaluer les changements législatifs dans les différents pays uniquement du point de vue de la prévention de la corruption. De leur point de vue, rien ne permet d'affirmer que les réformes judiciaires ont eu un impact négatif sur les normes de lutte et de prévention de la corruption.
37. Le GRECO réaffirme sa position antérieure selon laquelle les réformes judiciaires affectent de manière significative les questions relatives à la prévention de la corruption en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, en particulier pour ce qui est de la question de l'indépendance judiciaire en tant que condition préalable essentielle à

la lutte contre la corruption, et à l'égard de laquelle le GRECO a émis des recommandations similaires à d'autres États membres.

Recommandation i au titre de l'article 34

38. *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.*
39. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Aucune mesure n'avait été prise pour modifier la législation applicable à l'élection des juges au Conseil national de la magistrature afin de se conformer à cette recommandation.
40. Les autorités polonaises indiquent que la situation reste inchangée. Selon elles, l'élection des juges au Conseil national de la magistrature par le Sejm (la chambre basse du Parlement polonais) a renforcé la représentativité et la légitimité démocratique des membres du Conseil national de la magistrature⁷.
41. Le GRECO regrette que les autorités n'aient pris aucune mesure concrète pour garantir la mise en œuvre de cette recommandation. À la suite de la loi modificative de 2017 relative au Conseil national de la magistrature, 23 des 25 membres du Conseil national de la magistrature sont toujours nommés par les pouvoirs législatif ou exécutif, ou représentent ces autorités⁸, contrairement aux exigences de la présente recommandation et des normes du Conseil de l'Europe⁹. Le GRECO souhaite également mentionner l'arrêt *Grzęda c. Pologne*¹⁰ de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 mars 2022, selon lequel, en se référant entre autres à la recommandation du GRECO, il est établi que le pouvoir judiciaire et le remodelage du Conseil national de la magistrature avaient été exposés à l'ingérence de l'exécutif et du législatif, tendant à affaiblir considérablement l'indépendance judiciaire.
42. Le GRECO conclut que cette recommandation i formulée au titre de l'article 34 reste non mise en œuvre.

Recommandation ii au titre de l'article 34

43. *Le GRECO avait recommandé i) de réexaminer la mise en place des chambres chargées de l'examen des recours extraordinaires et des procédures disciplinaires au sein de la Cour suprême et ii) de réduire l'implication de l'exécutif dans l'organisation interne de la Cour suprême.*

⁷ Les autorités polonaises font valoir que, conformément à l'arrêt du 22 mars 2022, [Getin Noble Bank, C-132/20](#), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que, "dans la mesure où une demande de décision préjudicielle émane d'une juridiction nationale, il y a lieu de présumer qu'elle satisfait aux exigences posées par sa jurisprudence, indépendamment de sa composition effective" (paragraphe 69).

⁸ Le Conseil national de la magistrature est composé : du premier président de la Cour suprême, du ministre de la Justice, du président de la Haute Cour administrative, d'une personne nommée par le président de la République, de quinze membres élus par le Sejm parmi les juges de la Cour suprême, des juridictions de droit commun, des juridictions administratives et des juridictions militaires, de quatre membres élus par le Sejm parmi les députés et de deux membres élus par le Sénat (chambre haute du parlement polonais) parmi les sénateurs.

⁹ Voir par exemple [la Recommandation \(2010\)12](#) du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 46 ; [le Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges](#) (CDL-AD(2010)004-e), paragraphe 32 ; [l'Avis n° 10 \(2007\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphe 18 ; [CCJE, Magna Carta des juges \(principes fondamentaux\)](#), paragraphe 13.

¹⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2243572%22%5D%22%7D>

44. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité précédent. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, la mise en place de la chambre chargée de l'examen des recours extraordinaires et des affaires publiques et de la chambre chargée des procédures disciplinaires n'a pas été réexaminée. Leurs compétences ont été élargies, ce qui va à l'encontre des intentions de cette partie de la recommandation. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO reste préoccupé par l'implication importante du président de la République dans les procédures internes de la Cour suprême.
45. Les autorités polonaises indiquent à présent que la loi du 9 juin 2022 modifiant la loi de 2017 relative à la Cour suprême et certaines autres lois, telle que modifiée (« loi modificative de 2022 »), a supprimé la chambre disciplinaire et créé la chambre de la responsabilité professionnelle. La nouvelle chambre de responsabilité professionnelle est composée de onze juges qui sont nommés pour un mandat commun de cinq ans par le président de la République par voie de tirage au sort parmi les juges de la Cour suprême siégeant dans toutes ses chambres (y compris l'ancienne chambre disciplinaire), à l'avance, lors d'une réunion du collège de la Cour suprême (parfois appelé « conseil de la Cour suprême »). Le président de la chambre de responsabilité professionnelle est nommé par le président de la République, après consultation du premier président de la Cour suprême. La chambre de la responsabilité professionnelle sera composée d'une première division (juridiction de première instance) et d'une deuxième division (juridiction de deuxième instance/appeal). Étant donné qu'un juge siégeant à la chambre de la responsabilité professionnelle (responsabilité) continue de siéger à la chambre où il occupe le poste de juge de la Cour suprême, la part de la charge de travail de la chambre de la responsabilité professionnelle ne peut représenter plus de la moitié de l'attribution des affaires d'un juge de la Cour suprême. La loi modificative de 2022 a également rétabli la compétence de la chambre de responsabilité professionnelle et de la chambre des recours extraordinaires et des affaires publiques. En outre, la loi modificative de 2022 reconferme le rôle du président de la République dans l'organisation interne de la Cour suprême, ainsi que ses pouvoirs.
46. Les autorités indiquent en outre que le 13 janvier 2023, le Sejm a adopté une autre loi modifiant la loi sur la Cour suprême et certaines autres lois. Cette loi n'est pas encore entrée en vigueur, car elle est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle à la suite d'une demande de renvoi de sa constitutionnalité déposée par le Président de la République. En vertu de cette loi, il est notamment proposé que toutes les affaires disciplinaires contre les juges de la Cour suprême, des tribunaux ordinaires et des tribunaux militaires soient confiées à la Cour administrative suprême. D'autres propositions concernent l'examen des cas d'immunité judiciaire, ainsi que d'autres modifications des règles de responsabilité disciplinaire des juges de la Cour suprême et des tribunaux ordinaires, militaires et administratifs.
47. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO note que les autorités n'ont pas réexaminé la mise en place de la chambre chargée de l'examen des recours extraordinaires et des affaires publiques et de la chambre chargée des procédures disciplinaires tandis qu'un réexamen a été effectué pour la chambre disciplinaire. La loi modificative de 2022 a ainsi supprimé la chambre disciplinaire et l'a remplacée par la chambre de responsabilité professionnelle. Le GRECO comprend que des changements concernant la nomination des juges de la nouvelle chambre de responsabilité professionnelle ont eu lieu. Ces derniers sont désormais nommés par voie de tirage au sort par le président de la République à partir d'une liste de juges de la Cour suprême (alors qu'auparavant, ils étaient nommés par le président de la République sur recommandation du Conseil national de la magistrature). Le GRECO prend note de ces développements. Il suivra également les développements

nationaux devant la Cour constitutionnelle de Pologne, qui a été invitée à examiner la constitutionnalité d'amendements statutaires supplémentaires envisageant, entre autres, l'attribution des affaires disciplinaires contre les juges à la Cour administrative suprême. GRECO est cependant préoccupé par le fait que le cadre général reste le même, étant donné que la compétence accordée aux deux chambres spéciales reste substantiellement inchangée et que la nomination des juges aux deux chambres trouve son origine dans les recommandations faites par un Conseil national de la magistrature lacunaire, ce qui n'est pas conforme aux normes européennes et qui a conduit les tribunaux européens à considérer que les chambres spéciales n'étaient pas des « tribunaux établis par la loi »¹¹. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le président de la République conserve le même rôle et les mêmes pouvoirs de contrôle étendus vis-à-vis de l'organisation, de la structure et du fonctionnement de la Cour suprême.

48. Dans ces circonstances, notamment au regard des changements apportés à la chambre disciplinaire, le GRECO conclut que la recommandation ii au titre de l'article 34 a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv au titre de l'article 34

49. *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.*
50. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité précédent. La définition des infractions disciplinaires telle qu'introduite par la loi modificative de 2019 représente plutôt une régression. L'interdiction « d'activités publiques incompatibles avec les principes d'indépendance judiciaire et d'impartialité des juges » pourrait constituer une violation des droits des juges à la liberté de réunion et d'expression. En outre, le recours à des notions vagues telles que « les actes qui entravent de manière significative le fonctionnement d'un organe du pouvoir judiciaire » a renforcé le risque de détournement des procédures disciplinaires pour des motivations autres que la commission d'une faute judiciaire. Des inquiétudes ont également été exprimées au sujet de l'infraction concernant « les actions qui remettent en question la légitimité de la nomination d'un juge ».
51. Les autorités polonaises indiquent à présent que la loi modificative de 2022 a apporté des modifications aux articles 29 et 72 de la loi de 2017 relative à la Cour suprême telle que modifiée par la loi modificative de 2019. En vertu de l'article 29 modifié, une partie intéressée peut demander que soit examiné le manque d'indépendance et d'impartialité présumé d'un juge de la Cour suprême dans un délai d'une semaine à

¹¹ Dans les arrêts [Reczkowicz c. Pologne](#) (n° 43447/19, 22 juillet 2021) et [Juszczyszyn c. Pologne](#) (n° 35599/20, 6 octobre 2022), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la chambre disciplinaire de la Cour suprême n'était pas un « tribunal établi par la loi », principalement en raison de la nomination de ses juges sur recommandation du Conseil national de la magistrature, qui manquait d'indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, et a conclu à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention). La Cour européenne des droits de l'homme est parvenue à la même conclusion dans l'arrêt [Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne](#) (n° 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021) en ce qui concerne les juges de la chambre des recours extraordinaires et des affaires publiques de la Cour suprême nommés de manière irrégulière et dans l'arrêt [Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne](#) (n° 1469/20, 3 février 2022) en ce qui concerne les juges de la chambre civile de la Cour suprême. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé dans l'arrêt [Commission c. République de Pologne](#) (Régime disciplinaire applicable aux juges) du 15 juillet 2021, C-791/19, que la chambre disciplinaire n'offrait pas toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance et, en particulier, n'était pas protégée de l'influence directe ou indirecte du pouvoir législatif et exécutif polonais en raison, notamment, de la nomination de ses membres par le Conseil national de la magistrature.

¹¹ À ce propos, voir également l'Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction Générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe ([Avis n° 977/2020](#) du 20 juin 2020).

compter de la notification de la composition de la magistrature de la Cour suprême, si, dans les circonstances de l'affaire, il existe un risque de violation de la norme d'indépendance ou d'impartialité pouvant affecter l'issue de l'affaire, en tenant compte des circonstances relatives au titulaire du droit et de la nature de l'affaire. En outre, l'article 72 de la loi relative à la Cour suprême a été assorti d'un nouveau paragraphe 6 qui exempte certaines actions de la responsabilité disciplinaire, notamment lorsqu'une décision de justice est entachée d'une erreur dans l'interprétation et l'application du droit ou dans l'établissement des faits ou l'appréciation des preuves, le dépôt de questions préliminaires auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et l'examen de l'indépendance et de l'impartialité d'un juge, en tenant compte des circonstances entourant sa nomination et de son comportement après sa nomination, si, dans les circonstances de l'affaire, il existe un risque de violation de la norme d'indépendance ou d'impartialité pouvant affecter l'issue de l'affaire, en tenant compte des circonstances relatives au titulaire du droit et de la nature de l'affaire. En outre, l'infraction disciplinaire du « refus d'exercer la justice » a été introduite à l'article 72 (1) (1a).

52. Le GRECO estime que les dispositions de l'article 72 (6) de la loi modificative de 2022 exemptent certaines actions (relatives au contenu d'une décision de justice, au dépôt d'une demande préliminaire auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et à l'examen de l'indépendance et de l'impartialité d'un juge) de l'engagement de la responsabilité disciplinaire des juges de la Cour suprême. Il semblerait que cette modification soit une réponse à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 juillet 2021 dans l'affaire Commission c. Pologne (voir note de bas de page 6 ci-dessus), ce qui semble aller dans la bonne direction. Le GRECO souhaiterait constater son interprétation judiciaire et son application dans la pratique. Toutefois, pour que cette recommandation soit pleinement mise en œuvre, les dispositions contenues dans l'article 72 (2)-(5) concernant les infractions disciplinaires relatives aux « actes ou omissions susceptibles d'empêcher ou d'entraver de manière significative le fonctionnement d'un organe du pouvoir judiciaire », aux « actions qui remettent en question l'existence de la relation officielle d'un juge, l'efficacité de sa nomination » et aux « activités publiques incompatibles avec les principes de l'indépendance judiciaire et de l'impartialité des juges » devraient être abrogées. En outre, la nouvelle infraction instituée, à savoir le « refus d'exercer la justice », peut faire l'objet d'une interprétation large et être utilisé pour punir les juges qui refusent de siéger dans des panels composés de pairs nommés par le Conseil national de la magistrature lacunaire. Pour ces raisons, cette recommandation a seulement été mise en œuvre partiellement.
53. Le GRECO conclut que la recommandation iv formulée au titre de l'article 34 a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v au titre de l'article 34

54. *Le GRECO avait recommandé de modifier 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.*
55. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité précédent. Le GRECO était préoccupé par la forte implication du ministre de la Justice (qui est également le procureur général) dans le processus de nomination et de révocation des présidents et vice-présidents de tribunaux (le ministre de la Justice ayant révoqué environ 160 présidents et vice-présidents de tribunaux entre fin 2017 et début 2018).
56. Les autorités polonaises réaffirment leur position, à savoir que le pouvoir du ministre de la justice de nommer les présidents (et vice-présidents) des tribunaux ne viole

pas le principe de la séparation des pouvoirs. La nomination des présidents (et vice-présidents) des tribunaux ne constitue pas un avancement de carrière, car elle n'est pas liée à la progression d'un juge vers une position judiciaire plus élevée, mais seulement à l'attribution périodique d'une fonction dans la structure de gestion. Les présidents et vice-présidents des tribunaux sont soumis aux garanties d'indépendance accordées à tous les juges du fait de leur qualité de juges en activité. La révocation des présidents (ou vice-présidents) de tribunaux ne se fonde pas sur la base d'une décision arbitraire du ministre de la Justice. Elle est soumise aux dispositions prévues à l'article 27 de la loi relative aux tribunaux ordinaires.

57. Le GRECO considère qu'aucune modification n'a été apportée à la procédure de nomination et de révocation des présidents (et vice-présidents) de tribunaux depuis son dernier Rapport de Conformité. Le ministre de la Justice (qui, dans le système polonais, est également le procureur général) continue de jouir d'un pouvoir discrétionnaire absolu dans la nomination de ces postes, sans consultation du Conseil national de la magistrature ou autre implication du pouvoir judiciaire. La nomination n'est pas soumise à une procédure fondée sur le mérite¹² (considérant que les vice-présidents sont nommés sur proposition des présidents des tribunaux). La révocation des présidents et des vice-présidents par le ministre de la Justice présente les mêmes lacunes et absence de garanties adéquates et efficaces que celles décrites dans les précédents rapports de conformité.
58. Le GRECO conclut que la recommandation v formulée au titre de l'article 34 reste non mise en œuvre.

Recommandation vi au titre de l'article 34

59. *Le GRECO avait recommandé de modifier les procédures disciplinaires applicables aux juges des tribunaux ordinaires afin d'éviter toute influence indue de la part de l'exécutif à cet égard, en particulier en excluant toute possibilité d'ingérence du pouvoir exécutif dans ces procédures.*
60. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Il a noté que la loi relative aux tribunaux ordinaires, telle que modifiée, comportait des dispositions presque identiques à celles de la loi relative à la Cour suprême, telle que modifiée, et qui ne sauraient exclure la possibilité que les procédures disciplinaires soient utilisées à mauvais escient et motivées par d'autres raisons que la commission d'une faute judiciaire. Le GRECO a également estimé que les modifications statutaires apportées par la loi modificative de 2019 avaient augmenté l'influence potentielle de l'exécutif dans les procédures disciplinaires, exposant davantage les juges à un contrôle politique, avec pour résultat d'inhiber le pouvoir judiciaire dans son ensemble. Le GRECO a également exprimé ses préoccupations quant à l'implication du ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges des tribunaux ordinaires.
61. Les autorités polonaises indiquent que le ministre de la Justice peut présenter des requêtes ou des appels, en vertu de l'article 114 (1), (9) et (11) et de l'article 121 (1), de la loi relative aux tribunaux ordinaires, mais qu'il n'est pas autorisé à prendre des décisions procédurales dans le cadre de procédures disciplinaires. Elles précisent en outre que la loi modificative de 2022 a introduit dans la loi relative aux tribunaux ordinaires des dispositions identiques à celles prévues par la loi de 2017 relative à la Cour suprême (voir paragraphe 49 ci-dessus).
62. Le GRECO s'en tient à l'évaluation faite au paragraphe 50 ci-dessus et se félicite que la loi modificative de 2022 ait introduit des dispositions exemptant certaines actions

¹² Voir [l'Avis n° 19 \(2016\) du CCJE](#) sur le « Rôle des Présidents de tribunaux », paragraphe 38.

(relatives au contenu d'une décision de justice, au dépôt d'une demande préliminaire auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et à l'examen de l'indépendance et de l'impartialité d'un juge) de l'engagement de la responsabilité disciplinaire des juges des tribunaux ordinaires. Cependant, il réaffirme ses préoccupations quant à l'existence d'autres motifs disciplinaires problématiques qui devraient être supprimés. À cet égard, le GRECO souhaite rappeler le récent arrêt *Juszczyszyn c. Pologne* de la Cour européenne des droits de l'homme¹³, qui a estimé que la suspension du requérant, qui était juge, avait été prononcée pour des motifs autres que ceux énoncés dans la Convention, et notamment dans le but de le dissuader d'examiner la procédure de nomination de certains juges. Le GRECO observe en outre qu'aucun changement n'a été effectué en ce qui concerne le rôle et l'implication du ministre de la Justice au cours des procédures disciplinaires des juges des tribunaux ordinaires. Pour ces raisons, cette recommandation a seulement été mise en œuvre partiellement.

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

III. **CONCLUSIONS**

64. **Au vu de ce qui précède, le GRECO note certains progrès et conclut que la Pologne a mis en œuvre sept des seize recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et une des six recommandations figurant dans l'addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (au titre de l'article 34).** Parmi les recommandations en suspens, cinq recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et trois recommandations au titre de l'article 34 ont été partiellement mises en œuvre. Quatre recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et deux recommandations au titre de l'article 34 n'ont pas été mises en œuvre.

Plus précisément, les recommandations iv, vii, viii, x, xi, xiii et xv, ainsi que la recommandation iii au titre de l'article 34 ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. La recommandation vi, ix, xii, xiv et xvi du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ainsi que les recommandations ii, iv et vi au titre de l'article 34 ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations i, ii, iii, et v du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle ainsi que les recommandations i et v au titre de l'article 34 n'ont pas été mises en œuvre.

65. Concernant les parlementaires, la nomination d'un conseiller en déontologie de confiance dédié aux sénateurs est saluée, et les autorités sont encouragées à faire de même pour les députés du Sejm. Il est toutefois extrêmement regrettable qu'aucun progrès n'ait été réalisé dans la mise en œuvre des recommandations restées en suspens, plus de dix ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation.
66. En outre, pour ce qui est des juges, certains développements ont eu lieu concernant la suppression de la chambre disciplinaire (et son remplacement par la chambre de

¹³ La CEDH a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention au motif que la chambre disciplinaire avait pris une décision manifestement abusive lorsqu'elle a estimé que l'action entreprise par un juge (le requérant dans cette affaire) qui visait à examiner la nomination d'autres juges après mars 2018 était compromettante pour la dignité de la fonction judiciaire et constituait une violation évidente et flagrante de la loi au sens de l'article 107(1) de la loi de 2001 relative à l'organisation des tribunaux ordinaires, telle que modifiée. Le requérant ne pouvait par ailleurs pas prévoir que l'émission de son ordonnance pouvait conduire à sa suspension. En outre, les infractions disciplinaires introduites en vertu de la loi modificative de 2019 et les mesures disciplinaires spécifiques qui ont été prises à l'encontre du requérant et qui ont conduit à sa suspension ont eu pour objectif principal de le sanctionner et de le dissuader d'évaluer le statut des juges nommés sur recommandation du Conseil national de la magistrature recomposé en appliquant les normes juridiques pertinentes, y compris celles découlant de l'article 6 § 1 de la Convention. Ce but inavoué était incompatible avec la Convention, entraînant ainsi une violation de l'article 18 de la Convention.

responsabilité professionnelle) et l'introduction de certains motifs d'exonération de la responsabilité disciplinaire des juges. Il n'en reste pas moins que le problème fondamental, qui devrait devenir la priorité absolue des autorités et qui découle également des décisions des cours internationales, est la composition du Conseil national de la magistrature, à savoir l'élection de ses membres juges par le pouvoir législatif, privant ainsi le pouvoir judiciaire polonais du droit d'élire les membres juges. Des mesures correctives urgentes sont nécessaires pour garantir qu'au moins la moitié des membres du Conseil national de la magistrature soient des juges élus par leurs pairs et, par conséquent, pour restaurer son indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, comme le prévoit la Constitution. L'existence d'autres motifs disciplinaires, qui ont des effets négatifs sur l'indépendance judiciaire et engagent la responsabilité disciplinaire des juges, incite fortement l'exécutif à intervenir dans la procédure disciplinaire. Il est regrettable que la nomination et la révocation des présidents et vice-présidents des tribunaux continuent d'être influencées par l'implication importante du ministre de la Justice.

67. En ce qui concerne les procureurs, il est regrettable que les autorités n'aient entrepris pratiquement aucune démarche concrète pour mettre pleinement en œuvre les trois recommandations en suspens concernant la fourniture d'orientations sur les principes d'éthique, l'octroi d'outils et de pouvoirs au Conseil national du ministère public permettant de contrôler le respect des principes d'éthique, l'adoption de mesures appropriées pour garantir un examen plus approfondi des déclarations de patrimoine des procureurs et la fourniture d'une formation continue et de conseils dédiés et adaptés.
68. Compte tenu de ce qui précède (seules 8 recommandations sur un total de 22 ont été mises en œuvre), le GRECO conclut que le niveau général très faible de conformité aux les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
69. En application du paragraphe 2 (i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation polonaise de fournir un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i, ii, iii, v, vi, ix, xii, xiv et xvi, et les recommandations i, ii, iv, v, et vi au titre de l'article 34) au plus tard pour le 31 mars 2024.
70. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.b, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer au Représentant permanent de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe une lettre attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
71. Enfin, le GRECO invite les autorités de Pologne à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.