



Résolution 2316 (2020)¹

Version provisoire

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont liés entre eux et ne peuvent exister séparément. Le respect, mais aussi la promotion et le renforcement de ces trois principes fondamentaux est une obligation incombant à tous les États membres du Conseil de l'Europe. De même, tout développement dans un État membre qui porte atteinte à l'un de ces principes fondamentaux ou le fragilise suscite des préoccupations immédiates.

2. Les États membres ont donc non seulement le droit, mais aussi l'obligation de remédier aux faiblesses de leur système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour renforcer l'indépendance des juges et accroître l'efficacité de l'administration de la justice. L'Assemblée reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontés la justice et le système judiciaire polonais, en ce qui concerne notamment l'efficacité de l'administration de la justice – comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts contre la Pologne. Elle accueille donc avec satisfaction la priorité accordée par les autorités polonaises aux insuffisances du système judiciaire polonais. L'Assemblée souligne cependant qu'il est essentiel que les réformes mises en œuvre respectent pleinement les normes et règles européennes, renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit et qu'elles ne leur portent pas atteinte ni ne les fragilisent.

3. En outre, reconnaissant le risque intrinsèque de corporatisme et de défense des intérêts personnels de tout mécanisme professionnel autonome, elle accueille favorablement toute réforme des structures judiciaires autonomes qui a pour objectif de renforcer leur transparence, leur redevabilité et le fonctionnement démocratique tout en préservant leur indépendance et leur autonomie. Elle considère néanmoins qu'il est inacceptable que ces réformes reviennent à placer le système judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif ou législatif ou, pire, sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir. Cela violerait le principe de la séparation des pouvoirs, mettrait effectivement un terme à l'indépendance de la justice et minerait l'État de droit.

4. L'Assemblée regrette vivement que les réformes de la justice et du système judiciaire en Pologne ne répondent pas aux deux critères décisifs susmentionnés. Elle se déclare sérieusement préoccupée par le fait que ces réformes violent, à plusieurs égards, les normes et règles européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance de la magistrature et à l'État de droit en Pologne. Par ailleurs, elles ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique de l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par la prééminence du droit.

5. La centralisation de pouvoirs excessifs et discrétionnaires exercés sur le système judiciaire et le ministère public entre les mains du ministre de la Justice et, dans une moindre mesure, du Président de la République, expose le système judiciaire à un risque d'ingérence politique et d'abus et elle est préoccupante. Il incombe aux autorités de régler rapidement cette question.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (3^e et 4^e séances) (voir [Doc. 15025](#) et [addendum](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: Mme Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4^e séance).



6. La crise constitutionnelle qui a suivi la composition de la Cour constitutionnelle demeure préoccupante et doit être résolue. Aucun gouvernement démocratique respectueux de l'État de droit ne peut ignorer sélectivement les décisions des tribunaux qu'il désapprouve, en particulier celles de la Cour constitutionnelle. L'exécution intégrale et inconditionnelle des décisions de la Cour constitutionnelle par les autorités, y compris lorsqu'elles ont trait à la composition de la Cour constitutionnelle elle-même, doit être prioritaire pour résoudre la crise. Le rétablissement d'une composition de la Cour respectueuse de la loi, conformément aux normes européennes, est essentiel et doit être une priorité. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par l'impact potentiel de la composition manifestement illégale de la Cour constitutionnelle sur les obligations de la Pologne au regard de la Convention européenne des droits de l'homme.

7. L'Assemblée se félicite du soutien apporté par le Conseil de l'Europe pour veiller à ce que la réforme du système judiciaire en Pologne soit élaborée et mise en œuvre dans le respect des normes européennes et des principes de prééminence du droit afin d'atteindre les objectifs énoncés. Elle note cependant que les autorités n'ont pas mis en œuvre ni respecté plusieurs recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que ces recommandations auraient permis de pallier ou d'éviter de nombreuses faiblesses du système judiciaire actuel, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature. Elle invite donc les autorités à revoir le train de réformes du système judiciaire dans son ensemble et à modifier les lois et pratiques concernées en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne, en particulier:

7.1. la réforme du ministère public, l'Assemblée considère que la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général entre les mains d'une même personne, ainsi que les pouvoirs discrétionnaires très étendus conférés au ministre de la Justice sur le ministère public et les poursuites effectives de diverses affaires, compromettent l'impartialité et l'indépendance du ministère public et l'exposent à la politisation et aux abus. L'Assemblée considère qu'il est urgent de séparer ces deux fonctions et qu'il est nécessaire que des garanties suffisantes contre les abus et la politisation du ministère public soient inscrites dans la loi. Elle appelle les autorités polonaises à s'y employer de manière prioritaire ;

7.2. la réforme du Conseil national de la magistrature, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait qu'au mépris des normes européennes de prééminence du droit, les 15 juges membres du Conseil national de la magistrature ne sont plus élus par leurs pairs mais par le Parlement polonais. Cette décision est contraire au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire. En conséquence, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe judiciaire autonome et indépendant. L'Assemblée invite donc les autorités à rétablir l'élection directe, par leurs pairs, des juges membres du Conseil national de la magistrature;

7.3. la réforme des tribunaux de droit commun, l'Assemblée est gravement préoccupée par les pouvoirs excessifs et discrétionnaires sur le système judiciaire qui ont été conférés au ministre de la Justice, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de juridictions, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux. À cela s'ajoutent les pouvoirs également excessifs conférés au ministre en qualité de procureur général et l'absence de contrepoids exercé par un Conseil national de la magistrature véritablement indépendant. Ces pouvoirs doivent être réduits et un système de contrôles et d'équilibres légaux doit être introduit dans la législation concernée ;

7.4. La réforme de la Cour suprême, l'Assemblée déplore les tentatives visant à contraindre un nombre considérable de juges de la Cour suprême à prendre leur retraite anticipée, en violation des normes européennes. L'Assemblée se déclare donc satisfaite que ces juges aient été rétablis dans leurs fonctions à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. L'introduction d'une possibilité de recours extraordinaire, fondée sur des motifs très divers et subjectifs, contre des décisions qui sont déjà définitives et dont la procédure de recours a été conclue conformément à la loi suscite de graves préoccupations car elle viole le principe de la sécurité juridique et de la chose jugée. L'Assemblée est préoccupée par le fait que l'introduction d'un recours extraordinaire risque d'accroître considérablement le nombre de requêtes déposées contre la Pologne auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. La composition et le mode de nomination des membres de la chambre des affaires disciplinaires et de la chambre des recours extraordinaires de la Cour suprême, qui comprennent des membres non professionnels, conjugués aux pouvoirs étendus de ces deux chambres et au fait que leurs membres sont élus par le nouveau Conseil national de la magistrature, suscitent des interrogations sur leur indépendance et leur exposition à la politisation et aux abus. Ces questions doivent être résolues d'urgence.

8. L'Assemblée prend note de la décision rendue par la Cour suprême polonaise le 5 décembre 2019 sur le fondement des lignes directrices énoncées dans l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 19 novembre 2019, selon laquelle le Conseil national de la magistrature ne peut être considéré comme un organe impartial et indépendant et la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême ne peut être considérée comme une juridiction au sens du droit européen et polonais. L'Assemblée prend également note de la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020, qui précise que tout juge nommé par le Conseil national de la magistrature n'est pas autorisé à juger. L'Assemblée est profondément préoccupée par la réaction du gouvernement polonais face à cette résolution, qu'il juge illégale. Elle invite les autorités polonaises à se conformer pleinement à cet arrêt et à cette résolution et à remédier sans plus tarder à ces lacunes fondamentales du système juridique polonais.

9. L'Assemblée exprime sa profonde préoccupation concernant les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux de droit commun, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois de la République de Pologne, tels qu'adoptés par la Diète le 23 janvier 2020, malgré leur rejet par le Sénat polonais le 17 janvier 2020 et l'évaluation très critique de ces amendements par la Commission de Venise. Elle regrette que ces amendements aient été examinés dans le cadre d'une procédure accélérée sans aucune consultation des principales parties prenantes ou de la société civile. L'Assemblée salue et soutient l'avis urgent de la Commission de Venise sur ces amendements. L'Assemblée considère que l'adoption de ces amendements détériore encore l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect de l'Etat de droit en Pologne et va à l'encontre des obligations du pays en vertu du droit international, y compris les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. En outre, ils sont en contradiction avec les articles 6 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée demande donc instamment au Président Duda de ne pas signer ces amendements dans la loi et appelle les autorités à respecter pleinement l'arrêt de la Cour suprême polonaise du 23 janvier 2020, ainsi que celui des tribunaux internationaux auxquels elles sont parties, y compris ceux de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à remédier rapidement aux carences et aux insuffisances du système judiciaire mises en évidence, entre autres, dans la présente résolution.

10. L'argument fréquent selon lequel les réformes de la justice polonaise seraient conformes aux normes européennes, du seul fait que certains éléments de ces réformes existeraient dans d'autres pays, n'est pas légitime et doit être écarté. Même si certaines dispositions sont similaires à celles en vigueur dans d'autres pays, il n'est pas possible de les extraire du cadre juridique global et de la tradition juridique dans lesquels elles s'inscrivent. L'acceptation de ces arguments se traduirait en effet par une « frankensteinisation de la législation », qui serait alors fondée sur une combinaison de « mauvaises pratiques » en vigueur dans d'autres pays plutôt que sur des bonnes pratiques et normes européennes communes.

11. L'Assemblée déplore l'abus de procédures disciplinaires à l'encontre des juges et procureurs polonais. Elle se dit à nouveau préoccupée par le fait que le contrôle politique exercé par le ministre de la Justice sur l'ouverture et l'exécution de ces procédures n'offre pas les garanties requises contre les abus. Le nombre très élevé d'enquêtes entamées contre des juges et procureurs pour des motifs subjectifs, qui ne sont finalement ni closes formellement ni suivies de l'ouverture d'une procédure formelle, prive les juges et les procureurs de leur droit à la défense et ont un effet paralysant sur le système judiciaire. Ces mesures compromettent donc son indépendance. Les informations crédibles selon lesquelles des enquêtes disciplinaires ont été ouvertes contre des juges et procureurs au seul motif qu'ils avaient critiqué les réformes de la justice, et le fait que des juges aient fait l'objet d'enquêtes disciplinaires à la suite de décisions qu'ils auraient rendu dans certaines affaires, doivent être condamnés. Dans ce contexte, les allégations plausibles selon lesquelles des représentants de haut rang du ministère de la Justice et du Conseil national de la magistrature auraient orchestré une campagne de dénigrement à des fins politiques contre des membres de la magistrature sont à la fois déplorables et préoccupantes: il s'agit d'une atteinte à l'indépendance du système judiciaire et à la confiance du public dans ce dernier. L'organisation de ces campagnes de dénigrement doit faire l'objet d'enquêtes approfondies et les responsables doivent être identifiés. Il est clair qu'une enquête menée par un ministère public placé sous le contrôle direct du ministre de la Justice, qui est potentiellement une partie à l'enquête, serait dépourvue de l'indépendance et de la crédibilité requises. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à constituer, dans les meilleurs délais, mais au plus tard le 31 mars 2020, une commission d'enquête publique indépendante sur ces campagnes de dénigrement et leurs responsables.

12. L'Assemblée note que les préoccupations relatives à l'indépendance de la justice et du système judiciaire polonais, et au respect du principe de prééminence du droit par la Pologne, affectent directement l'ensemble de l'Europe. Elles ne doivent donc pas être considérées comme des questions d'ordre intérieur pour la Pologne. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les

tribunaux de leur juridiction vérifient dans toutes les affaires pénales – y compris dans les mandats d'arrêt européens – ainsi que dans les affaires civiles concernées, si une procédure judiciaire équitable en Pologne, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être garantie aux défendeurs.

13. L'Assemblée note que, pour une partie de la population polonaise, la transition démocratique négociée de la Pologne qui a contribué à la chute du mur de Berlin, si elle a été un modèle pour un grand nombre, n'a pas fait toute la lumière sur les crimes et excès commis durant l'époque communiste et est perçue comme ayant permis à ceux qui ont profité du régime communiste d'échapper à la justice à la suite des crimes commis et de préserver leurs intérêts. L'Assemblée reconnaît qu'il s'agit d'une question sensible et chargée d'émotion, mais elle considère que 30 ans après la chute du régime communiste, la nécessité d'une lustration ne peut pas être considérée comme un argument légitime ou une démarche à observer pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

14. L'Assemblée est préoccupée par le fait que le discours politique agressif et intolérant de la scène politique polonaise a généré un climat de plus en plus laxiste et un sentiment d'impunité chez ceux qui propagent des discours de haine et une attitude intolérante à l'égard des minorités et des autres groupes vulnérables. Cette situation est inacceptable et il est du devoir des autorités d'y remédier.

15. En ce qui concerne l'environnement médiatique, l'Assemblée regrette que les réformes des médias ne règlent pas le problème du caractère politisé et biaisé de l'environnement médiatique et du radiodiffuseur public. Les réformes des médias visent plutôt à transférer à l'actuelle majorité au pouvoir le contrôle exercé par les autorités précédentes sur l'organisme public de radiodiffusion. L'Assemblée invite les autorités à garantir l'impartialité et le professionnalisme véritables du système de radiodiffusion public polonais.

16. Elle note avec satisfaction le rôle important joué par la société civile polonaise, à la fois ample et dynamique. Elle regrette cependant que la polarisation du climat politique affecte le champ d'action de la société civile, les consultations et la coopération entre la société civile et les autorités étant de plus en plus sélectives et fondées sur la proximité idéologique.

17. Les réformes juridiques et leurs effets préjudiciables sur l'État de droit en Pologne exercent un impact négatif sur le fonctionnement effectif des institutions démocratiques polonaises. Il est à déplorer que rien n'indique que cette question sera réglée prochainement. En conséquence, l'Assemblée décide d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Pologne jusqu'à ce que celle-ci remédie de manière satisfaisante aux préoccupations susmentionnées.